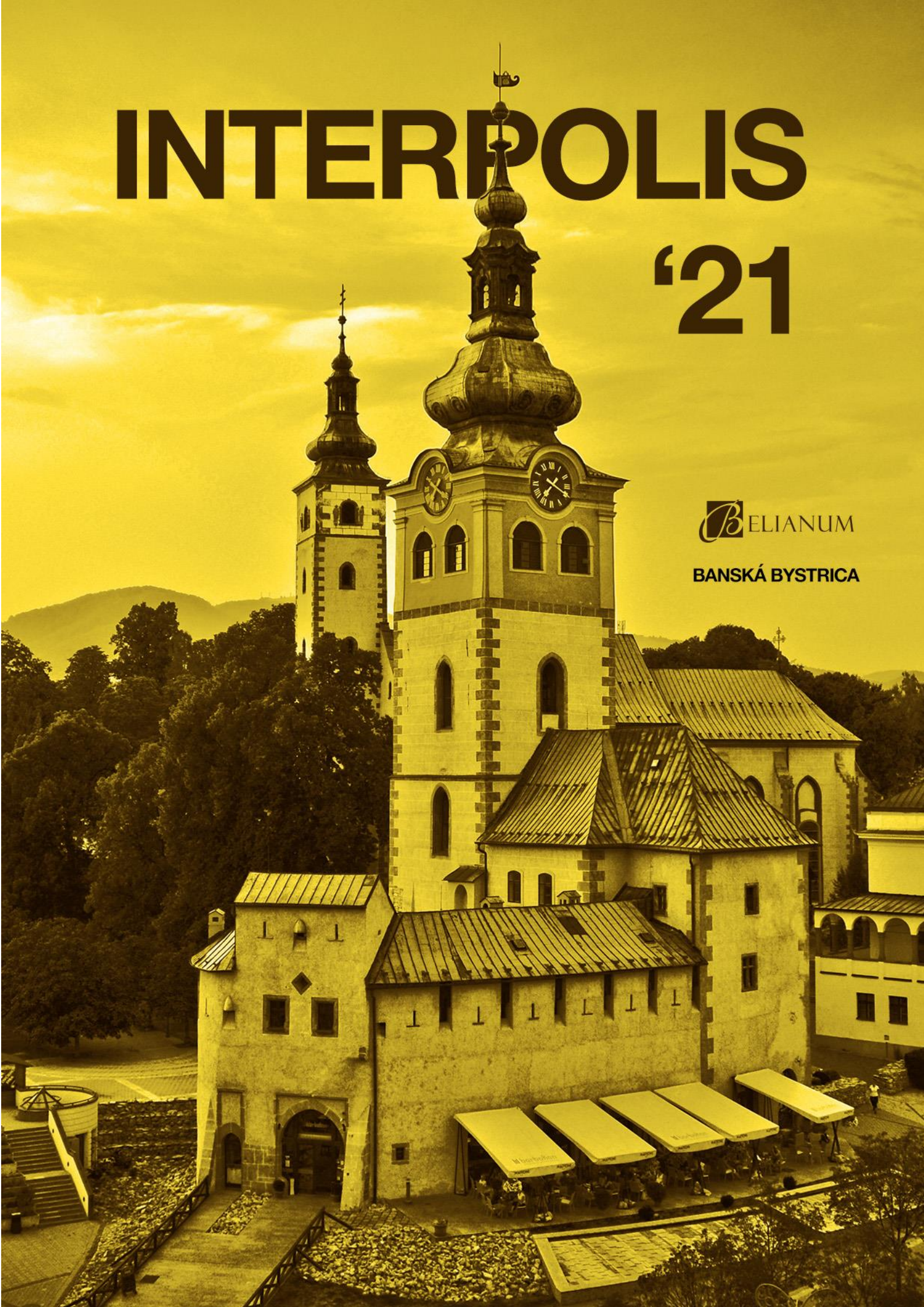


# INTERPOLIS

## '21

 BELIANUM

BANSKÁ BYSTRICA



# ORGANIZÁTORI



**Banská Bystrica 2021**



## VEDECKÝ VÝBOR KONFERENCIE

**doc. PhDr. Branislav Kováčik, PhD., EMBA**

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**prof. PhDr. Ján Koper, PhD.**

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**prof. PhDr. Peter Terem, PhD.**

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**prof. nadzw. dr. hab. Donat Mierzejewski**

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu

**dr. Grzegorz Pożarlik, PhD.**

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

**prof. PhDr. Michal Klíma, M.A. CSc.**

Metropolitní univerzita Praha

**doc. PaedDr. Milan Vošta, PhD.**

Katedra mezinárodních vzťahů a evropských studií MUP

**prof. Gilles Rouet, DrSc.**

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**doc. PhDr. Adriana Vasiľková, PhD.**

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**doc. Ing. Ján Králik, CSc.**

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

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

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

**doc. PhDr. Dalibor Vlček, CSc.**

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**doc. Mgr. Jaroslav Ušiak, PhD.**

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD., MBA**

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**doc. Ing. Jiří Dušek, PhD.**

Vysoká škola evropských a regionálních studií, České Budějovice

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

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB v Banskej Bystrici

**doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.**

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

**prof. Ing. Jana Müllerová, PhD.**

Akadémia policajného zboru v Bratislave

**doc. PhDr. Václav Soukup, CSc.**

Filozofická Fakulta, Karlova Univerzita Praha

**prof. dr. sc. Zoran Tomić**

University of Mostar

**prof. dr. sc. Ivan Musić**

Faculty of Humanities and Social Sciences University of Mostar

**prof. dr. sc. Mate Buntić**

Faculty of Humanities and Social Sciences University of Mostar

**doc. dr. sc. Gordana Iličić**

Faculty of Humanities and Social Sciences University of Mostar

## **ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE A KONTAKTNÉ OSOBY:**

**prof. PhDr. Ján Koper, PhD.**

**doc. PhDr. Eleonóra Kováčová, Phd.**

**Mgr. Tomáš Beňuška**

**Mgr. Patrícia Šimková**

### **RECENZENTI**

**doc. PhDr. Natália Kováčová, PhD.**

**doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD., EMBA**

**doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.**

### **EDITORI ZBORNÍKA**

Mgr. Tomáš Beňuška

Mgr. Patrícia Šimková

Mgr. Tomáš Žipaj

Mgr. Nikola Miadoková

### **OBÁLKA**

Mgr. Martin Mancoš

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

© Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2021

Edícia: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB

**ISBN 978-80-557-1909-2**

## MENNÝ ZOZNAM AUTOROV

Eleonóra Kováčová

Kristína Andrašková

Andrea Košíková

Marcel Orenič

Beáta Mikušová Meričková

Michal Lendvorský

Nikoleta Jakuš Muthová

Eliška Župová

Jana Vallová

Jana Volochová

Tomáš Alman

Jiří Dušek

Jozef Andrejčák

Stanislav Kološta

Helena Kuvíková

Filip Flaška

Miloš Mrvň

Nikoleta Bednáriková

Patrik Fajak

Peter Cibula

Andrej Kolárik

Barbora Krištofová

Klaudia Mišovičová

Michaela Kakašová

Marijana Musladin

Marko Roško

Nikola Miadoková

Nina Mijoč

Patrícia Šimková

Róbert Király

Tomáš Koziak

Tomáš Žipaj

Zlatica Sáposová

Veronika Gašková

Aneta Kšenžighová

Karolína Červená

Anna Vartašová

Dominik Čipka

Dominika Bočková

Dominika Kubošiová

Hedviga Geffertová

Martin Mandula

Martin Mihók

Richard Varga

Simona Smolková

Jakub Dzimko

Stanislav Michal

Lenka Ušiaková

Martin Kubinec

## **OBSAH**

<b>POLITICKÉ ROZHODOVANIE V KRÍZOVEJ SITUÁCII .....</b>	<b>8</b>
ROZHODOVANIE V KRÍZOVEJ SITUÁCII .....	9
STAROBNÝ DÔCHODKOVÝ SYSTÉM A POSTDEMOKRACIA .....	19
PANDEMICKÁ SITUÁCIA NA SLOVENSKU A JEJ ANALÝZA SŤAŽNOSTÍ.....	27
KORUPCIA, POLITICKÁ ZODPOVEDNOSŤ A TRANSPARENTNOSŤ POLITICKÉHO SYSTÉMU .....	38
<b>VEREJNÁ POLITIKA A VEREJNÁ SPRÁVA V POSTDEMOKRATICKEJ SPOLOČNOSTI.....</b>	<b>47</b>
MOTÍV AFILIÁCIE, SCHOPNOSŤ VYTVÁRAŤ KONTAKTY A SPOLUPRACUJÚCI ŠTÝL RIEŠENIA KONFLIKTU AKO FAKTORY PROSOCIÁLNEHO SPRÁVANIA STAROSTOV OBCÍ.....	48
PROBLEMATIKA POSUDZOVANIA VPLYVOV REGULÁCIÍ V KONTEXTE FUNGOVANIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU .....	54
KRÍZA ZASTUPITELSKÉJ DEMOKRACIE NA OBECNEJ ÚROVNI.....	60
PŘEDPOKLADY A PŘEKÁŽKY KOOPERACE V MÍSTNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....	67
ORGANIZAČNÉ PONÍMANIE ORGÁNOV OBEČNÉHO ZASTUPITEĽSTVA Z POHLADU PRAXE POČAS PANDEMICKEJ SITUÁCIE.....	75
TEORETICKO-METODOLOGICKÉ VÝCHODISKÁ VYUŽITIA KOMPOZITNÝCH UKAZOVATEĽOV V RÁMCI HODNOTENIA VEREJNÝCH POLITÍK .....	83
MODERNÉ SLUŽBY VEREJNEJ SPRÁVY POSKYTOVANÉ OBČANOM .....	91
VPLYV PRIAMÝCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ NA KONKURENCIESCHOPNOSŤ REGIÓNOV NA SLOVENSKU.....	98
POSTAVENIE MALÝCH OBCÍ V POSTDEMOKRATICKEJ SPOLOČNOSTI .....	108
NÁSTROJE VEREJNEJ POLITIKY .....	115
<b>SÚČASNÉ VÝZVY SVETOVEJ POLITIKY A MEDZINÁRODNEJ BEZPEČNOSTI .....</b>	<b>123</b>
BLÍZKOVÝCHODNÁ STUDENÁ VOJNA: RIVALITA IRÁNU A SAUDSKEJ ARÁBIE .....	124
VZNIK A VÝVOJ MODERNÝCH POLITICKÝCH STRÁN V SPOLOČNOSTI .....	131
KUBÁNSKA KRÍZA .....	138
ĽUDSKÁ SPOLOČNOSŤ A PRIEMYSEL 4.0 .....	144
ONLINE MEDIA AND HUMAN SECURITY IN THE COVID CRISIS:.....	151

OBCHODNÁ POLITIKA SPOJENÝCH ŠTÁTOV AMERICKÝCH PO NÁSTUPE JOEA BIDENA DO ÚRADU PREZIDENTA .....	160
THE PROJECT OF NORD STREAM 2.....	165
SÚČASNÉ TÉMY STREDOEURÓPSKEJ KRAJNEJ PRAVICE.....	174
PROBLEMATIKA KLIMATICKÝCH ZMIEN AKO SÚČASNÁ VÝZVA SVETOVEJ POLITIKY. ANALÝZA PROBLEMATIKY KLIMATICKÝCH ZMIEN CEZ OPTIKU SAMITU COP26 .....	183
ODOLNOSŤ AKO BEZPEČNOSTNÝ KONCEPT V KONTEXTE ZÁKLADNÝCH DOKUMENTOV NATO .....	191
JEDNOMYSELNOSŤ AKO LIMIT SPOLOČNEJ ZAHRANIČNEJ A BEZPEČNOSTNEJ POLITIKY EURÓPSKEJ ÚNIE .....	198
ETNONACIONÁLNA POLITIKA VLÁDY VIKTORA ORBÁNA.....	207
RELEVANTNÉ INDIKÁTORY VO VZŤAHU FEMINIZMUS A BEZPEČNOSŤ .....	217
<b>AKTUÁLNE OTÁZKY TEÓRIE A PRAXE PRÁVA.....</b>	<b>225</b>
PRAKTICKÉ ASPEKTY USTANOVOVANIA RIADITEĽA ŠTÁTNEHO PODNIKU DO FUNKCIE A JEHO ODMEŇOVANIE .....	226
KOLABORATÍVNA EKONOMIKA V SÚČASNOM PRÁVNOM PROSTREDÍ SR ...	233
SPOTREBITEĽSKÉ SPORY V UPOMÍNACOM KONANÍ .....	239
MOŽNOSŤ SLEDOVANIA OSÔB PROSTREDNÍCTVOM MOBILNÝCH TELEFÓNOV V DOBE KRÍZOVEJ SITUÁCIE.....	247
RÍMSKO-PRÁVNÝ INŠTITÚT PORUČNÍCTVA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY .....	254
POSTAVENIE DAŇOVÉHO ZÁLOŽNÉHO PRÁVA AKO ZABEZPEČOVACIEHO PRÁVA V KONKURZE.....	262
DISPOZIČNÁ ZÁSADA V SPRÁVNOM SÚDNICTVE – ZÁSADA ČI PRINCÍP? .....	271
NEODKLADNÉ A ZABEZPEČOVACIE OPATRENIA V CIVILNOM PROCESSE .....	278
VYUŽITEĽNOSŤ ZÁZNAMU Z MONITOROVANIA ZAMESTNANCA ZAMESTNÁVATEĽOM V TRESTNOM KONANÍ.....	287
UPLATŇOVANIE POHĽADÁVOK DAŇOVÝM ÚRADOM V REŠTRUKTURALIZAČNOM KONANÍ .....	295
OSOBITOSTI DOKAZOVANIA V SPOROCH S OCHRANOU SLABŠEJ STRANY .	303
ZÁSAH DO POKOJNÉHO STAVU .....	310
MOŽNOSTI SPOLOČNÍKA PRI UPLATŇOVANÍ NÁROKOV VOČI ŠTATUTÁRNEMU ORGÁNU KAPITÁLOVEJ SPOLOČNOSTI .....	317

# **POLITICKÉ ROZHODOVANIE V KRÍZOVEJ SITUÁCI**



# ROZHODOVANIE V KRÍZOVEJ SITUÁCIÍ<sup>1</sup>

## DECISION-MAKING IN A CRISIS SITUATION

Eleonóra Kováčová\*

### ABSTRAKT

*Už od decembra 2019 celý svet zápasí s pandémiou COVID-19, a vzhľadom aj na meniace sa aktuálne trendy vo vývoji spoločenských, ale aj celosvetových problémov, nemožno opomenúť ani to, že okrem zložitej politickej situácie, krajiny sa opäť môžu ocitnúť uprostred finančnej a hospodárskej krízy. Príspevok poukazuje na oblasti spoločenského života, ktoré pandémia zasiahla – zdravotníctvo, školstvo, sociálny systém, kultúra, priemysel, hospodárstvo, doprava a i. Cieľom príspevku je poukázať na inštitucionálny význam samospráv, bez ktorých by štát nebol schopný zvládnuť pandémiu, najmä čo sa týka organizačného, materiálneho, technického a personálneho zabezpečenia v súvislosti s celoplošným testovaním alebo aj očkovaním, ako i v prípade ďalších činností. Príspevok je nepopierateľným dôkazom toho, že samosprávy – obce, mestá, vyššie územné celky – opäť preukázali svoju profesionálnu a odbornú stránku, pre ktorú si nepochybne zasluhujú pozíciu rovnocenného partnera vo vzťahu k štátnym orgánom vo všetkých významných rozhodovacích procesoch.*

**Keľúčovú slová:** štát, samospráva, rozhodovanie, pandémia, kríza, dlh verejnej správy, deficit verejných financií

### Úvod

Slovenská republika sa podobne ako aj ostatné krajiny sveta ocitla v dôsledku pandémie COVID-19 v nepriaznivej ekonomickej situácii – zvýšenie dlhu verejnej správy, nárast deficitu verejných financií. Za existencie samostatnosti Slovenskej republiky ide už o druhú výraznú finančnú krízu, ktorá negatívne ovplyvnila ekonomickú stabilitu krajiny.<sup>2</sup> Podobnou situáciou už bola Slovenská republika konfrontovaná aj v rokoch 2009 a 2010 v dôsledku finančnej a hospodárskej krízy, dosahmi ktorej sa musela vysporadúvať ešte niekoľko ďalších rokov potom (Kováčová, 2020).

---

<sup>1</sup> Príspevok je publikovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0453/21 „Politické rozhodovanie v krízovej situácii“.

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

<sup>2</sup> Slovenská republika vstupom do Európskej únie prijala v oblasti fiškálnej politiky povinnosť plniť si záväzky, ktoré jej z členstva v Európskej únii vyplývajú. Predovšetkým ide o zabránenie nadmernému deficitu verejných financií v súlade s *Paktom stability a rastu*, ako aj implementovanie ďalších opatrení na riešenie dlhovej krízy.

## Rast deficitu verejných financií v roku 2020 a oživenie ekonomiky

Niektoré agentúry už v roku 2018 upozorňovali, že slovenská ekonomika je jednostranne zameraná na automobilový priemysel a na export. Prognózy síce naznačovali spomalenie ekonomiky, no situácia sa nečakane zhoršila až začiatkom roka 2020, keď celý svet zasiahla pandémia COVID-19. Prepad v automobilovom priemysle stiahol dole aj celú priemyselnú výrobu, a v podstate celú slovenskú ekonomiku. Prognózy naznačovali, že rok 2020 bude ekonomicky ťažký a dôsledky krízy pretrvávajú minimálne do roku 2021.

Pozitívny makroekonomický vývoj mal podľa prognózy Inštitútu finančnej politiky MF SR ešte z roku 2018 zvyšovať: „*daňové príjmy na celom prognózovanom horizonte s výraznejším vplyvom od roku 2019*“ (Rast miezd pomáha..., 2018). Daňový systém SR tak v roku 2019 predpokladal vyššiu daňovú povinnosť pre lepšie zarábajúcich, a teda s rastúcim príjmom stúpala i daňová povinnosť, čo sa v konečnom dôsledku odrazilo i v samotnom raste rozpočtových príjmov (Rast miezd pomáha..., 2018). Ešte v roku 2019 daňovo-odvodové príjmy narástli o 5,7 %, no pandémia COVID-19 ich v roku 2020 podľa finančných analytikov preklopila do poklesu – na úroveň nižšiu až o 6,9 %. Hlavným dôvodom je výrazný prepád slovenskej ekonomiky – len na daniach a odvodoch v roku 2020 štát získal o 3,1 mld. EUR menej (Beracka, 2020). Výpadok pocítil najmä štátny rozpočet, ktorý zaznamenal prepád výnosu dane z pridanej hodnoty a korporátnej dane (cca 1,6 mld. EUR). Podľa odhadu Štatistického úradu SR: „*výkon slovenskej ekonomiky v porovnaní so štvrtým štvrťrokom minulého roka prepadol až o 5,4 %*“ (Beracka, 2020, s. 18). Pokles slovenskej ekonomiky je výraznejší ako v krajinách EÚ, ale aj v eurozóne. Ide o druhý najhorší údaj v Európe, hneď za Francúzskom. Podľa makroekonomických ukazovateľov, situácia v slovenskej ekonomike bola v prvých troch mesiacoch roka 2020 horšia ako v Taliansku alebo v Španielsku (Ižip, 2020). Hospodárstvo celej EÚ sa v prvom štvrťroku oslabilo o 2,7 %, hospodárstvo menovej únie sa oslabilo o 3,3 %.

Najväčší problém slovenskej ekonomiky predstavuje jej jednostranné zameranie na automobilový priemysel, čím sa Slovensko dostalo do nezávideniahodnej situácie. Slovensko je na tom podobne ako Česko, Nemecko či Maďarsko. Avšak, na rozdiel od týchto krajín nie je výroba koncentrovaná iba do jedného jediného segmentu – a to do produkcie osobných motorových vozidiel (Ižip, 2020). Podnikatelia, analytici, ale aj finančníci sa zhodujú v tom, že pre Slovensko je nevyhnutné urobiť reformu vzdelávania, aby sme neboli zameraní iba na jedno hospodárske odvetvie, ale aby sme boli schopní reagovať aj na potreby ďalších odvetví. Ak má však slovenské hospodárstvo zotrvať v zameraní sa na automobilový priemysel, tak potom okrem montáže automobilových komponentov by sa malo priamo pretransformovať na samotnú automobilovú výrobu. Preto je žiaduce orientovať sa aj v oblasti vedy a výskumu, a podporovať väčšie medzinárodné zoskupenia. Zo skúseností aplikačnej praxe možno konštatovať, že práve medzinárodné a národné projekty sú dobre fungujúcim transferom vedomostí do praxe. Už v roku 2018 začal globálny automobilový priemysel stagnovať a naznačovať spomalenie slovenskej ekonomiky. Pandémia situáciu len zhoršila – v apríli spôsobila kolaps dopytu po autách v západnej Európe až o 80 %. Svetová obchodná organizácia v roku 2020 predpokladala pokles globálneho obchodu o 13 až 32 % (Ižip, 2020).

V dôsledku pandémie COVID-19, pri výpadkoch príjmov a zvýšených výdavkoch sa očakával deficit verejných financií nad úrovňou 3 % HDP. Podľa Národnej banky Slovenska sa pôvodne počítalo s tým, že deficit verejných financií by mohol dosiahnuť úroveň až 10 % HDP<sup>3</sup>. Zrejme aj pod vplyvom nepriaznivej ekonomickej situácie, ratingová agentúra *Standard & Poor's* ešte v júli 2020 potvrdila Slovensku rating na rovnakej úrovni „A+“, ale súčasne zmenila výhľad zo stabilného na negatívny<sup>4</sup> (Rating zostáva, ale..., 2020). Ratingová agentúra tak svojim rozhodnutím vyslala signál medzinárodným finančným trhom, že Slovensko sa prepadlo do skupiny menej dôveryhodných dlžníkov. Vláda SR si tak peniaze požičiavať mohla, no za vyššiu cenu. Na chod štátu tak zostalo menej peňazí. Agentúra však vo svojej správe pozitívne zhodnotila nízky zahraničný dlh Slovenska, čo významne prispelo k tomu, že Slovensku ponechala rating na úrovni „A+“ (Rating zostáva, ale..., 2020).

Aj zo stanoviska NKÚ SR k návrhu rozpočtu štátu pre rok 2021 vyplynulo, že do rozpočtu štátu pre rok 2021 sa negatívne premietol „*schodok verejných financií na úrovni 7,44 % HDP, t. j. 7 mld. EUR*“ (Štátny rozpočet reaguje..., 2020, s. 8). V porovnaní s rokom 2020 išlo o viac ako 2 %-ný pokles, nakoľko ku koncu decembra 2020 sa počítalo s deficitom na úrovni 9,7 % HDP, čo predstavovalo takmer 9 mld. EUR. Zvýšenie hrubého dlhu verejnej správy na úroveň 65 % HDP je síce výstražným signálom, pretože za štandardných okolností by nadmerný deficit pre Slovensko v rámci Európskej únie znamenal problém, no ako uviedla **K. Muchová**: „*v súčasnosti sa deficitné hospodárenie odpúšťa*“ (Muchová, 2020, s. 20). *Pakt stability a rastu* zohľadňuje aktuálne negatívny vývoj ekonomík a udalostí mimo vplyvu členských štátov, a dočasne vyšší deficit a dlh nie sú problém. Samozrejme, pri oživení ekonomickej situácie sa očakáva konsolidácia verejných financií (Muchová, 2020). Podľa prognózy Inštitútu finančnej politiky MF SR: „*Tretia vlna pandémie pribrzdí oživenie slovenskej ekonomiky, ktorá za celý rok 2021 stúpne o 3,7 %. Spotreba domácností v závere roka klesne a zotavenie trhu práce sa odsunie, vplyv pandémie na ekonomiku a zamestnanosť však bude miernejší než koncom roku 2020*“ (Dujava – Hojdan – Žúdel, 2021). Ako z prognózy vyplýva, spotreba domácností koncom roka 2021 klesne o cca 2 % a zasiahnuté budú najmä sektory ubytovania, stravovania, rekreácie a kultúry. Prognóza negatívneho vývoja síce odráža zhoršený stav verejných financií, no pokiaľ nebudú vládou prijaté zásadné úsporné opatrenia na ozdravenie verejných financií, ako napr. účelné využitie verejných a európskych prostriedkov na zmierňovanie dopadov celosvetovej pandémie, udržanie sociálneho zmiernia a podporu hospodárskeho oživenia, agentúra môže v budúcnosti zhoršiť rating aj o celý jeden stupeň, čo pre potenciálnych investorov bude jasným signálom.

Pri oživení ekonomiky a zvládání zložitej ekonomickej situácie, spôsobenej pandemiou COVID-19, Slovenská republika bude môcť z nového Programového obdobia 2021 – 2027 čerpať cca 18,6 mld. EUR. Okrem schválených finančných prostriedkov nového rozpočtu EÚ, Slovensko môže čerpať z ešte prebiehajúceho rozpočtového obdobia 2014 –

---

<sup>3</sup> Prognózy nárastu deficitu verejných financií boli rôzne – od 7 % do 10 % HDP. Napr. Slovenská sporiteľňa odhadovala deficit verejných financií na úrovni 8,5 % HDP.

<sup>4</sup> Agentúra pôvodne predpokladala, že dlh verejnej správy v roku 2020 prekročí hranicu 60 % HDP a deficit verejných financií sa v roku 2020 zvýši na úroveň 8,5 % HDP.

2020 nevyčerpané fondy vo výške cca 8 mld. EUR<sup>5</sup>; z fondu obnovy cca 7,5 mld. EUR<sup>6</sup>, ako aj výhodné pôžičky vo výške cca 6,8 mld. EUR<sup>7</sup>. Slovensko tak môže vyčerpať spolu 43,8 mld. EUR<sup>8</sup>, čo je suma, ktorá aj po odpočítaní príspevku Slovenska do rozpočtu EÚ je niekoľkonásobne vyššia ako v predchádzajúcich obdobiach doteraz (Finančná pomoc ekonomikám..., 2020). Avšak, aby bolo Slovensko v čerpaní európskych finančných prostriedkov úspešné, musia byť predložené zmysluplné reformy a projekty čerpania. Krajina ich musí byť schopná zrealizovať a prostriedky aj vyčerpať.<sup>9</sup> Zo skúseností z minulosti je potrebné sa poučiť – ponechať to, čo funguje a opraviť, resp. odstrániť to, čo nebolo správne nastavené alebo to nefungovalo. Úspešnosť vyčerpania európskych finančných prostriedkov však závisí aj od ďalších rozhodujúcich faktorov – za zásadné sa považuje hlavne zjednodušenie, flexibilita a dostupnosť pri čerpaní budúcich európskych finančných prostriedkov, ako aj zjednotenie implementačných pravidiel európskych štrukturálnych a investičných fondov. Zároveň je žiaduce obmedziť byrokratický aparát, zamedziť korupčnému konaniu a klientelizmu pri uchádzaní sa o prostriedky z eurofondov. A v neposlednom rade, žiaduce je celý proces oddeliť od politiky a zdroje smerovať priamo do regiónov, pretože o zámeroch rozvoja územia by už nemal rozhodovať štát, ale konkrétna obec, mesto alebo región. Ako dodáva **E. Kováčová**: „Potom môže byť Slovensko v čerpaní európskych finančných prostriedkov úspešné, a to aj vďaka svojim rovnocenným reprezentantom na nižších úrovniach – obce, mestá a samosprávne kraje – ktoré majú ten najlepší prehľad a znalosti o potrebách svojho územia a svojich obyvateľov“ (Kováčová, 2020, s. 171).

## Rozhodnutia v krízovej situácii

Od decembra 2019 celý svet zápasí s pandémiou COVID-19, ktorá zasiahla do všetkých oblastí života. Keďže sme konfrontovaní s novou situáciou, dôležité sú názory odborníkov, no dôležitejšie by mali byť výsledky klinických štúdií. Pre úspešnú analýzu

---

<sup>5</sup> Slovensko dokázalo doteraz vyčerpať v priemere 1 mld. EUR európskych finančných prostriedkov ročne. Z prebiehajúceho Programového obdobia 2014 – 2020 je čerpanie aktuálne len na úrovni 32 %. Paradoxne, nevyčerpané finančné prostriedky z fondov EÚ môžu byť pre Slovensko v aktuálnej situácii nápomocné najmä pri oživení ekonomiky a zvládání zložitej ekonomickej situácie, spôsobenej pandémiou COVID-19.

<sup>6</sup> Európske finančné prostriedky novozriadeného fondu obnovy sú schválené ako forma finančnej pomoci pre ekonomiky členských krajín EÚ, poznačených pandémiou COVID-19.

<sup>7</sup> Avšak, pravidlá a podmienky čerpania európskych úverov musia byť nastavené tak, aby motivovali členské krajiny vstúpiť do európskeho úverového mechanizmu. Finančné prostriedky si členské krajiny už nebudú požičiavať každá sama za seba, ale prostredníctvom Európskej únie za výhodnejšie podmienky. Predtým si členské krajiny požičiavali za rôzne úroky. Napr. krajiny, ktoré nemajú tak silno rozvinutú ekonomiku (napr. Taliansko, Portugalsko, Španielsko) mali úroky vyššie ako napr. Nemecko alebo Francúzsko. Európska únia má aktuálne veľmi dobrý rating, ktorý môže využiť na získanie výhodných podmienok pre členské krajiny. Európska únia tiež plánuje, okrem príspevkov členských krajín, doplniť svoj rozpočet aj rôznymi klimatickými daňami – napr. digitálna daň, ekologická daň, poplatky z nerecyklovaných plastov a pod.

<sup>8</sup> Európske finančné prostriedky majú dve formy: 1. nevratné financie – fondy a granty, ktoré sú pri korektnom vyčerpaní nevratné; 2. vratné financie – prostriedky z novozriadeného fondu obnovy a pôžičky, ktoré je potrebné vrátiť, resp. splatiť za cenu úrokovej sadzby.

<sup>9</sup> Napr. európske finančné prostriedky by mohli byť použité na preplatenie tzv. štartovacích nákladov najzložitejších a najcitlivejších reforiem, ako napr. reformy daňovo-odvodového systému alebo reformy dôchodkového systému. Európske finančné prostriedky by mohli byť použité aj na ďalšie projekty, napr. na projekty ochrany životného prostredia, na pomoc pri prechode na bezuhlíkovú ekonomiku a pod.

zadefinovania problému, ako uvádzajú autori **D. A. Rochefort** a **R. W. Cobb**, je okrem iného žiaduce preskúmať, či ide o známy problém, prípadne bezprecedentný a nie sú k nemu dostupné žiadne vedecké poznatky alebo relevantné štúdie, či informácie (Rochefort – Cobb, 1993). V prípade existencie nových problémov je nevyhnutné sledovať napr. počet prípadov. Tak je to i v prípade pandémie COVID-19 – sleduje sa tzv. početnosť daného problému (tzv. incidencia), t. j. či je nevyhnutné vnímať problém ako šíriaci sa a rastúci, alebo naopak (Kováčová, 2021). Prebiehajúca tretia vlna pandémie je dôkazom toho, že nejde len o zdravotnícky problém, ale aj o ekonomický, sociálny, spoločenský a politický problém. V zložitej pandemickej situácii je nevyhnutné, aby Ministerstvo zdravotníctva SR zabezpečovalo poskytovanie zdravotníckej starostlivosti a plnenie úloh s tým spojených v úzkej súčinnosti aj s ďalšími rezortnými ministerstvami – MF SR, MV SR, MO SR, MD SR, MZVaEZ SR. Rovnako sú v tejto zložitej situácii ministerstvu nápomocné aj samosprávy – obce, mestá, vyššie územné celky, ale i nadácie, charitatívne a neziskové organizácie, občianske združenia, dobrovoľníci a i. Uvedené je dôkazom toho, že väčšina sociálnych, spoločenských, ale i politických problémov má charakter „prierezovosti“, a ich riešenie si vyžaduje zapojenie všetkých verejných politik, ako aj zaangažovanosť všetkých zainteresovaných aktérov (Kováčová, 2021).

Vzhľadom na nepriaznivý vývoj pandémie, spôsobujúcej ochorenie COVID-19, Vláda SR niekoľkokrát vyhlásila núdzový stav. Prvý núdzový stav Vláda SR vyhlásila 15. marca 2020 Uznesením Vlády SR č. 114 podľa čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom.<sup>10</sup> Opakovane, na základe čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov Vláda SR prijala 30. septembra 2020 Uznesenie č. 587, ktorým s účinnosťou od 1. októbra 2020 vyhlásila núdzový stav.<sup>11</sup> Vláda zároveň obmedzila aj slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania. Pod vplyvom nepriaznivého vývoja pandemickej situácie, spôsobujúcej nekontrolovateľné šírenie ochorenia COVID-19 vo forme nových mutácií, ako aj enormnú záťaž pre zdravotníctvo, Vláda SR tretíkrát v súlade s čl. 5 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov dňom 25. novembra 2021 na obdobie 90 dní vyhlásila núdzový stav.<sup>12</sup> Súčasne, podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. obmedzila slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania s účinnosťou od 25. novembra 2021. Ďalšie doplnujúce opatrenia boli a sú vydávané vo forme ďalších zákonov NR SR, uznesení a nariadení Vlády SR, vyhlášok príslušných ministerstiev, ako aj vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva SR.

---

<sup>10</sup> Uznesenie Vlády SR bolo publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 45/2020. Núdzový stav bol ukončený dňa 13. 6. 2020.

<sup>11</sup> Uznesenie Vlády SR bolo publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 268/2020. Núdzový stav bol pôvodne vyhlásený na 45 dní, neskôr bola jeho platnosť opakovane predĺžená. Núdzový stav bol ukončený dňa 14. 5. 2021.

<sup>12</sup> Uznesenie Vlády SR bolo publikované v Zbierke zákonov SR pod č. 428/2021.

Možno konštatovať, že Slovensko zvládlo prvú vlnu pandémie COVID-19 z medicínskeho hľadiska relatívne dobre, no prepád ekonomiky bol badateľný už v prvom štvrtroku 2020. Za sebou už máme aj druhú, a aktuálne prežívame tretiu vlnu pandémie COVID-19. Slováci sa okrem zdravotných rizík, vyvolaných pandemiou COVID-19, obávajú aj ekonomických následkov krízy.

Pandémia COVID-19 negatívne ovplyvnila všetky sféry spoločenského života. Prezenčné vyučovanie sa zo škôl presunulo do domáceho prostredia a zmenilo sa na dištančné vzdelávanie. Podobne i práca mnohých firiem a inštitúcií sa presunula do domáceho prostredia.<sup>13</sup> Uvedený stav odhalil slabé miesta v systéme, množstvo nezodpovedaných otázok, a v mnohých prípadoch i negramotnosť v oblasti využívania moderných informačno-komunikačných technológií. Zároveň poukázal na nedostatočné zabezpečenie virtuálneho priestoru, nárast kybernetických útokov<sup>14</sup> a šírenie dezinformácií<sup>15</sup>. S rozšíreným využitím moderných komunikačných technológií sa výrazná časť obťažovania a zastrasovania presunula do virtuálneho prostredia.<sup>16</sup> Uvedené skutočnosti rozhodne neprispievajú k zvládaniu zložitej situácie a sú dôkazom toho, že je nevyhnutné rozvíjať kritické myslenie a digitálne zručnosti. Pandémia okrem automobilového priemyslu negatívne zasiahla aj ostatné sféry spoločenského života – najmä oblasť služieb, gastrosektor, kultúrny a kreatívny sektor, cestovný ruch, dopravu a i. Mnohé malé firmy a živnostníci sú nútení svoje živnosti zanechať, veľké firmy prepúšťajú svojich zamestnancov a nezamestnanosť sa nenápadne zvyšuje, mzdy sa znižujú, ceny tovarov sa zvyšujú, náklady na energie rastú, objednávky klesajú a skladové zásoby narastajú.<sup>17</sup> Spotrebiteľské správanie sa tak mení pod vplyvom nepriaznivého ekonomického vývoja, pod vplyvom recesie a zhoršujúcej sa situácie na trhu práce. Nízke mzdy a narastajúca nezamestnanosť prinútili ľudí míňať menej, viac šetriť a podľa možnosti si vytvárať finančné rezervy. Napr. materiálnu depriváciu v roku 2020 na Slovensku pociťovalo 12,6 % obyvateľov, čo predstavuje 677-tisíc osôb.<sup>18</sup> Problémy majú najmä neúplné rodiny či dôchodcovia – napr. nemožnosť dovoliť si dovolenku; neschopnosť vytvárať si vlastné finančné rezervy; problém úhrady nepredvídateľných finančných výdavkov z vlastných zdrojov; nedoplatky na bývaní; nedoplatky na hypotékach a pôžičkách; kvalita stravy a i. (ŠÚ SR, 2021).

Okrem poklesu príjmov štát čelí aj zvýšeným výdavkom, nakoľko prijaté preventívne opatrenia v dôsledku pandémie boli a i naďalej sú enormnou záťažou najmä pre zdravotnícky

---

<sup>13</sup> Z uvedeného dôvodu boli novelou Zákonníka práce, ktorá je platná od 1. marca 2021, prijaté pravidlá domácej práce a telepráce (napr. určenie povahy domácej práce a telepráce, kompenzácia zvýšených nákladov a i.).

<sup>14</sup> Od 1. 8. 2021 je účinný zákon NR SR č. 287/2021 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (Priestupky – § 30 ods. 1 – 5; Správne delikty – § 31 ods. 1 – 16).

<sup>15</sup> Šírenie poplašnej správy je skutkovou podstatou trestného činu (§§ 361 – 362 Trestného zákona).

<sup>16</sup> Kyberšikanovanie nemá časové a priestorové obmedzenie, rýchlo sa rozšíri k veľkému publiku, páchatel zostáva v anonymite, ľahko sa prekonávajú rozdiely, uplatňujú sa psychické prostriedky ubližovania. Od 1. 7. 2021 bola novelou Trestného zákona (zákon NR SR č. 300/2005 Z. z. v zn. n. p.) zavedená skutková podstata trestného činu nebezpečného elektronického obťažovania (§ 360b Trestného zákona).

<sup>17</sup> Uvedené negatívne ukazovatele sa významným spôsobom odrazia aj vo výpadku podielových daní pre ďalšie sledované obdobie.

<sup>18</sup> Podľa dostupných informácií Štatistického úradu SR, ich počet sa za poslednú dekádu výrazne znížil. Pre porovnanie: v roku 2011 bolo materiálnou depriváciou ohrozených až 22 % obyvateľov.

a sociálny systém. Počas pandémie COVID-19 musela byť zdravotnícka starostlivosť reprofilizovaná. Stav pacientov, najmä onkologických pacientov a pacientov, chorých na srdcovo-cievne ochorenia, sa zhoršil a ich počet zvýšil.<sup>19</sup> Zdravotnícka starostlivosť bola zameraná prednostne na pacientov COVID-19 a naplánované operačné zákroky museli byť odložené na neurčito. V čase pandémie sa u ľudí tiež zhoršilo duševné zdravie a enormne narástol počet pacientov s psychickými problémami (napr. úzkostné stavy, panické ataky, depresie, či syndróm vyhorenia; tiež je hlásený i nárast prípadov domáceho násillia, sklony k alkoholu, samovražedné sklony a pod.). Kritický je i nedostatok zdravotníckych a sociálnych pracovníkov – lekári, zdravotné sestry, ošetrovatelia (v systéme chýba 3 600 zdravotných sestier, problémom je i neefektívne a neatraktívne rozdelenie kompetencií personálu a i.). No, kritickou oblasťou sú aj zariadenia sociálnych služieb, poskytujúce sociálnu starostlivosť pre seniorov.

### **Samosprávy ako rovnocenný partner štátu**

Rovnako aj samosprávy sa v dôsledku pandémie COVID-19 nachádzajú v zložitej situácii. Výkon originálnych kompetencií je závislý len od výberu jedinej podielovej dane – dane z príjmov fyzických osôb, a teda financovanie originálnych kompetencií môže byť aj existenčne ohrozené.<sup>20</sup> Dôkazom toho je aj finančná a hospodárska kríza, ktorá sa prejavila v období rokov 2009 a 2010. Už v tom čase samosprávy upozorňovali, že nastavený model financovania originálnych kompetencií z podielových daní nie je pre samosprávy plne vyhovujúci, a z dlhodobého hľadiska nemusí byť udržateľný. Opäť možno očakávať výpadok daní, pričom v roku 2021 bude výpadok ešte vyšší ako v roku 2020. Obce a mestá získali v roku 2020 o 121,527 mil. EUR na dani z príjmov fyzických osôb menej ako sa pôvodne predpokladalo (Pandemická situácia..., 2021).<sup>21</sup> Vyššie územné celky, samosprávne kraje, tiež zaznamenali výpadok na dani z príjmov fyzických osôb vo výške viac ako 52 mil. EUR.<sup>22</sup>

Obce a mestá už niekoľkokrát preukázali svoje zodpovedné partnerstvo voči štátu – napr. pri vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie; pri zavádzaní novej európskej meny; v súvislosti s čerpaním prostriedkov z eurofondov; prijímaním úspornostných opatrení a viazaním finančných prostriedkov v súvislosti s krízou a znižovaním deficitu; zabezpečením

---

<sup>19</sup> Podľa dostupných informácií Štatistického úradu SR, v počte úmrtí na onkologické ochorenia je Slovensko na tom najhoršie spomedzi všetkých krajín Európskej únie. Slovenskí pacienti majú horší prístup k liečbe, lieky nie sú dostupné v takom rozsahu ako v mnohých iných krajinách, a rovnako ani prevencia nie je dostatočná (ŠÚ SR, 2021). Uvedené choroby a ochorenia by už dnes bolo žiaduce označiť za akútne, nakoľko sa týkajú veľkej skupiny obyvateľstva, a podporné zdroje (finančné, materiálne, ľudské) rôznych charitatívnych a neziskových organizácií (napr. nadácie, občianske združenia, neziskové organizácie a pod.) sú značne limitované a tiež obmedzené.

<sup>20</sup> Na základe uvedených faktov by stálo za uváženie navrhnúť a prijať zmeny na legislatívnej úrovni, a zaviesť aj iné formy podielových daní – napr. podiel na dani z príjmov právnických osôb, alebo podiel na dani z pridanej hodnoty, príp. aj tzv. zelené dane, resp. hľadať aj iné alternatívy. Obce by napr. uvítali, keby právnické osoby alebo firmy, ktoré majú sídlo v danej obci, poukázali do rozpočtu obce určitý percentuálny podiel zo zaplatenej dane z príjmov, a tým sa podieľali aj na jej zveľaďovaní. To isté platí aj pre daň z pridanej hodnoty a tzv. zelené dane, ktoré majú nabádať k uprednostňovaniu ekologických a k životnému prostrediu šetrných automobilov (podpora automobilov na alternatívne pohony – elektromobily na batérie či na vodíkový pohon, autonómne vozidlá a i.).

<sup>21</sup> Podiel obcí a miest na dani z príjmov fyzických osôb = 70 %.

<sup>22</sup> Podiel vyšších územných celkov na dani z príjmov fyzických osôb = 30 %.

úkonov pri sčítavaní obyvateľstva, domov a bytov; pri zabezpečení volieb do Národnej rady SR, volieb prezidenta SR, volieb do Európskeho parlamentu. Na samosprávy – obce, mestá a vyššie územné celky – sú neustále presúvané úlohy zo strany štátu. Samosprávy nemajú dostatok informácií, a keď áno, tak sa často menia. Napr. celoplošné testovanie v súvislosti s pandemiou COVID-19 samosprávy zatiahli z vlastných zdrojov a len dodatočne dochádzalo k čiastočnej refundácii s tým spojených nákladov. Samosprávy sa nebránia novým úlohám, no musia mať istotu, že na výkon delegovaných úloh budú mať zabezpečený dostatočný prísun finančných prostriedkov, garantovaných štátom, a existenčne tak neohrozia plnenie vlastných samosprávnych úloh. V prípade, že si štát voči jednotkám územnej samosprávy nebude plniť svoju zákonnú povinnosť, samosprávy budú nútené svoje verejné služby, ktoré zabezpečujú pre svojich občanov obmedziť a nebudú schopné zrealizovať ani svoje rozbehnuté alebo nové rozvojové plány, budú musieť šetriť a škrtiť. Na to, aby mohli byť prijímané tak závažné rozhodnutia je nevyhnutné, aby predstavitelia obcí, miest a vyšších územných celkov boli pre vládu SR rovnocenným partnerom a súčasťou intenzívnej a plnohodnotnej komunikácie a spolupráce, ako aj súčasťou legislatívneho procesu pri tvorbe ekonomických opatrení, týkajúcich sa samosprávy.

## **Záver**

Kedy sa slovenskej ekonomike podarí dostať definitívne z krízy, v súčasnosti len veľmi ťažko predpovedať. Oživenie slovenskej ekonomiky bude závisieť nielen od vývoja pandémie, aktuálne prebiehajúcej tretej vlny, ale najmä od ekonomických opatrení vlády SR, a v konečnom dôsledku aj od kondície priemyslu a dopytu kľúčových obchodných partnerov zo zahraničia. Pre dosiahnutie zdravých a udržateľných verejných financií bude žiaduca makroekonomická stabilita, pružnosť a flexibilita slovenskej ekonomiky nevynímajúc, ako aj zapojenie všetkých verejných politík a účasť všetkých zainteresovaných aktérov.

Oživenie slovenskej ekonomiky bude rovnako závisieť aj od množstva ďalších faktorov, avšak pokiaľ sa pandémiu nepodarí dostať pod kontrolu, ekonomika sa zotavovať začne len veľmi pomaly a ťažko, keďže v takýchto prípadoch sú všetky finančné zdroje nevyhnutne sústredené na plnenie strategických a kľúčových úloh, a na prijímanie opatrení alebo rozhodnutí iného charakteru, ako i riešenie iných úloh, žiaľ nie je čas ani priestor. Napriek nepriaznivému vývoju, pozornosť musí byť zameraná aj na maximálne a efektívne využitie možností čerpania európskych finančných prostriedkov z ešte stále prebiehajúceho Programového obdobia 2014 – 2020, a zodpovedne sa pripraviť na čerpanie finančných prostriedkov z novozriadeného fondu obnovy, ako i nového rozpočtu EÚ na obdobie 2021 – 2027, prípadne využitie výhodných podmienok čerpania európskych úverov.

Aby mohla krajina úspešne zvládnuť túto náročnú skúšku vo forme boja s pandemiou, spôsobujúcou ochorenie COVID-19, je nevyhnutné aby sme my všetci prispeli zodpovedným a pokojným prístupom k plneniu povinností, pretože len tak môžeme prispieť k ochrane verejného zdravia a k záchrane ľudských životov. Jedinou možnosťou ako zvládnuť pandémiu a prekonať toto nepriaznivé obdobie je preto vakcinácia – čím vyššia zaočkovanosť, tým väčší predpoklad, že sa z krízy môžeme vymaniť skôr. Podľa odborníkov, celosvetové rozšírenie vírusového ochorenia COVID-19 a jeho ďalších mutácií možno pokladať za dôsledok



globalizačného procesu, zásah človeka do prirodzeného prostredia živočíchov a rastlinstva, a narušenie jeho prirodzeného prostredia. Preto je nevyhnutné, aby sa tento problém riešil celosvetovo. Ak necháme nejakú časť sveta, niektorý z kontinentov bez povšimnutia – môže sa objaviť ďalší vírus, ďalšia pandémia.

### Zoznam bibliografických odkazov

- BERACKA, J. 2020. Slováci sa boja dôsledkov krízy. Zotavenie môže byť dlhé. In *Týždenník o ekonomike a podnikaní: TREND*, č. 20/2020. ISSN 1335-0684. s. 18 – 20
- DUJAVA, D. – HOJDAN, D. – ŽÚDEL, B. 2021. Tretia vlna spomalí oživenie ekonomiky. Makroekonomická prognóza na roky 2021 – 2024 [online], 2021. Bratislava: Inštitút finančnej politiky MF SR, 2021. Dostupné na internete: <Komentar\_MV\_sept2021.pdf (mfsr.sk)>
- DPH zatiaľ neklesne, vláda ide šetriť ďalej [online], 2014. In *PRAVDA*, 24. 4. 2014. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/315527-slovensko-priskrtilo-deficit-pod-3-dlh-stupol-nad-55/>>
- Finančná pomoc ekonomikám poznačených koronakrízou [online], 2020. In *K veci – relácia RTVS*, 21. 7. 2020. [cit. 30.11.2021] Dostupné na internete: <<https://www.rtvs.sk/radio/archiv/1092/1381030>>
- IŽIP, R. 2020. Automobilová veľmoc na kolenách. In *Týždenník o ekonomike a podnikaní: TREND*, č. 20/2020. ISSN 1335-0684. s. 16 – 17
- KOVÁČOVÁ, E. 2013. Problémový výkon kompetencií na úrovni územnej samosprávy v podmienkach SR. In *Hradecké ekonomické dny 2013 – Ekonomický rozvoj a management regiónu*. Hradec Králové: GAUDEAMUS, 2013. ISBN 978-80-7435-249-2. s. 310 – 315
- KOVÁČOVÁ, E. 2014. *Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*. Banská Bystrica: BELIANUM, FPVaMV UMB 2014. 236 s. ISBN 978-80-557-0735-8.
- KOVÁČOVÁ, E. 2020. *Vplyv decentralizácie na výkon a riadenie územnej samosprávy v SR*. Banská Bystrica: BELIANUM, 2020. 222 s. ISBN 978-80-557-1766-1.
- KOVÁČOVÁ, E. 2021. *Politologické aspekty verejnej politiky a verejnej správy – verejný záujem a vymedzenie problému vo verejnej politike*. Praha: Leges, 2021. 78 s. ISBN 978-80-7502-566-1.
- MUCHOVÁ, K. 2020. In *BERACKA, J. 2020. Slováci sa boja dôsledkov krízy. Zotavenie môže byť dlhé. Týždenník o ekonomike a podnikaní: TREND*, č. 20/2020. ISSN 1335-0684. s. 20
- Pandemická situácia výrazne ovplyvnila hospodárenie obcí v roku 2020. In *Týždenník miest a obcí: OBECNÉ noviny*, č. 45 – 46/2021, s. 10 – 11
- Rast miezd pomáha daňovej prognóze. Prognóza daňových a odvodových príjmov na roky 2018 až 2021 [online], 2018. Bratislava: Inštitút finančnej politiky MF SR, 2018. Dostupné na internete: <<http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=11844>>
- Rating zostáva, ale s výkričníkom [online], 2020. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/media/tlacove-spravy/rating-zostava-vykricnikom.html>>
- ROCHFORD, D. A. – COBB, R. W. 1993. Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. In *PSJ: Policy Studies Journal*, 1993. Vol. 21, No. 1. ISSN 1541-0072. pp. 56 – 71

Štatistika verejných financií, 2017. Dostupné na internete:  
<[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics/sk](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/sk)>

Štátny rozpočet reaguje na výzvy, ktoré do života spoločnosti prinieslo ochorenie COVID-19, 2020. In *Týždenník miest a obcí: OBECNÉ noviny*, č. 47 – 48, s. 8

Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov

Uznesenie Vlády SR č. 114/2020 z 15. marca 2020 k návrhu na vyhlásenie núdzového stavu podľa čl. 5 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov na uloženie pracovnej povinnosti na zabezpečenie výkonu zdravotnej starostlivosti a zakázanie uplatňovania práva na štrajk niektorým pracovníkom

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

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

VESELÝ, A. – NEKOLA, M. 2007. *Analýza a tvorba verejných politik*. Praha: SLON, 2007. 407 s. ISBN 978-80-86429-75-5.

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

# STAROBNÝ DÔCHODKOVÝ SYSTÉM A POSTDEMOKRACIA

## OLD PENSION SYSTEM AND POSTDEMOCRACY<sup>23</sup>

Kristína Andrašková

### **ABSTRAKT**

*V súčasných podmienkach sveta, ktorý sa rýchlo mení a vplyvom silnej globalizácie sa pôsobením viacerých faktorov dostáva zastupiteľská demokracia do krízy, ktorá je spájaná s pojmom- postdemokracia. Postdemokracia tak predstavuje nový fenomén, ktorý je predmetom mnohých diskusií vedcov, politológov či ekonómov. Príspevok sa zaoberá problémami, ktoré vyplývajú z postdemokratickej spoločnosti a to najmä zo sociálneho hľadiska. Súčasťou príspevku bude analýza demograficko- ekonomických zmien na území Slovenskej republiky, v súvislosti s aktuálnymi výzvami udržateľnosti starobných dôchodkových systémov. Cieľom je skúmať vplyv problémov v postdemokracii na starobný dôchodkový systém v Slovenskej republike, a to najmä z hľadiska zabezpečenia jeho fungovania a financovania.*

**Kľúčové slová:** postdemokracia, dôchodkový systém, Slovenská republika

### **Úvod**

V posledných rokoch sme svedkami toho, ako sa zastupiteľská demokracia dostáva do krízy, ktorá je spájaná s pojmom postdemokracia. Kríza demokracie sa stáva jednou z výziev pre vnútorné politiky štátov a postdemokracia tak predstavuje nový fenomén, ktorý je predmetom mnohých diskusií vedcov z rôznych vedných odborov po celom svete. (Mezeiová, Maldini 2016)

Pre postdemokraciu je charakteristické oslabovanie demokratických hodnôt a samotného postavenia demokratických inštitúcií, ktoré síce existujú rovnako ako v demokracii, avšak sú riadené mocenskými ekonomickými skupinami. (Crouch 2000) Za príčiny krízy zastupiteľskej demokracie možno považovať krízy jednotlivých znakov liberálnej demokracie, akými sú napríklad politická pluralita, slobodné voľby, rešpektovanie občianskych práv a slobôd, ale aj ekonomická a finančná kríza, či rapidný globálny vývoj. (Európsky hospodársky a sociálny výbor 2019)

Krízu demokracie prehľbujú aj problémy súvisiace s globalizáciou. Na jednej strane najrýchlejšie rastúca populácia v rozvojových štátoch, na druhej strane paradoxne demografická kríza vo vyspelých štátoch, v súvislosti s nízkou pôrodnosťou a starnutím obyvateľstva, má značný dopad na udržateľnosť sociálnych systémov štátov Európy. (Novysedlák, Porubský, Gábik 2012)

Rozsiahly dopad na sociálne systémy má aj vývoj vedy a techniky, technologický pokrok, automatizácia výroby, či digitalizácia, ktoré spôsobujú narastajúcu nepotrebnosť ľudského kapitálu, nezamestnanosť a znižovanie ekonomicky aktívneho obyvateľstva.

---

<sup>23</sup> Príspevok je súčasťou riešenia projektu VEGA 1/0290/20 Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v Slovenskej republike.

(McKinsey Global Institute 2017) Dôsledkom týchto skutočností budú štáty v postdemokrácii čeliť problémom v súvislosti s financovaním sociálnej oblasti, nakoľko počet ekonomicky neaktívneho obyvateľstva presiahne počet obyvateľstva, ktoré je ekonomicky aktívne a štáty tak nebudú schopné zabezpečiť financovanie starobných dôchodkových systémov. (Graf č.1) Uvedená problematika technologizácie a automatizácie výroby práve spolu s demografickou krízou tak predstavuje najväčšie výzvy, ktorým bude čeliť starobný dôchodkový systém v najbližších rokoch.

Súčasťou príspevku bude analýza demograficko- ekonomických zmien na území Slovenskej republiky v súvislosti s aktuálnymi výzvami udržateľnosti starobných dôchodkových systémov. Cieľom je skúmať vplyv problémov v postdemokrácii na starobný dôchodkový systém v Slovenskej republike, a to najmä z hľadiska zabezpečenia jeho fungovania a financovania.

Problematike dôchodkového systému v SR sa venujú prevažne domáci autori ako napríklad **Vladimír Baláž** v prácach „*Ústavný strop na vek odchodu do dôchodku*“ a „*Načo je nám II. Pilier?*“, **Luboš Blaha** v dielach „*Sociálny štát v kocke*“ a „*Fundamentálne otázky v súčasnom diskurze o sociálnej spravodlivosti*“ zo Slovenskej akadémie vied. **Iveta Radičová** v diele „*Zdravie, práca, dôchodok: Zdravotná politika, ne/zamestnanosť a dôchodkové zabezpečenie v SR*“ a „*Sociálna politika na Slovensku*“, či **Richard Geffert** v prácach s názvom „*Sociálna spravodlivosť a valorizačné mechanizmy starobných dôchodkov v Slovenskej republike v časovom diapazóne 2010-2018*“ a „*Druhý pilier starobného dôchodkového sporenia v Slovenskej republike a jeho výkonnosť v roku 2019*“. Zo zahraničných autorov je to napríklad **Vojtěch Krebs** v dielach „*Sociální ochrana a důchodový systém*“ a „*Solidarita ekvivalence v sociálních systémech*“, či **Igor Tomeš** v dielach „*Conditions for Eligibility for Old-Age Pensions*“ a „*Zabezpečení starých lidí v Evropě*“.

Problematike postdemokracie sa zo zahraničných autorov venuje politológ **Colin Crouch**, ktorý sa venoval postdemokrácii v dielach s názvom „*Coping with Post-Democracy*“, „*Post-Democracy after the Crises*“ a politický teoretik **Robert Dahl** v diele: „*On democracy*“ a „*Democracy and Its Critics*“.

## 1 Teoretické východiská

V posledných rokoch sme svedkami toho, ako sa čoraz častejšie vedci z rôznych vedných odborov zaoberajú hľadaním príčin krízy, ktorej čelia zastupiteľské demokracie. Pozornosť je zameraná najmä na ekonomiky jednotlivých štátov, nakoľko prehĺbovanie hospodárskej a finančnej krízy vedie v štátoch k narušeniu politickej a sociálnej stability.

Politológ **Jiří Pehe** definoval súčasnú krízu nasledovne: „súčasná kríza tak nie je len krízou ekonomickou. Je tiež krízou liberálnej demokracie, resp. krízou demokratického štátu, ktorého v minulosti dôležité funkcie boli oslabené alebo celkom prešli do rúk súkromného sektora...“ (Pehe 2012, s.16)

Podľa **Štefana Surmánka** je potrebné hlavnú príčinu krízy hľadať v súčasnom stave a charaktere demokratických systémov, ktorý spočíva okrem iného v rozsiahlom systéme štátnej pomoci. Zo štátov sa vytratil pôvodný sociálny rozmer a solidárnosť založená na

princípoch zásluhovosti a opodstatnenej pomoci, čoho výsledkom je štátna sociálna pomoc ako zákonná požiadavka, z ktorej vyplýva jej právna nárokovateľnosť. (Surmánek 2012)

V súvislosti so súčasnou krízou zastupiteľskej demokracie sa používa pojem postdemokracia. Úplne prvým autorom, ktorý použil pojem postdemokracia bol francúzsky filozof **J. Ranciére** v diele s názvom *La mésentente*, podľa ktorého treba pod pojmom postdemokracia chápať paradox, kedy sa v demokracii v praktickej rovine vytrácajú demokratické formy jednania. (Ranciére 2011)

Britský politológ a sociológ **Colin Crouch** je ďalším autorom, ktorý sa venuje problematike postdemokracie. Postdemokraciu definuje v roku 2000 v diele s názvom *Coping with Post- Democracy* nasledovne. V modeli postdemokracie síce existujú voľby prostredníctvom, ktorých sa striedajú vlády, avšak predvolebná verejná diskusia je len „divadlo,, riadené profesionálmi, ktorí medzi sebou navzájom súperia a ktorí ovládajú metódy presvedčania. Reálna politika sa však formuje v pozadí medzi volenými vládami a elitami reprezentujúcimi záujmy obchodného charakteru. (Crouch 2000)

O tom, že demokracia prichádza do krízy niet pochýb. Nastolením tejto problematiky je však nevyhnutné zdefinovať, čo demokracia vlastne znamená.

Na začiatok treba uviesť, že podľa viacerých autorov nie je možné demokraciu jednoznačne zdefinovať. Ako uvádza **Robert Dahl**, americký politický teoretik, demokracia sama o sebe predstavuje akýsi ideál, ktorý je v realite nedosiahnuteľný, no aj napriek tomu je potrebné vynaložiť všetky sily a snahy čo najviac sa k tomuto ideálu priblížiť. (Dahl 2001) V tejto súvislosti potom možno uvažovať o miere demokracie v jednotlivých štátoch. Z istého hľadiska ju možno aj merať a to prostredníctvom miery vykazovania princípov právneho štátu. (Geffert 2012)

Základným princípom právneho štátu, a teda aj demokratického štátu je zabezpečiť dodržiavanie a rešpektovanie ľudských práv. Právo na primerané hmotné zabezpečenie v starobe je jedným zo základných ľudských práv a patrí tak medzi dôležité princípy demokratických štátov. (Ústavný zákon č. 460/1992 Čl.39 Zb.) Vzhľadom na nadchádzajúci problém, akým je pokles ekonomicky aktívneho obyvateľstva v súvislosti s vyššie uvedenými trendmi, ktorými sú starnutie populácie, vývoj vedy a techniky a automatizácia výroby, budú štáty v postdemokracii čeliť veľkým problémom v sociálnej oblasti.

Ak chápeme demokraciu ako jeden z modelov vládnutia, kreovania politiky ale aj ako základ celej spoločnosti je potom potrebné uviesť, že je určená nie len priestorom ale aj časom. Vyplýva to z historického vývoja, kedy je vnímanie jednotlivých fundamentálnych hodnôt- pilierov, na ktorých stojí demokracia, v každej etape vývoja odlišné. (Geffert 2012)

Práve v tejto súvislosti možno konštatovať, že dôvodom toho, že sa demokracia dostáva do krízy je rapidný globálny vývoj, ktorý so sebou prináša nespočetné množstvo zmien, ktorým musia jednotlivé štáty v posledných desaťročiach čeliť.

## **2 Analýza vybraných problémov sociálneho charakteru v postdemokracii**

V súvislosti s nástupom postdemokracie môžeme identifikovať v sociálnej oblasti viaceré problémy. Demografická kríza, ktorá spočíva v znižovaní pôrodnosti a zároveň vo zvyšovaní strednej dĺžky dožitia- inými slovami dochádza k starnutiu populácie, má

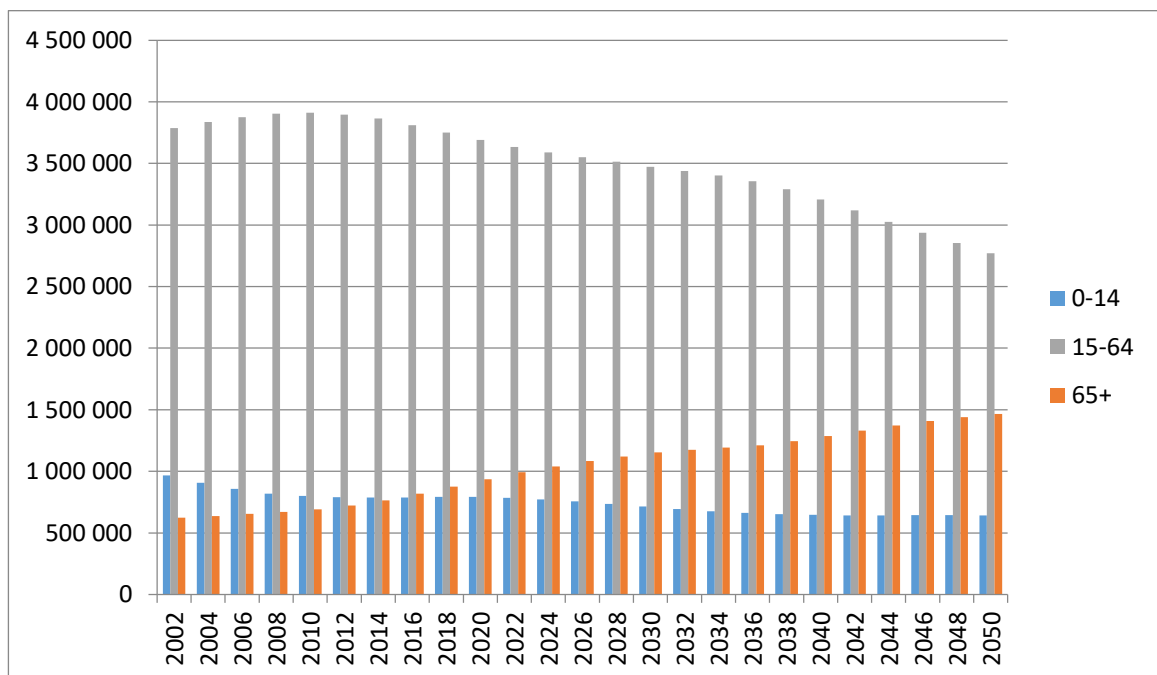
nepriaznivý vplyv na udržateľnosť starobných dôchodkových systémov nielen na Slovensku, ale v rámci celého sveta. (Analýza dlhodobej udržateľnosti...2012)

V ďalšom kroku je potrebné ozrejmiť princíp fungovania starobných dôchodkových systémov na území Slovenskej republiky. Starobný dôchodkový systém SR prešiel v roku 2003 rozsiahlou dôchodkovou reformou. Spomínaná reforma spočívala v zániku pôvodného jednopilierového systému založeného na priebežnom financovaní s medzigeneračným prerozdelením a v nahradení ho novým systémom založeným na trojpilierovej štruktúre. (Geffert 2018) Prvý pilier je postavený na princípe, kedy ekonomicky aktívna populácia prispieva prostredníctvom sociálnych odvodov na penzie súčasným poberateľom starobných dôchodkov. Práve z toho vyplýva vysoká citlivosť prvého piliera na demografický vývoj a s tým súvisiace problémy, ktorým bude čeliť dôchodkový systém v najbližších desaťročiach. (Novysedlák, Porubský, Gábik 2012)

Vzhľadom na skutočnosť, že starobné dôchodkové poistenie, resp. prvý pilier je primárne spravovaný verejnoprávnou inštitúciou, Sociálnou poisťovňou, má spomínaná demografická kríza dopad aj na stav verejných financií. (Geffert 2018)

## 2 1 Demografická kríza

Graf č.1- Štruktúra obyvateľstva podľa veku



(Vaňo, Jurčová, Mészáros 2002, vlastné spracovanie)

Graf č.1 znázorňuje prognózu štruktúry obyvateľstva na území Slovenskej republiky do roku 2050. Na základe získaných údajov možno konštatovať výrazné starnutie populácie, kedy v roku 2050 bude počet obyvateľov v poproduktívnom veku (nad 65 rokov) predstavovať viac ako polovicu z počtu ľudí vo veku produktívnom. Vychádza to z nasledujúcich trendov demografického vývoja, ktorými sú: klesajúca tendencia obyvateľstva

v produktívnom veku, nízka pôrodnosť a v neposlednom rade zvyšovanie počtu obyvateľov v poproduktívnom veku. (Graf č.1)

V roku 2002 bolo v produktívnom veku 3 787 841 ľudí, pričom aktuálne v roku 2022 klesne ich počet na 3 632 981. V roku 2050 sa predpokladá, že počet ľudí v produktívnom veku sa zníži až na 2 771 232, čo predstavuje za 48 rokov pokles o 26,84%. Na druhej strane počet obyvateľov v poproduktívnom veku v roku 2050, by mal dosiahnuť nárast v porovnaní s rokom 2002 až o 135,1%. (Graf č.1)

## 2.2 Udržateľnosť dôchodkového systému a verejných financií

Druhý problém po demografickej kríze predstavuje udržateľnosť dôchodkového systému. Dôchodkový systém Slovenskej republiky bol ešte v roku 2018 vzhľadom na svoju stabilitu používaný generálnym tajomníkom OECD ako príklad pre ostatné krajiny. Situácia sa však dôsledkom opatrení prijatých v roku 2019 a 2020 razantne zmenila a aktuálne Slovensko patrí z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií medzi najhoršie krajiny v rámci Európskej únie. Okrem spomínaných opatrení tento stav možno pripisovať po dlhé roky nesprávne nastavenej stratégii fiškálnej politiky a to najmä v období rokov 2013-2019. Tá by mala byť správne nastavená tak, kedy sa v dobrých časoch stabilizuje ekonomika šetrením a v čase krízy prebieha stabilizácia prostredníctvom fiškálnych stimulov. (Benko 2021)

Hranice verejného dlhu sú upravené v Maastrichtskej zmluve, prijatej v roku 1992, v protokole o postupe pri nadmernom deficite v článku 1, na úrovni 60% HDP. (European Union 2012) Hranice, ktoré sú dané ústavou predstavujú 40% v rámci spodného pásma dlhu a v rámci vrchného pásma dlhu je to 50%. (Benko 2021) V roku 2017 bol na Slovensku dlh verejnej správy na úrovni 51,54% HDP a v roku 2020 dosiahol 60,57% HDP. Predpokladaná výška dlhu za rok 2021, ktorú vypracovalo Ministerstvo financií SR sa odhaduje na 64,82% HDP čo predstavuje sumu 7 090,5 miliárd eur. (Deficit verejných financií...2021)

Súčasťou zvyšovania deficitu verejných financií je nárast výdavkov na starobné dôchodky. V roku 2019 predstavovali výdavky na starobné dôchodky 8,3% HDP. Podľa Správy Európskej komisie o starnutí populácie by mali tvoriť tieto výdavky v roku 2070 až 14,2% HDP. (Fodor, Martiška, Cenker 2021)

Veľký vplyv demografických zmien na stav verejných financií možno odvodiť zo skutočnosti, že aj napriek vyšším sadzbám poisťného (v roku 2012 bola skutočná poisťná sadzba o 3,35 % vyššia ako sadzba férová) v porovnaní s férovou poisťnou sadzbou<sup>24</sup>, sa dostáva dôchodkový systém do finančnej nerovnováhy a zatťažuje verejné financie. (Novysedlák, Porubský, Gábik 2012)

---

<sup>24</sup> Férová poisťná sadzba je taká sadzba, ktorá je stanovená na „férovej“ úrovni, t.j. na takej úrovni, kedy je zaplatené poisťné v súlade s výškou nároku každého jednotlivca. Inými slovami, za férové sadzby sa považujú tie, pri ktorých jednotlivec s príjmom na úrovni priemernej mzdy odvedie do systému presne toľko, koľko z neho aj dostane.

Tabuľka č.1- Počet vyplatených starobných dôchodkov za roky 2000-2020

Ukazovateľ	Rok				
	2000	2005	2010	2015	2020
Počet dôchodcov/Počet vyplatených dôchodkov	778 030	924 285	954 661	1 032 197	1 093 195

(Vyplatené dôchodky 2021, vlastné spracovanie)

Tabuľka č.1 znázorňuje počet vyplatených starobných dôchodcovských dávok v rozmedzí dvadsiatich rokov. V roku 2000 bolo na území Slovenskej republiky spolu 778 030 poberateľov starobných dôchodkov. Po uplynutí desiatich rokov ich počet vzrástol na 954 661, čo predstavuje nárast o 22,70 percentuálnych bodov. Počet vyplatených dôchodkov v roku 2020 dosiahol 1 093 195. Za celkové skúmané obdobie, od roku 2000 do roku 2020 tak stúpol počet vyplatených dôchodkov o 315 165, čo predstavuje nárast o 40,50 %. Vzhľadom na rastúcu tendenciu poberateľov starobných dôchodkov za posledných dvadsať rokov možno predpokladať zvyšujúce sa zaťaženie verejných financií práve vyplácaním starobných dôchodkov. (Tabuľka č.1)

## Záver

Cieľom príspevku bolo skúmať vplyv problémov v postdemokracii na starobný dôchodkový systém v Slovenskej republike, a to najmä z hľadiska zabezpečenia jeho fungovania a financovania. Zo sledovania uvedeného cieľa možno konštatovať, že v postdemokracii budú štáty v sociálnej oblasti čeliť viacerým problémom. Dôvodom je demografická kríza a technologický pokrok, ktoré nepochybne spôsobujú zvyšovanie počtu ekonomicky neaktívneho obyvateľstva.

Z prognóz vývoja štruktúry obyvateľstva v diapazóne rokov 2002-2050 vyplýva, že v roku 2002 predstavoval počet ekonomicky neaktívnych obyvateľov (obyvatelia vo vekovej kategórii 0-14 a obyvatelia starší ako 65 rokov) 42% z celkového počtu ekonomicky aktívnych obyvateľov. Z celkového počtu obyvateľov Slovenskej republiky v roku 2002 t.j. z 5 379 151 obyvateľov tvorili ekonomicky neaktívni obyvatelia 29,58%. Podľa prognóz bude v roku 2050 predstavovať počet ekonomicky neaktívnych obyvateľov až 76,10% z počtu obyvateľov, ktorí sú ekonomicky aktívni a z celkového počtu obyvateľov Slovenskej republiky, ktorý sa predpokladá na počet 4 880 189 by mali ekonomicky neaktívni obyvatelia tvoriť až 43,21%. (Graf č.1)

V súvislosti s demografickou krízou budú štáty riešiť problematiku financovania starobných dôchodkov. Vzhľadom na deficitné hospodárenie Sociálnej poisťovne, bude financovanie dôchodkového systému zaťažovať verejné financie. Výdavky na starobné dôchodky predstavovali v roku 2019 8,3% HDP. Do roku 2070 vzrastú tieto výdavky o 5,9% HDP. Pre ilustráciu tento nárast predstavuje väčšiu sumu financií, akú dávame dnes na zdravotníctvo. (Deficit verejných financií...2021) Dôvodom je vyplácanie stále väčšieho počtu



starobných dôchodkov, nakoľko od roku 2000 do roku 2020 vzrástol počet poberateľov starobných dôchodkov o 315 165. (Tabuľka č.1)

O probléme udržateľnosti dôchodkového systému v Slovenskej republike svedčí aj množstvo reforiem a novelizácií zákonov, ktoré boli prijaté v minulých rokoch a takisto aj súčasná príprava novej reformy.

Ako sa však štáty vysporiadajú so sociálnymi problémami, ktorým budú čeliť v postdemokracii? Budú štáty schopné zabezpečiť v najbližších rokoch financovanie dôchodkových systémov?

### Zoznam bibliografických odkazov

BENKO, M. 2021. Tóth: Pre súčasnú strednú generáciu môže chýbať štvrtina zdrojov na ich budúce dôchodky [online]. webnoviny [cit.15.11.2021]. Dostupné na internete: <https://www.webnoviny.sk/vofinanciach/toth-pre-sucasnu-strednu-generaciu-moze-chybat-stvrtina-zdrojov-na-ich-buduce-dochodky/>

CROUCH, C. 2000. Coping with Post- Democracy. London: Fabian Society. 73s. ISBN:978-0716305989

DAHL, R. 2001. O demokracii. Praha: Portál. ISBN: 80-7178-422-2

DEFICIT VEREJNÝCH FINANCIÍ V ROKU 2020 NA SLOVENSKU DOSIAHOL 6,16% HDP. 2021.[online]. Štatistický úrad Slovenskej republiky.[cit.22.11.2021]. Dostupné na internete:

[https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf\\_sprava\\_detail/7139d923-d7c4-4114-996f-](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail/7139d923-d7c4-4114-996f-6cd654746e32!/ut/p/z1/tVJNc9owFPwtOfgov2dLtuZcBJPyEcGkUAro0jFGYmf4I7Zih38fuZNLZhJKD9VF0szuvl2tQMIGZBG16THSaVIEJ3PfSv_3E58Eg4EjEAczipPp_fJhPPzhj1YerD8DgofFHU5-isfRYsocZB7Iy_xfIEHGha50Atty10QJaTKSFgcSZdpCcyj3LhpC0Waqo7as4Vto3Rmdu7QcB-6lOx5zAhzHEbC0D8QP977HuPMV9Tt5as43cP2KvT6b3n7OPjNEmj48g9kOBJjxmeIwWzk4USMV4vwiVIU9ANwQWNrPPbvPTgc1m2qOlgV_cucYPmPEccIU5DpLre7OLfR5gFHynnAXBb6HqV95-nzy4sUppiy0OpNw-Z_NGPmuPV8OD8a-5FOeukSNtdSRbGjgaHW6qBqVduvtfmtidZVc2uhhV3X2ceyPJ6U3WQWfsVIysYk-wSEKl_1AT2T7DC_o0zuzvTUzsTNzTtuV-WX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

[6cd654746e32!/ut/p/z1/tVJNc9owFPwtOfgov2dLtuZcBJPyEcGkUAro0jFGYmf4I7Zih38fuZNLZhJKD9VF0szuvl2tQMIGZBG16THSaVIEJ3PfSv\\_3E58Eg4EjEAczipPp\\_fJhPPzhj1YerD8DgofFHU5-](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail/7139d923-d7c4-4114-996f-6cd654746e32!/ut/p/z1/tVJNc9owFPwtOfgov2dLtuZcBJPyEcGkUAro0jFGYmf4I7Zih38fuZNLZhJKD9VF0szuvl2tQMIGZBG16THSaVIEJ3PfSv_3E58Eg4EjEAczipPp_fJhPPzhj1YerD8DgofFHU5-isfRYsocZB7Iy_xfIEHGha50Atty10QJaTKSFgcSZdpCcyj3LhpC0Waqo7as4Vto3Rmdu7QcB-6lOx5zAhzHEbC0D8QP977HuPMV9Tt5as43cP2KvT6b3n7OPjNEmj48g9kOBJjxmeIwWzk4USMV4vwiVIU9ANwQWNrPPbvPTgc1m2qOlgV_cucYPmPEccIU5DpLre7OLfR5gFHynnAXBb6HqV95-nzy4sUppiy0OpNw-Z_NGPmuPV8OD8a-5FOeukSNtdSRbGjgaHW6qBqVduvtfmtidZVc2uhhV3X2ceyPJ6U3WQWfsVIysYk-wSEKl_1AT2T7DC_o0zuzvTUzsTNzTtuV-WX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

[isfRYsocZB7Iy\\_xfIEHGha50Atty10QJaTKSFgcSZdpCcyj3LhpC0Waqo7as4Vto3Rmdu7QcB-](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail/7139d923-d7c4-4114-996f-6cd654746e32!/ut/p/z1/tVJNc9owFPwtOfgov2dLtuZcBJPyEcGkUAro0jFGYmf4I7Zih38fuZNLZhJKD9VF0szuvl2tQMIGZBG16THSaVIEJ3PfSv_3E58Eg4EjEAczipPp_fJhPPzhj1YerD8DgofFHU5-isfRYsocZB7Iy_xfIEHGha50Atty10QJaTKSFgcSZdpCcyj3LhpC0Waqo7as4Vto3Rmdu7QcB-6lOx5zAhzHEbC0D8QP977HuPMV9Tt5as43cP2KvT6b3n7OPjNEmj48g9kOBJjxmeIwWzk4USMV4vwiVIU9ANwQWNrPPbvPTgc1m2qOlgV_cucYPmPEccIU5DpLre7OLfR5gFHynnAXBb6HqV95-nzy4sUppiy0OpNw-Z_NGPmuPV8OD8a-5FOeukSNtdSRbGjgaHW6qBqVduvtfmtidZVc2uhhV3X2ceyPJ6U3WQWfsVIysYk-wSEKl_1AT2T7DC_o0zuzvTUzsTNzTtuV-WX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

[6lOx5zAhzHEbC0D8QP977HuPMV9Tt5as43cP2KvT6b3n7OPjNEmj48g9kOBJjxmeIwWzk4USMV4vwiVIU9ANwQWNrPPbvPTgc1m2qOlgV\\_cucYPmPEccIU5DpLre7OLfR5gFHynnAXBb6HqV95-nzy4sUppiy0OpNw-Z\\_NGPmuPV8OD8a-](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail/7139d923-d7c4-4114-996f-6cd654746e32!/ut/p/z1/tVJNc9owFPwtOfgov2dLtuZcBJPyEcGkUAro0jFGYmf4I7Zih38fuZNLZhJKD9VF0szuvl2tQMIGZBG16THSaVIEJ3PfSv_3E58Eg4EjEAczipPp_fJhPPzhj1YerD8DgofFHU5-isfRYsocZB7Iy_xfIEHGha50Atty10QJaTKSFgcSZdpCcyj3LhpC0Waqo7as4Vto3Rmdu7QcB-6lOx5zAhzHEbC0D8QP977HuPMV9Tt5as43cP2KvT6b3n7OPjNEmj48g9kOBJjxmeIwWzk4USMV4vwiVIU9ANwQWNrPPbvPTgc1m2qOlgV_cucYPmPEccIU5DpLre7OLfR5gFHynnAXBb6HqV95-nzy4sUppiy0OpNw-Z_NGPmuPV8OD8a-5FOeukSNtdSRbGjgaHW6qBqVduvtfmtidZVc2uhhV3X2ceyPJ6U3WQWfsVIysYk-wSEKl_1AT2T7DC_o0zuzvTUzsTNzTtuV-WX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

[5FOeukSNtdSRbGjgaHW6qBqVduvtfmtidZVc2uhhV3X2ceyPJ6U3WQWfsVIysYk-](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail/7139d923-d7c4-4114-996f-6cd654746e32!/ut/p/z1/tVJNc9owFPwtOfgov2dLtuZcBJPyEcGkUAro0jFGYmf4I7Zih38fuZNLZhJKD9VF0szuvl2tQMIGZBG16THSaVIEJ3PfSv_3E58Eg4EjEAczipPp_fJhPPzhj1YerD8DgofFHU5-isfRYsocZB7Iy_xfIEHGha50Atty10QJaTKSFgcSZdpCcyj3LhpC0Waqo7as4Vto3Rmdu7QcB-6lOx5zAhzHEbC0D8QP977HuPMV9Tt5as43cP2KvT6b3n7OPjNEmj48g9kOBJjxmeIwWzk4USMV4vwiVIU9ANwQWNrPPbvPTgc1m2qOlgV_cucYPmPEccIU5DpLre7OLfR5gFHynnAXBb6HqV95-nzy4sUppiy0OpNw-Z_NGPmuPV8OD8a-5FOeukSNtdSRbGjgaHW6qBqVduvtfmtidZVc2uhhV3X2ceyPJ6U3WQWfsVIysYk-wSEKl_1AT2T7DC_o0zuzvTUzsTNzTtuV-WX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

[wSEKl\\_1AT2T7DC\\_o0zuzvTUzsTNzTtuV-WX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail/7139d923-d7c4-4114-996f-6cd654746e32!/ut/p/z1/tVJNc9owFPwtOfgov2dLtuZcBJPyEcGkUAro0jFGYmf4I7Zih38fuZNLZhJKD9VF0szuvl2tQMIGZBG16THSaVIEJ3PfSv_3E58Eg4EjEAczipPp_fJhPPzhj1YerD8DgofFHU5-isfRYsocZB7Iy_xfIEHGha50Atty10QJaTKSFgcSZdpCcyj3LhpC0Waqo7as4Vto3Rmdu7QcB-6lOx5zAhzHEbC0D8QP977HuPMV9Tt5as43cP2KvT6b3n7OPjNEmj48g9kOBJjxmeIwWzk4USMV4vwiVIU9ANwQWNrPPbvPTgc1m2qOlgV_cucYPmPEccIU5DpLre7OLfR5gFHynnAXBb6HqV95-nzy4sUppiy0OpNw-Z_NGPmuPV8OD8a-5FOeukSNtdSRbGjgaHW6qBqVduvtfmtidZVc2uhhV3X2ceyPJ6U3WQWfsVIysYk-wSEKl_1AT2T7DC_o0zuzvTUzsTNzTtuV-WX/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

EUROPEAN UNION. 2012.[online]. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. [cit. 18.11.2021]. Dostupné na internete: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN)

[content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT&from=EN)

EURÓPSKY HOSPODÁRSKY A SOCIÁLNY VÝBOR. 2019. [online]. Odolná demokracia prostredníctvom silnej a rozmanitej občianskej spoločnosti. [cit.20.11.2021]. Dostupné na internete: <https://op.europa.eu/sk/publication-detail/-/publication/6046c08a-9f20-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

FODOR,J.- MARTIŠKA,P.-CENKER,J. 2021. [online]. S vráskami rastú výdavky. Inštitút finančnej politiky. Komentár 2021/6. [cit. 22.11.2021]. Dostupné na internete: [https://www.mfsr.sk/files/archiv/16/AWG\\_komentar.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/16/AWG_komentar.pdf)

GEFFERT,R. 2012. *Axiologické metamorfózy demokracie a jej aspektov v 21. Storočí. Sloboda rovnosť poriadok- včera, dnes, zajtra*. In: Sloboda –rovnosť -poriadok. Kam kráčaš demokracia?. Košice: UPJŠ. ISBN: 978-80-7097-979-2.

GEFFERT,R. 2018. Sociálna spravodlivosť a valorizačné mechanizmy starobných dôchodkov v Slovenskej republike v časovom diapazóne 2010-2018. [online]. *Annales Scientia Politicia*, Vol.7, No.1. [cit. 21.11.2021]. Dostupné na internete: [https://www.unipo.sk/public/media/30622/08\\_Geffert.pdf](https://www.unipo.sk/public/media/30622/08_Geffert.pdf).

MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. 2017. [online]. A future that works: Automation, Employment, and Productivity. [cit.25.11.2021]. Dostupné online: <https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/featured%20insights/Digital%20Disruption/Ha%20messing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/MGI-A-future-that-works-Executive-summary.ashx>

MEZEIOVÁ,G.- MALDINI,P. 2016. [online]. Vývoj participatívnej demokracie: Komunitné organizovanie v postkomunistickom kontexte. In: *Studia Politica Slovaca*, vol. 9, no.1. [cit. 21.11.2021]. Dostupné online: [https://www.sav.sk/journals/uploads/05151119SPS\\_1\\_2016\\_G%20Mezeiova\\_P%20Maldini.pdf](https://www.sav.sk/journals/uploads/05151119SPS_1_2016_G%20Mezeiova_P%20Maldini.pdf)

NOVYSEDLÁK,V.- PORUBSKÝ,M.-GÁBIK,R. 2016.[online]. Analýza dlhodobej udržateľnosti a návrhy na zmenu dôchodkového system SR. Inštitút finančnej politiky. [cit.20.11.2021]. Dostupné z: [https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/19983/70/EA\\_Dochodky\\_FINAL.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/19983/70/EA_Dochodky_FINAL.pdf)

PEHE,J. 2012. Krize, nebo konec kapitalismu? PROSTOR. 296s. ISBN: 978-80-7260-267-4.

RANCIÉRE,J.2011. Neshoda. Politika a filosofie. Praha: Svoboda Servis. ISBN: 978-80-86320-72-4.

SURMÁNEK,Š. 2012. [online]. Kríza politiky alebo kríza systému. Prešov: Prešovská univerzita. [cit.24.11.2021]. Dostupné online: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/dudinska1/subor/surmanek.pdf>

Ústavný zákon č. 460/1992 Čl.39 Zb. Ústava Slovenskej republiky

VAŇO,B.- JURČOVÁ,D.- MÉSZÁROS,J. 2002. Prognóza vývoja obyvateľstva SR do roku 2050. [online]. Bratislava: Inštitút informatiky a štatistiky [cit.20.11.2021]. Dostupné na internete: <http://www.infostat.sk/vdc/pdf/prognoza2050vdc2.pdf>

VYPLATENÉ DÔCHODKY.2021. [online]. Štatistický úrad Slovenskej republiky. [cit. 22.11.2021]. Dostupné na internete: [http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b\\_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID\(%22iA8613EED59944E818C626E2CDA225B2E%22\)&ui.name=Vyplaten%C3%A9%20d%C3%B4chodky%20%5Bso3002rr%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID(%22iA8613EED59944E818C626E2CDA225B2E%22)&ui.name=Vyplaten%C3%A9%20d%C3%B4chodky%20%5Bso3002rr%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlets%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk)

# PANDEMICKÁ SITUÁCIA NA SLOVENSKU A JEJ ANALÝZA SŤAŽNOSTÍ

## PANDEMIC SITUATION IN SLOVAKIA AND ITS ANALYSIS OF COMPLAINTS

**Mgr. Andrea Košíková, PhDr. Marcel Orenič, DBA, LL.D.**

### **ABSTRAKT**

*Príspevok sa zaoberá analýzou sťažností fyzických a právnických osôb podľa zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v platnom znení a podporne podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v platnom znení, podaných Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky počas pandémie v roku 2020 a k 31. októbru 2021. V prvej časti je pozornosť venovaná vymedzeniu základných pojmov v rámci manažmentu sťažností. V druhej kapitole nadväzuje na pohľad verejnosti na manažment sťažností. Na základe teoretických zistení práca kontinuálne prechádza v jej záverečnej časti k splneniu cieľa v podrobnej analýze a komparácii manažmentu vybavovania sťažností štátnej súdnej inštitúcie.*

**Kľúčové slová:** právo, sťažnosť, sťažovateľ, súd, zákon

### **Úvod**

Zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o súdoch“) je jeden z najčastejšie aplikovaných zákonov zo strany sťažovateľov, účastníkov súdnych konaní, či už ide o písomne podané sťažnosti, alebo sťažnosti osobne interpretované sťažovateľmi. Orgánmi verejnej správy sú na účely tohto zákona orgány štátnej správy. Účastník súdneho konania má právo podať sťažnosť podľa ustanovení § 62 zákona o súdoch. Podobné zákony platia aj v okolitých štátoch európskej únie. Prijímané sú v záujme tzv. ďalšej právnej ochrany strán súdneho konania.

Cieľom príspevku je zistiť a štatisticky zmapovať sťažnosti podané písomne podľa ustanovení zákona o súdoch a podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v platnom znení (ďalej len „zákon o sťažnostiach“). Hlavným cieľom je popísať a vyšpecifikovať proces manažmentu sťažností v Slovenskej republike a na Najvyššom súde Slovenskej republiky.

Prvá kapitola definuje manažment sťažností v zmysle zákona o súdoch a zákona o sťažnostiach. V druhej kapitole nadväzuje na pohľad verejnosti na manažment sťažností. Tretia kapitola, ako praktická časť príspevku, je zameraná na analýzu a komparáciu zistených výsledkov, t. j. štatistických údajov o podaných sťažnostiach v dobe doterajšej pandémie ochorenia Covid-19, rokov 2020 a 10/2021.

### **1 Manažment sťažností**

Každý občan Slovenskej republiky má právo sa vo veciach verejného, alebo iného spoločného či spoločenského záujmu obracať na štátne orgány (orgány štátnej a územnej samosprávy) s rôznymi podaniami, žiadosťami, návrhmi, podnetmi, dopytmi, ale aj

sťažnosťami. Štátny orgán je správnym orgánom, ktorému zákon zveril právomoc rozhodovania o právach a právom chránených záujmoch, alebo povinnostiach fyzických osôb (FO) a právnických osôb (PO) v oblasti verejnej správy.

Súdnictvo vo všeobecnosti, a teda i na Slovensku, možno jednoducho a stručne charakterizovať ako rozhodovanie sporov a následné uskutočňovanie práva osobitnými súdnymi orgánmi, ustanovenými na tento účel.

## 1.1 Právo fyzickej a právnickej osoby podať sťažnosť

Ústava Slovenskej republiky v rámci ochrany účastníkov súdnych konaní ustanovuje právo podávať sťažnosti najmä v súvislosti s prieťahmi v prebiehajúcom súdnom konaní. Ústavné práva sú zúžené na čl. 48 ods. 2 Ústavy, ktorý nie je predmetom analýzy tejto práce, prekrýva však riešenie sťažnosti na ústavnej úrovni.

Základnými zákonmi, na základe ktorých môžu sťažovatelia podať sťažnosť vo vzťahu k súdom, sú:

- **zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach** (týka sa vo všeobecnosti všetkých občanov Slovenskej republiky (SR), avšak bol prijatý o 6 rokov neskôr, ako zákon o súdoch, je však primárnym),
- **zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch** (týka sa výhradne účastníkov súdnych konaní).

Ďalšími právnymi predpisy, ktoré sa nepriamo týkajú podania sťažností verejnosti, tzv. kódexy práva, ako sú zákonníky napríklad občiansky, obchodný, pracovný, trestný zákon, ktoré nie sú predmetom aplikačnej praxe Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na vybavovanie sťažností zo strany FO a PO.

## 2 Verejnosť a manažment vybavovania sťažností

Efektívny manažment vybavovania sťažností na Najvyššom súde SR (ďalej len NR SR) podobne ako každá iná profesionálna činnosť si vyžaduje overený postup, špecifický obsah, štruktúru a úroveň poznatkov, zručností a skúseností.

V predmetnom postupe z hľadiska manažérskych funkcií zamestnanec NS SR najviac uplatňuje a realizuje osobné zručnosti. Preto je dôležité, aké úlohy má stanovené, ako ich bude realizovať, ako bude informácie podávať, ktoré informácie má povinnosť nezverejniť a aké záverečné rozhodnutia vo vzťahu k sťažovateľovi prijme. Na splnenie týchto požiadaviek je nevyhnutné zabezpečiť aj podmienky na prípravu a výchovu zodpovedného zamestnanca.

Zamestnanecká právomoc má klasický poradný (pomocný) charakter pre nadriadeného, či vyššie postaveného manažéra. Požadované spôsobilosti zamestnanca súdu – nároky kladené na jeho pracovné miesto majú rôzny obsah a úroveň, čo v spojitosti s verejnosťou, resp. vybavovaním občanov ako verejnosti znamená:

- **účelnosť** – robiť správne veci,
- **účinnosť** – robiť veci správne, správnym spôsobom,
- **hospodárnosť** – robiť veci s minimálnymi nákladmi,
- **zodpovednosť** – robiť veci spravodlivo a podľa práva.

Potenciálom zamestnanca v súdnictve je práve predpoklad vykonávať teraz aj

v budúcnosti túto prácu spravodlivo, v intenciách právnych predpisov a noriem Slovenskej republiky.

Spätná väzba a kontrola postupu aj osobného kontaktu stáleho zamestnanca súdu a sťažovateľov už totiž nie je len otázkou vnútornej personálnej štruktúry súdu, ale priamo súvisí s vonkajším prostredím. Konkrétne s FO, či už ide o účastníkov súdnych konaní, alebo občanov sťažovateľov. Zamestnanec NS SR je teda povinný vykonávať svoje úlohy spôsobom, ktorý je akceptovaný ďalšími členmi a manažermi súdu a je v súlade s ich očakávaniami.

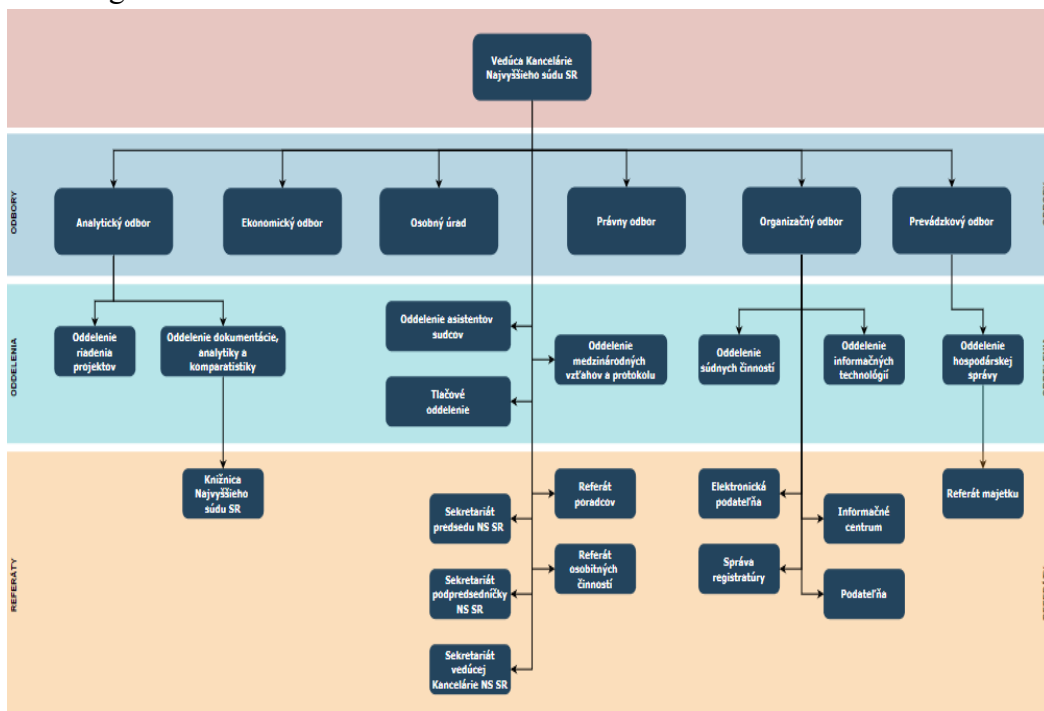
Veľmi dôležitú úlohu v tomto prípade zohráva reálna psychická stabilita a spôsobilosť, schopnosť vykonávať a úspešne zvládať nátlak verejnosti, či už ako jednotlivca v bezprostrednom osobnom kontakte, alebo ako ostrý nátlak médií, na ktoré sa nespokojní sťažovatelia spravidla obracajú v prípade nevyhovenia ich sťažnosti zo strany súdov SR. (SZÁRKOVÁ, M., 2009)

Riadiaci manažment súdu je v súlade s ustanoveniami zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) a v záujme transparentnosti, pre širokú verejnosť zverejnený na webovom portáli Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky.

### 3 Organizačná štruktúra a manažment súdu

Organizáciu NS SR a postavenie štátnych zamestnancov a zamestnančov pri výkone práce vo verejnom záujme, upravuje **Organizačný poriadok Kancelárie NS SR**, účinný od 1. januára 2021 s organizačnou schémou, vedený pod Spr 2058/20 podľa obrázku 1 (NSUD, 2021).

**Obrázok 1:** Organizačná schéma NS SR



**Zdroj:** <https://www.nsud.sk>

Na štátnozamestnanecké vzťahy NS SR, riadené jej predsedom (v priamej podriadenosti sú podpredseda a tri kolégia sudcov), sa vzťahuje Zákonník práce, len ak to ustanovuje zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe (ďalej len „zákon o štátnej službe“). Štátny zamestnanec je vo všeobecnosti FO, ktorá vykonáva štátnu službu v služobnom úrade v príslušnom odbore štátnej služby, ku ktorej patrí aj organizácia súdnictva v rámci NS SR.

### 3.2 Kompetencie a právomoci predsedu a podpredsedu súdu

Z hľadiska teoretického organizačná štruktúra riadiaceho systému (aj NS SR) tvorí základnú systém riadenia, čiže ho umožňuje, zjednodušuje a uľahčuje. Z tohto dôvodu je organizačná štruktúra inštitúcie nevyhnutným predpokladom vykonávania procesu manažmentu. Proces manažmentu môže prebiehať iba v rámci zodpovedajúcej organizačnej štruktúry riadenia. Na tento účel môže pôsobiť aj negatívne, ak nezodpovedá jeho požiadavkám, ale zaostáva za ním. V takomto prípade je potrebné uskutočniť zmeny v organizačnej štruktúre riadenia, aby boli splnené podmienky na účinný priebeh procesu riadenia.

Tvorba organizačnej štruktúry rieši dve oblasti:

- organizačná diferenciacia činnosti a
- organizačná integrácia činnosti.

**Diferenciácia** znamená proces riadenia s tým, že úlohy sa rozčlenia a jednotlivé útvary sa stávajú zodpovednými za vykonávanie zverených činností. Je to štruktúra, v ktorej sa úlohy organizácie ako systému presúvajú dovnútra na jednotlivé podsystémy.

**Integrácia** je proces, ktorý zabezpečuje jednotu úsilia podsystémov organizácie pri plnení jej celkovej úlohy. Nazýva sa zjednocovaním, koordináciou činností.

Východiská tvorby organizačnej štruktúry sú procesom, pri ktorom sa vytvárajú hierarchické štruktúry, majúce spravidla pyramídové organizačné štruktúry. Základnú tvoria pracovníci a ich nadriadení sú riadiaci pracovníci. Nad nimi je menšia skupina riadiacich pracovníkov vyššej úrovne riadenia. Na vrchole pyramídy stojí vrcholový vedúci pracovník, v danom prípade predseda NS SR ako najvyšší riadiaci manažér.

Podľa počtu hierarchických úrovní sa tieto typy organizačných štruktúr delia na:

- **širokú a nízku** – menší počet riadiacich stupňov a väčší počet podriadených útvarov každému vedúcemu a
- **vysokú a štíhlu** – väčší počet stupňov riadenia, menší počet útvarov podriadených každému vedúcemu.

### 3.3 Osobnosť manažéra st'aznosti na súde

Dôležitým predpokladom efektívneho manažmentu NS SR je komplexný prístup k ľudskému potenciálu. Základnou tendenciou nazerania na človeka v práci je snaha hodnotiť ho ako osobnosť a subjekt riadenia a nevidieť v ňom objekt organizácie práce.

Túto činnosť môže zabezpečiť len dobrý manažér aj na podriadených stupňoch. (MS SR, 2021)

Predseda NS SR v súlade s ustanovením § 21 ods. 1 veta tretia zákona o súdoch a na základe predchádzajúceho súhlasu udeleného plénom NS SR v zmysle tohto ustanovenia rozhodol dňa 16. februára 2021 pod č. Pls 1/2021 o začatí činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (NSS SR), ktorým vyčlenil správne kolégium z NS SR.

Pôsobnosť správneho kolégia NS SR je vymedzená najmä čl. 154g ods. 5 a 6 Ústavy SR, ustanovením § 8 písm. a zákona o súdoch a ustanovením § 20 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. V súčasnosti už existujú a vykonávajú svoju činnosť dva najvyššie sudy SR, avšak na účel tejto práce je predmetom analýzy pôvodne zriadený NS SR v roku 1970.

### **3.4 Právny postup vybavovania sťažovateľa v osobitných prípadoch**

Štát má zriadené miestne a okresné úrady sociálnych vecí, či bezplatné centrá právnej pomoci, avšak podľa vyjadrení sťažovateľov, je tento systém časovo i finančne zaťažujúci, preto sa domnievajú, že sociálnu otázku vyriešia súdnou cestou.

Štátna služba na NS SR je však v zmysle zákona o štátnej službe v platnom znení, budovaná a vychádza z týchto základných princípov politickej neutrality, zákonnosti, transparentného zamestnávania, efektívneho riadenia, nestrannosti, hospodárnosti, spravodlivého prístupu odmeňovania, stability, rovnakého zaobchádzania.

Týmto princípom zodpovedá aj samotný pracovný postup vybavovania sťažovateľov vovzťahu k zákonu o súdoch. Ten pozostáva z nasledujúcich krokov:

- 1) Sťažovatelia sa domáhajú osobného stretnutia s predsedom, nemajúc pritom vedomosť, že predseda súdu nemôže byť sústavne k dispozícii verejnosti, pokiaľ mu na to nepostačuje vyhradený čas; v takom prípade si dohodnú stretnutie a vybaví ich poverený zamestnanec.
- 2) Zamestnanec kancelárie predsedu môže mať, na rozdiel od ostatných zamestnancov súdu, sám k dispozícii vlastnú kanceláriu z dôvodu zabezpečenia podmienok pre sťažovateľov.
- 3) Sťažovateľov vybavuje v stránkových dňoch pondelok a v stredu v rámci stránkových hodín od 08.00 hod. do 15.00 hod.
- 4) Sťažovateľ najskôr ústne tlmočí dôvod svojej sťažnosti, resp. preukáže listinnými dokladmi, ak je to potrebné na objasnenie celej záležitosti, a v prípade, že sa jedná o súdne konanie prebiehajúce na NS SR, zapožičia si vopred z úradnej moci „ex offio“ základný súdny spis okresného súdu, resp. pokiaľ je takýto spis v dovolacom konaní na NS SR spolu so zberným spisom odvolacieho súdu, môže si telefonicky vopred, alebo priamo vyžiadať vyjadrenie sudcu a pracovníkov súdnych oddelení a predsedu senátu, či iných zodpovedných zamestnancov súduna vec sa vzťahujúcich.
- 5) Zamestnanec kancelárie vypočuje sťažovateľa, objektívne zhodnotí jeho sťažnosť, komunikuje s ním, vysvetlí mu danú situáciu, informuje ho o aktuálnom štádiu súdneho konania, ktoré sťažovateľvedie buď na NS SR, či inom súde.
- 6) Pokiaľ sa sťažnosť sťažovateľa týka okresného, či krajského súdu, zamestnanec kancelárie poučí sťažovateľa o miestnej príslušnosti a právnej subjektivite každého súdu, ktorý je oprávnený a povinný takéhoto sťažovateľa vybaviť vo vlastnej kompetencii a

právomoci.

- 7) Celý proces vybavovania sťažovateľa a zamestnanec kancelárie predsedu súdu zaznamená písomne, záznam prečíta sťažovateľovi (má právo si záznam prečítať aj sám) a na znak súhlasu jeho obsahom ho vlastnoručne podpíše.
- 8) Sťažnosti sťažovateľov sa môžu opakovať v prípade, ak je prekážka na strane súdu, že dôvod sťažnosti je oprávnený a súd ho má v určenej lehote odstrániť.
- 9) Súd vykonáva štatistiku písomných sťažností a osobne sa sťažujúcich účastníkov súdnych konaní (sťažovateľov) a občanov.

### **3.5 Administratívny režim vybavovania sťažností počas pandémie**

Zaevidovanie sťažovateľov, ktorí sťažnosť prichádzajú v ojedinelých prípadoch na NS SR predniesť a interpretovať osobne ústne, súd eviduje takýchto sťažovateľov na vybavenie selektívne podľa závažnosti prípadu. Keďže sa jedná o súdnu inštitúciu, o tejto forme evidencie na súde ani nevznikla žiadna polemika, nakoľko právo v každej situácii narába len s dôkazmi, takže súd k tejto písomnej evidencii FO ako účastníkov súdnych konaní u neho vedených, tak i občanov predstavujúcich verejnosť, písomne rukou eviduje v separátnom správnom denníku. Takto získané interné informácie pravidelne jedenkrát ročne (k 31.12.) vyhodnocuje a porovnáva.

Najzávažnejšou skutočnosťou pri osobnom riešení záležitostí sťažovateľov v súlade so zákonom č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov v platnom znení, ktorého účinnosť nastala dňom 25.05.2018 je, že informácie o menovaných sťažovateľoch, resp. o informáciách osobného charakteru, ktoré uvedie sťažovateľ o svojej osobe, rodine, zdravotnom stave, zamestnaní, majetku a iné, nemožno ďalej vedome (i nevedome) rozširovať sprostredkovaním, či odovzdaním tretím osobám.

Treba podotknúť, že v danom prípade sa nejedná o právnu pomoc podľa zákona o advokácii, ani právne poradenstva v zmysle tohto zákona, nakoľko táto právna pomoc je poskytovaná ako odplatná právna služba a pomoc advokátmi, či celými advokátskymi kancelárkami, pričom súdy ako štátne súdne inštitúcie riešia a rozhodujú súdne spory zadarmo, bezodplatne a rovnako tak bezplatne riešia písomné sťažnosti a osobne sa sťažujúcich ľudí na súde. Jednoznačne z toho plynie, že štátna súdna moc je zákonne oddelená a diferencovaná od zastupovania účastníkov súdnych konaní (ale aj verejnosti) advokátmi ako slobodným výkonom povolania, na ktorých si občan SR môže taktiež slobodne obrátiť v záujme právneho zastupovania pred súdmi na celom území Slovenska.

### **3.6 Závery, diskusia a odporúčania pre prax**

Kancelária predsedu a podpredsedu NS SR vybavuje doručené podania v elektronickej i listinnej forme, ktoré sú im adresované a doručené, a to v nasledujúcej štruktúre:

**Tabuľka 1:** Súčet sťažností a podaní vybavených kanceláriou predsedu a podpredsedu NS SR zarok 2020 a k 31.10.2021



TYPY PODANÍ	PODANIA NS SR ZA ROK 2020	PODANIA NS SR K 31.10.2021	POZNÁMKA
Sťažnosti a podnety podané podľa ustanovenia § 62 a nasl.zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch	61	45	
Sťažnosti všeobecné podané podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach	7	10	
Podania bežné (sťažnosti, žiadosti, podnety, dopyty, oznámenia, otázky, odporúčania...) FO a PO SR a zahraničia bez opory v zákone	184	129	
Podania (anonymné, nejasné, opakované, identické...) fyzických a právnických osôb SR a zahraničia, odložené úradným záznamom	121	372	
Podania doručené NS SR len na vedomie fyzickými a právnickými osobami SR a zahraničia, odložené úradným záznamom	8	164	
Podania doručené NS SR ako nepríslušnému odvolaciemu a dovolaciemu súdu, ktoré odstupuje príslušným súdom a inštitúciám	134	96	
Podania, týkajúce sa priamo NS SR v určitej špecifickej oblasti (čiastočne alebo úplne súdom odňatá spôsobilosť naprávne úkony fyzickým osobám, verejné protesty pred budovou súdu...)	7	4	
Podania na začatie disciplinárneho konania podľa zákona č.385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach	12	9	
Podania MS SR najmä podľa zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch, zákona č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediach a zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci	32	19	
Podania, dožiadania, žiadosti o súčinnosť...polícia prokuratúr SR	2	8	
Podania verejnej ochrankyne práv podľa zákona č. zákona č.564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv	6	8	
Podania doručené elektronicky a vybavené elektronickyz pracovného e-mailu	0	18	V roku 2020 nesledované
Podania doručené elektronicky na verejne dostupnú elektronickú adresu	4	25	
Revízne správy okresných a krajských súdov na území SR	7	2	
Osobné vybavovanie sťažovateľov pod Spr 1159/20	2	3	
<b>SPOLU:</b>	<b>587</b>	<b>912</b>	

**Zdroj:** Interná databáza správneho registra kancelárie predsedu a podpredsedu NS SR

Tabuľka 2 bližšie uvádza špecifikáciu prijatých aj takých sťažností podľa zákona o súdoch, ktoré boli NS SR doručené ako súdu nepríslušnému na ich riešenie, a preto boli odstúpené na ďalší postup tomu príslušnému súdu, ktorý v ich veciach konal.

Kancelária predsedu a podpredsedu NS SR vybavuje doručené sťažnosti v elektronickej forme so zaručeným elektronickým podpisom i v písomnej forme, a to

v súlade so zákonmi:

- 1) Sťažnosti a podnety podané podľa ustanovení zákona o súdoch.
- 2) Sťažnosti všeobecné podané podľa zákona o sťažnostiach.

Osobitosťou, zavedenou zo zákona od roku 2019 je, že kancelária NS SR má zriadenú protikorupčnú linku, na ktorej eviduje od prijatia zákona nižšie uvedené počty nepríslušne doručených podaní podľa zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti (viď tabuľka 2):

**Tabuľka 2:** Sumár sťažností a podaní vybavených kanceláriou predsedu a podpredsedu NS SR za rok 2020 a k 31.10.2021

SŤAŽNOSŤ	SŤAŽNOSTI podľa § 62 a nasl. zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch	SŤAŽNOSTI podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach	PODANIA podľa zákona č. 54/2019 Z. z. o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti
Sťažnosti podané a vybavené NS SR za rok 2020	61	7	4
Prijaté a odstúpené príslušnému súdu v celku	12	1	0
Prijaté a odstúpené príslušnému súdu v časti	0	1	0
Sťažnosti podané a vybavené NS SR k 31. 10. 2021	45	10	16
Prijaté a odstúpené príslušnému súdu v celku	1	8	0
Prijaté a odstúpené príslušnému súdu v časti	0	3	0

**Zdroj:** Interná databáza správneho registra kancelárie predsedu a podpredsedu NS SR

Účelom písomne podaných sťažností je zistenie existencie zbytočných prietáhov v súdnom konaní, alebo porušovanie zásad dôstojnosti súdneho konania sudcami, súdnymi úradníkmi, či zamestnancami súdu a bezodkladné prijatie právnych opatrení na odstránenie takto preukázaných nedostatkov, kedy sa sťažnosť písomne vyhodnocuje ako nedôvodná, resp. aspoň v časti nedôvodná; inak ako dôvodná, ev. aspoň v časti dôvodná.

Jedna z amerických experimentálnych štúdií sa na základe teórie spravodlivosti zaoberala aj interakciou medzi sťažovateľmi a hodnotením, ako online sťažnosti negatívne ovplyvňujú výsledky právnych služieb (súdnicstvo a účastníci). Štúdia navrhuje novú formu spravodlivosti, tzv. interakčné súdnicstvo. Ide o pohľad na spravodlivosť, súvisiaci s obnovením služieb tradičnými vzťahmi v oblasti spravodlivosti, ako aj s uspokojením a lojalitou. (BACILE, T. J. et al., 2018)

## Záver

Je nesporné, že s rozhodnutím súdu je takmer vždy jedna strana nespokojná, spravidla sa jedná o žalovaného ako účastníka konania. Právny poriadok SR aj v tomto

prípade poskytuje občanom a strane v spore, ktorá sa cíti rozhodnutím súdu osobne dotknutá, určité právne možnosti, aby si svoje negatívne teoretické i praktické skúsenosti riešila mimosúdnu cestou. Na tento účel slúži účastníkom súdneho konania, ale aj iným osobám, ktoré majú na výsledku súdneho konania naliehavý právny záujem, právny inštitút písomnej sťažnosti podľa ustanovenia zákona o súdoch v platnom znení a podporne aj právny inštitút zákona o sťažnostiach v platnom znení, týkajúci sa vo všeobecnosti verejnej správy.

Činnosť na príklade NS SR svedčí o tom, že možnosť, ako pomôcť nespokojnému občanovi prostredníctvom zákonnej sťažnosti, či rozhodovaním jeho sporu súdom, je viacero.

V aplikácií na štátnu inštitúciu, každé manažérske rozhodnutie má zásadný vplyv aj na vnútornú kultúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Preto by malo byť vždy posudzované v kontexte vytvárajúcej atmosféry zamestnancami. Môžu to byť neformálne stretnutia, utužovanie a budovanie vzťahov a tímov, ktoré dokážu nielen posilniť tím, ale i upevniť puto zamestnanca k zamestnávateľovi. Firemnú kultúru súd rozšíril nad rámec zákonných povinností, uložených mu ako orgánu štátnej správy súdov, okrem rozsahu zákona o sťažnostiach v platnom znení a hlavne ustanovenia zákona o súdoch v platnom znení, aj o neformálne osobné prerokovanie sťažností sťažovateľov povereným zamestnancom kancelárie predsedu súdu.

Ak tento zamestnanec poverený vybavovaním písomných sťažností sťažovateľov v danom prípade zistí, že sťažnosť sťažovateľa je hoci len z časti dôvodná, musí predseda súdu prijať a vykonať potrebné opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, prípadne vyvodiť voči zodpovedným osobám disciplinárne dôsledky pre subjektívne zavinenie.

Okrem zákonného spôsobu vybavenia sťažností, forme vybavenia sťažovateľa, ako aj o prijatých opatreniach, či vyvođených dôsledkoch, zamestnanec súdu tieto skutočnosti zaznamená do príslušného správneho denníka, prípadne vykonaná záznam o fyzickom vybavení sťažovateľa. Jedná sa výhradne o interný záznam súdu o osobných údajoch sťažovateľa, overených z jeho dokladu totožnosti, dôvodoch sťažnosti a spôsobe jej vybavenie, resp. vybavenia samotného sťažovateľa v súlade s etickými zásadami bežného administratívno-pracovného postupu súdu. Analýza a komparácia vybavených sťažností podľa zákona o súdoch a zákona o sťažnostiach ukázala k 10/2021 oproti roku 2020 nárast o 325 sťažností viac zadesať mesiacov.

Je predpoklad, že za ostatné dva mesiace do konca roku 2021 vznikne takmer 100 % nárast počtu sťažností ako tomu bolo v roku 2020, príčinou čoho sú prietahy v súdnom konaní, spôsobené v konečnom dôsledku pandemiou ochorenia Covid – 19.

V zmysle uvedeného má autorka práce za to, že jej zámer a cieľ zmapovať v rámci postgraduálnej práce za posledné dva roky podané a vybavené sťažnosti na NS SR, sa jej podarilo dosiahnuť, majú na mysli jednak dodržanie zákona o súdoch a zákona o sťažnostiach na strane súdu a smerom k účastníkom konaní odstránenie prípadných prietahov v záujme zachovania ich právnej istoty. Predmetné štatistické údaje bude možné zverejniť až po vydaní interného časopisu NS SR, ktorý bude k dispozícii na začiatku roka 2022.

## Zoznam bibliografických odkazov

- BACILE, T. J. et al., 2018. *The Effects of Online Incivility and Consumer-to-Consumer Interactional Justice on Complainants, Observers, and Service Providers During Social Media Service Recovery*, *Journal of Interactive Marketing*, Volume 44, Pages 60 – 81, ISSN 1094-9968.
- BIZNÁROVÁ, M., 2006. *Psychológia osobnosti a sociálna psychológia*. Bratislava: VŠZaSP.s. 33. ISBN 80-89271-04-9.
- KOLIBÁŠ, E. a kol., 1997. *Všeobecná psychiatria*. Bratislava: UK v BA. 163 s. ISBN 80-223-1164-2.
- MS SR, 2021. *Manažment verejnej správy*. [online]. [cit. 28.10.2021]. Dostupné z: <https://nechodimnaprednasky.sk/nahlad-prednasky/759/manazment-verejnej-spravy>.
- NS SR, 2021. Organizačná schéma Kancelárie NS SR z 1. januára 2021.
- NS SR, 2021. *Riadiaci manažment*. [online]. [cit. 28.10.2021]. Dostupné z: <https://www.nsud.sk>.
- NSUD, 2021. *Organizačný poriadok Kancelárie NS SR s účinnosťou od 1. januára 2021, vedený pod správnym denníkom Spr 2058/20 (úplné znenie účinné od 1. februára 2021)*. [online]. [cit. 30.10.2021]. Dostupné na internete: [https://www.nsud.sk/data/files/2481\\_organizacny-poriadok-kancelarie-najvyssieho-sudu-slovenskej-republiky-ucinny-od-1-februara-2021.pdf](https://www.nsud.sk/data/files/2481_organizacny-poriadok-kancelarie-najvyssieho-sudu-slovenskej-republiky-ucinny-od-1-februara-2021.pdf).
- SVOBODA, M., 1999. *Psychologická diagnostika dospelých*. Portál s.r.o., Praha. 340 s. ISBN 80-7178-327-7.
- SZÁRKOVÁ, M., 2009. *Psychológia pre manažérov a podnikateľov*. Sprint, Bratislava, s. 224. ISBN 978-80-8939-00-8.
- YOUNG, G., 2010. *Causes in the construction of causal law: A psycho-ecological model*, *International Journal of Law and Psychiatry*, Volume 33, Issue 2, Pages 73 – 83, ISSN 0160-2527. [online]. [cit. 28.10.2021]. Dostupné na internete: <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2009.12.009>.
- Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.
- Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník.
- Zákon č. 54/2019 Z. z. zákon o ochrane oznamovateľov protispoločenskej činnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 55/2017 Z. z. zákon o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).
- Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok.
- Zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimo sporový poriadok.
- Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok.
- Zákon č. 200/2016 Z. z. rokovací poriadok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.
- Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).
- Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon.
- Zákon č. 301/2016 Z. z. zákon ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení

niektorých zákonov.

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce.

Zákon č. 314/2018 Z. z. zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 385/2000 Z. z. zákon o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

Zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník.

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

# KORUPCIA, POLITICKÁ ZODPOVEDNOSŤ A TRANSPARENTNOSŤ POLITICKÉHO SYSTÉMU

## CORRUPTION, POLITICAL ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY OF THE POLITICAL SYSTEM

Prof. Ing. Beáta Mikušová Meričková, PhD., Ing. Michal Lendvorský, Ing. Nikoleta  
Jakuš Muthová, PhD.

### **ABSTRAKT**

*Faktory korupčného správania vyplývajúce z politického prostredia majú na korupciu najsilnejší vplyv. Vymožitelnosť politickej zodpovednosti a transparentnosť politického systému možno považovať za politické faktory korupcie. Cieľom štúdie je kvantitatívne potvrdiť vplyv miery politickej zodpovednosti a transparentnosti politického systému na korupciu v krajine. Kvantitatívne testovanie vzťahu medzi korupciou (meranou indexom vnímania korupcie) vynútiteľnosťou politickej zodpovednosti (meranou indexom právneho štátu) a transparentnosťou politického systému určenou slobodou tlače (meranou indexom slobody tlače) a kvalitou inštitúcie ( zahrnuté v indexe globálnej konkurencieschopnosti). Relevantnosť vynútiteľnosti politickej zodpovednosti a transparentnosti politického systému ako politických faktorov korupcie je potvrdená štatistickými metódami a diskutovaná v širšom sociálno-politickom kontexte. V rámci neho má kvalita inštitúcií, sloboda tlače najväčší vplyv na úroveň korupcie*

**Kľúčové slová:** Korupcia, Vymožitelnosť politickej zodpovednosti, Transparentnosť politického systému,

### **Úvod**

Korupcia je reakciou na právne, ekonomické, kultúrne a politické inštitúcie v krajine (Schelling, 1960). Príčiny korupcie tak pramenia z ekonomického, politického a kultúrno-sociálneho prostredia. Fenomén korupcie je najsilnejšie spojený s politickým prostredím a najsilnejší vplyv majú faktory korupčného správania vyplývajúce z politického prostredia (Aidt, Hillman, Qijun, 2020; Aidt, Hillman, Qijun, 2020; Statista, 2020; Santoro, Kumar, 2018). Politické faktory korupčného správania možno identifikovať ako vynútiteľnosť politickej zodpovednosti (OECD, 2017) a transparentnosť politického systému (Hudori, Mustikasari, 2020; Lima, Delen, 2020). Právny štát, vymožitelnosť práva a právomoci orgánov dohľadu (Apergis, Cooray, 2017; Klitgaard, 1998) určujú vymožitelnosť politickej zodpovednosti. Transakcie so zástupcami štátu, vládou alebo inými verejnými činiteľmi sú poznačené určitou asymetriou informácií (Ondráčka, 2005; Klitgaard, 1998; Kaufmann, Wei, 2000), čo prirodzene vytvára motív korupčného konania (Hudori, Mustikasari, 2020; Vašečka, 2007). Z tohto pohľadu môže zvýšenie transparentnosti politického systému znížiť riziko korupcie (Malagueño, Albrecht, Ainge, Stephens, 2010; Holcombe, Boudreaux, 2015). Sloboda tlače znižuje túto informačnú asymetriu a zvyšuje transparentnosť politického

systemu. Politická decentralizácia, vnímaná ako pozitívny jav, môže negatívne ovplyvniť riziko korupcie, najmä v prípade nízkej inštitucionálnej kvality (Treisman, 2000; Fan, Lin a Treisman, 2009; Tanzi, 1996; Arikan, 2004; Freille a kol., 2008). Chýba však kvantitatívna analýza vzťahu medzi vynútiteľnosťou politickej zodpovednosti za korupciu a transparentnosťou politického systému. Cieľom štúdie je kvantitatívne potvrdiť vplyv miery politickej zodpovednosti a transparentnosti politického systému na korupciu v krajine. Kvantitatívna analýza vzťahu medzi korupciou (meranou indexom vnímania korupcie) vynútiteľnosťou politickej zodpovednosti (meranou indexom právneho štátu) a transparentnosťou politického systému určenou slobodou tlače (meranou slobodou tlače) a kvalitou inštitúcie (vrátane) v indexe globálnej konkurencieschopnosti) sa realizuje na dosiahnutie tohto cieľa.

## 1. Teoretický rámec

Podstatou politickej zodpovednosti je odôvodniť politické rozhodnutia a prevziať zodpovednosť za ich dôsledky (Lewis, Hendrawan, 2019). Politická zodpovednosť je daná určitou hranicou výkonu štátnej moci priamo zodpovedajúcou zaručeným občianskym slobodám (Duvanová, 2014). Vzhľadom na to je možné predpokladať, že vymožitelnosť politickej zodpovednosti je v krajinách, kde prevládajú socialistické alebo autoritárske režimy vlády, nízka. Uplatnenie princípu presadzovania politickej zodpovednosti je však náročné aj v krajinách s demokratickými režimami (Acemoglu, Verdier, 1998; Lewis, Hendrawan, 2019; OECD, 2016). Politické presadzovanie je teda priamo spojené s mierou demokracie v krajine (Malagueño, Albrecht, Ainge, Stephens, 2010; Liu, 2010). Mnoho štúdií potvrdzuje, že vysoká úroveň demokracie znižuje riziko korupčného správania (Li, Xiao, Gong, 2015; Rose-Ackerman, 1998; Kimbro, 2002). Stabilná parlamentná demokracia a zaručená politická zodpovednosť (Shleifer, Vishny, 1993; Ackerman, 1998) znižujú riziko, že vlastné záujmy politikov a blízkych záujmových skupín budú mať prednosť pred verejným záujmom (Holcombe, Boudreaux, 2015; Amin Soh, 2020; Anderson, 2015; Apergis, Cooray, 2017; Holcombe, Boudreaux, 2015) a teda riziko korupcie. Vymožitelnosť politickej zodpovednosti je určená zásadami právneho štátu, vymáhateľnosti práva a právomocami orgánov dohľadu (Apergis, Cooray, 2017; Klitgaard, 1998). Z tohto pohľadu je pre nás index právneho štátu (Carr, Outhwaite, 2011; Apergis, Cooray, 2017; Kimbro, 2002; Ngozi, 2018; Klitgaard, 1998). Zahŕňa deväť dimenzií právneho štátu: absencia korupcie, poriadku a bezpečnosti, obmedzenia vládnych právomocí, základné práva, otvorené riadenie, presadzovanie práva, prístup k občianskej spravodlivosti, efektívna trestná justícia a neformálna spravodlivosť. V politickom prostredí existuje určitý stupeň prirodzenej informačnej asymetrie, ktorá je potrebná z hľadiska zachovania prísne tajných údajov a bezpečnosti krajiny, (Houqe, Monem, 2013). Na druhej strane, výhody informačnej asymetrie môžu byť verejnými činiteľmi zneužitú na osobný prospech. Nástrojom riešenia informačnej asymetrie v správe vecí verejných je transparentnosť politického systému (Klitgaard, 1998; Kaufmann, Wei, 2000; Hudori, Mustikasari, 2020). Na transparentné fungovanie jednotlivých úrovní vlády pozitívne vplýva slobodná a nezávislá tlač, ktorá hrá dôležitú úlohu pri informovaní spoločnosti a obzvlášť v situácii, keď je spoločnosť aktívna a schopná vytvárať tlak na zodpovedné správanie politických inštitúcií (Hirsch, Watson Ghur, 1998; Malagueño, Albrecht, Ainge,

Stephens, 2010; Holcombe, Boudreaux, 2015). Istým ukazovateľom transparentnosti politického systému je Index slobody tlače (Kuris, 2014; Chayes, 2016; Szeghyová, 2011). Index slobody tlače identifikuje stupeň reprezentácie názorov v mediálnom priestore, nezávislosť médií (Ngozi, 2018; Schweizer, 2019). Transakcie so zástupcami štátu, vládou alebo inými verejnými činiteľmi sú poznačené určitou informačnou asymetriou (Ondráčka, 2005), čo prirodzene vytvára motív korupčného konania (Vašečka, 2007). Prítomnosť slobody tlače (kvantifikovaná indexom slobody tlače) znižuje túto informačnú asymetriu a zvyšuje transparentnosť politického systému. S rastúcim počtom jednotlivých úrovní vlády klesá transparentnosť politického systému. Decentralizácia ako súčasť procesu demokratizácie má preto paradoxne negatívny vplyv na zníženie korupcie. Výskum vzťahu medzi politickou decentralizáciou a korupciou dospel k záveru, že výskyt prijímania a poskytovania úplatkov sa zvyšuje s rastúcou úrovňou vlády (Rose-Ackerman, 1998; Treisman, 2000; Unger, 2018; Tanzi, 1996; Apergis, Cooray, 2017). Politická decentralizácia, vnímaná ako pozitívny jav, môže preto negatívne ovplyvniť riziko korupcie. Autoritárske režimy s elitami orientovanými na rozvoj paradoxne znižujú riziko korupcie (Ackerman, 1999; Glaeser a Saks, 2004). Rozdelenie moci na rôzne úrovne vlády, zníženie transparentnosti politického systému, zvyšuje riziko korupcie, najmä v prípade nekvalitných inštitúcií. Politickým systémom chýba vyvážené zdieľanie moci, transparentné a zodpovedné fungovanie inštitúcií (Niskanen a William, 1971; Vašečka, 2007; Amundsen, 1999). Kvalitu inštitúcií je možné hodnotiť ako súčasť indexu globálnej konkurencieschopnosti (Anderson, 2015; Unger, 2018). Tento index pozostáva z dvanástich pilierov: kvalita verejných inštitúcií, infraštruktúra, makroekonomické prostredie, zdravie a základné vzdelávanie, vyššie vzdelávanie a odborná príprava, efektívnosť trhu s tovarom, efektívnosť trhu práce, zrelosť finančného trhu, technologická pripravenosť, veľkosť trhu, zrelosť podniku, inovácie.

## 2. Metodika

Cieľom štúdie je kvantitatívne potvrdiť vplyv miery politickej zodpovednosti a transparentnosti politického systému na korupciu v krajine. Predmetom skúmania vzhľadom na stanovený cieľ je vzájomný vzťah medzi mierou korupcie a presadzovaním politickej zodpovednosti. Predpokladom výskumu, ktorého zdrojom je teoretický základ politických faktorov korupcie, je existencia vzájomného vzťahu medzi úrovňou korupcie a presadzovaním politickej zodpovednosti. Úroveň politickej vymožitelnosti daná stupňom demokracie - úroveň právneho štátu, sloboda médií a kvalita inštitúcií majú vplyv na úroveň korupcie v danej krajine. Vzťah kvantitatívne popisujeme určením závislosti medzi indexom vnímania korupcie ako závislou premennou a právnym štátom, slobodou tlače a indexmi globálnej konkurencieschopnosti ako nezávislými premennými. Index vnímania korupcie každoročne od roku 1995 zostavuje mimovládna organizácia Transparency International (TI). Index odráža názory odborníkov na výskyt korupcie a rôzne expertné prieskumy. Hodnota indexu sa pohybuje v rozmedzí <0–100>, kde 100 znamená ekonomiku bez korupcie. Podľa TI CPI vyjadruje, ako je v danej krajine vnímaná korupcia, pričom korupcia je zneužívanie verejnej funkcie na súkromný zisk. Výpočet tohto indexu je založený na trinástich rôznych zdrojoch založených na desiatich nezávislých organizáciách, ale nie všetky zdroje sú použité na výpočet CPI. Minimum na zahrnutie krajiny do hodnotenia úrovne vnímania korupcie v



krajine je stanovené na troch nezávislých zdrojoch. Odborná obec, podnikatelia a rôzni analytici odpovedajú na otázky o korupcii vo verejnom sektore (zneužívanie právomocí verejných činiteľov vo svoj vlastný prospech). Samotná hodnota CPI sa získa pomocou priemeru odpovedí. Pretože údaje pochádzajú z rôznych zdrojov, a preto majú rôzne sadzby, musia byť pred zadaním konečného indexu štandardizované. Konečná hodnota CPI je teda priemerom transformovaných hodnôt všetkých zdrojov. (Vojtková, 2007) poukazuje na rozdielnú spoľahlivosť tohto indexu spočívajúcu v „nekonzistentnosti vstupných údajov, ktorá je spôsobená dostupnosťou rôznych vstupných indikátorov pre rôzne krajiny“. Nezávislá premenná Index právneho štátu obsahuje deväť dimenzií právneho štátu - obmedzenie vládnych právomocí, absencia korupcie, poriadku a bezpečnosti, základné práva, otvorená vláda, presadzovanie práva, prístup k civilnej justícii, efektívna trestná justícia a neformálna justícia. Jeho kvantifikácia je založená na znaleckých posudkoch, ale aj na skúsenostiach a názoroch občanov. Skóre indexu sa pohybuje od 0 bodov do maximálne 10 bodov, kde 0 - 4 sú autoritárske režimy, 4,01 - 6 sú hybridné režimy, 6,01 - 8 sú chybné demokracie a 8,01 - 10 úplné demokracie. Druhou nezávislou premennou je index slobody tlače. Skóre indexu sa pohybuje od 0 do 100, pričom hodnoty smerom k stovke predstavujú nízku úroveň indexu slobody tlače. Poslednou nezávislou premennou je index globálnej konkurencieschopnosti. Index nadobúda hodnoty od 0 do 100, kde 100 predstavuje hranicu, ideálny stav, v ktorom problém prestáva byť prekážkou rastu produktivity (Schwab, 2019). V náhodnom súbore krajín overujeme platnosť predpokladu výskumu ako nulovú hypotézu. Zoznam krajín sme získali z webovej stránky Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky. Jednotlivým krajinám sme potom v abecednom poradí priradili čísla od 1 do 199. Následne sme pomocou funkcie náhodného výberu zostavili náhodnú vzorku. Vhodným spôsobom výberu krajín je náhodný výber, pretože každý subjekt má rovnakú šancu dostať sa do vzorky, ostatné slová nie sú z výberu nijako vylúčené. Ide o tieto krajiny: Argentína, Rakúsko, Bangladéš, Belgicko, Brazília, Kanada, Česká republika, Dánsko, Dominikánska republika, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Haiti, Maďarsko, Čína, Indonézia, Luxembursko, Mexiko, Holandsko, Nový Zéland, Poľsko, Rusko, Slovensko, Sudán, Švajčiarsko, Turecko, Ukrajina, Spojené kráľovstvo, USA a Zimbabwe. Krajiny sú rozmanité z hľadiska ekonomickej vyspelosti, demografie, geografie, rôznych kultúr, rôznej úrovne korupcie a rôznych politických systémov v krajinách sveta. Na vyhodnotenie používame štatistický softvér IBM SPSS Statistics 19, počas testovania uvažujeme s hladinou významnosti 0,05. Zo štatistických metód používame Pearsonov korelačný koeficient a viacnásobnú lineárnu regresiu. Pearsonov korelačný koeficient nadobúda hodnoty od -1 do 1. Závislosť medzi jednotlivými znakmi, resp. stupeň / d bez ohľadu na to, ako spolu znaky súvisia, sme určili nasledovne: hodnoty korelačného koeficientu ( $r$ ) v rozsahu od 0 do  $|0,3|$  hodnotíme ako slabú priamu, resp. nepriamu závislosť, hodnoty v intervale od  $|0,3|$  po  $|0,6|$  hodnotíme ako stredne priamy, resp. nepriamu závislosť a hodnoty v intervale od  $|0,6|$  po  $|1|$  ako silný priamy, resp. nepriamu závislosť. Pri hľadaní hodnôt závislej premennej z lineárnej kombinácie hodnôt niekoľkých nezávislých premenných používame viacnásobnú lineárnu regresiu. Cieľom viacnásobnej lineárnej regresie je vysvetliť rozptyl závislej premennej pomocou štatistiky  $R^2$  a odhadnúť účinok každej nezávislej premennej na závislú premennú neštandardizovanými regresnými koeficientmi  $b$ , pričom sa riadi pôsobenie ďalších

nezávislých premenných, ktoré vstupujú do modelu. Stanovenie relatívnej sily vplyvu jednotlivých premenných na závislú premennú štandardizovanými regresnými koeficientmi beta (Vojtková, 2007). Vstupné údaje na vyhodnotenie čerpáme z databáz medzinárodných organizácií, ktoré zaisťujú primárny zber údajov.

### 3. Výsledky a diskusia

Zostavili sme (tabuľky) dáta vzájomnej závislosti medzi jednotlivými nezávislými premennými (index právneho štátu, index slobody tlače a index konkurencieschopnosti) a závislou premennou (index vnímania korupcie). Výskumným predpokladom, ktorého zdrojom sú teoretické východiská politických faktorov korupcie, je existencia vzájomného vzťahu úrovne korupcie (CPI) a vynútiteľnosti politickej zodpovednosti (indexu právneho štátu, indexu slobody tlače a indexu globálnej konkurencieschopnosti). Zameriame sa na nezávislé premenné, ktoré ovplyvňujú úroveň korupcie. Dáta sú spracované Pearsonovým korelačným koeficientom a lineárnou regresnou analýzou. Výsledky závislosti medzi nezávislou premennou a závislými premennými sú uvedené len pre tie nezávislé premenné, u ktorých bola závislosť potvrdená. Výsledky sú spracovávané za roky 2012 až 2020 alebo z roku 2019. Vzhľadom na odlišnú metodiku používame v indexe miery konkurencieschopnosti iba údaje za rok 2019. Ak sa vzťah medzi závislými a nezávislými premennými objavil vo viac ako polovici sledovaných období, považujeme túto nezávislú premennú za ovplyvňujúcu úroveň korupcie. Nasledujúce tabuľky 4 a 5 sumarizujú hodnoty korelačných koeficientov a stanovenia pre nezávislé premenné, u ktorých bola existencia vzájomnej závislosti potvrdená v rámci sledovaných rokov.

Tabuľka 1 korelácia medzi indexom miery korupcie závislej premennej a nezávislými premennými

Year	Independent variable	Democracy measure index	Freedom of the press index	Global Competitiveness Index
2012	r	0.860	-0.727	0.907
	p	0.000	0.000	0.000
2013	r	0.836	-0.762	0.903
	p	0.000	0.000	0.000
2014	r	0.862	-0.778	0.900
	p	0.000	0.000	0.000
2015	r	0.849	-0.776	0.915
	p	0.000	0.000	0.000
2016	r	0.853	-0.749	0.909
	p	0.000	0.000	0.000
2017	r	0.874	-0.748	0.901
	p	0.000	0.000	0.000
2018	r	0.848	-0.752	0.970
	p	0.000	0.000	0.000
2019	r	0.832	-0.782	0.929
	p	0.000	0.000	0.000
2020	r	0.841	-0.823	
	p	0.000	0.000	

Zdroj: vlastné spracovanie

Všetky nezávislé premenné v tabuľke je možné považovať za významné faktory ovplyvňujúce mieru korupcie v daných krajinách. Podobne Enste a Heldman (2017) uvádzajú, že index slobody tlače a kvalita inštitúcií - index konkurencieschopnosti a register právneho štátu patria medzi silné faktory ovplyvňujúce mieru korupcie. Podľa Ladermana a kol. (2005), Pellegrini (2011) lepší prístup k tlači znižuje korupciu. Na druhej strane existujú názory, ako uvádza Freille a kol. (2007), ktorí tvrdia, že médiá nemožno vo všeobecnosti považovať za prospešné, pretože noviny môžu uvádzať nepravdivé informácie s cieľom zvýšiť predaj. Novinár sa tiež môže podieľať na korupcii, ktorá vedie k nepravdivým alebo vynechaným informáciám (Enste, Heldman, 2017). Tabuľka ukazuje, do akej miery jednotlivé nezávislé premenné určujú závislú premennú.

Tabuľka 2 Lineárna regresia rok 2012 až 2017

Model		Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	Sig.	Correlations		
		B	Std. Error	Beta			Zero-order	Partial	Part
2012	(Constant)	-53.219	9.537		-5.581	0.000			
	GCI 2012	24.679	1.938	0.748	12.736	0.000	0.907	0.928	0.670
	PFI_2012	-0.243	0.040	-0.360	-6.139	0.000	-0.692	-0.769	-0.323
2013	(Constant)	-46.464	11.560		-4.020	0.000			
	GCI 2013	24.874	2.204	0.719	11.288	0.000	0.903	0.911	0.624
	PFI_2013	-0.542	0.093	-0.372	-5.833	0.000	-0.728	-0.753	-0.323
2014	(Constant)	-44.996	10.135		-4.440	0.000			
	GCI 2014	24.782	1.922	0.703	12.891	0.000	0.900	0.930	0.616
	PFI_2014	-0.608	0.081	-0.411	-7.535	0.000	-0.749	-0.828	-0.360
2015	(Constant)	-46.739	8.659		-5.398	0.000			
	GCI 2015	25.470	1.616	0.721	15.761	0.000	0.915	0.951	0.629
	PFI_2015	-0.631	0.072	-0.398	-8.714	0.000	-0.750	-0.863	-0.348
2016	(Constant)	-44.265	9.399		-4.710	0.000			
	GCI 2016	24.555	1.745	0.735	14.071	0.000	0.909	0.940	0.655
	PFI_2016	-0.555	0.075	-0.385	-7.373	0.000	-0.717	-0.822	-0.343
2017	(Constant)	-39.894	10.303		-3.872	0.001			
	GCI 2017	23.450	1.876	0.722	12.501	0.000	0.901	0.926	0.642
	PFI_2017	-0.572	0.085	-0.390	-6.761	0.000	-0.721	-0.798	-0.347
2018	(Constant)	-31.148	7.475		-4.167	0.000			
	GCI 2018	1.525	0.094	0.861	16.230	0.000	0.970	0.954	0.657
	PFI_2018	-0.252	0.079	-0.168	-3.175	0.004	-0.725	-0.529	-0.128
2019	(Constant)	-7.056	5.609		-1.258	0.220			
	GCI 2019	1.253	0.072	0.733	17.383	0.000	0.929	0.960	0.626
	PFI_2019	-0.537	0.060	-0.377	-8.939	0.000	-0.758	-0.869	-0.322
2020	(Constant)	-0.130	7,080		-0,018	0,985			
	PFI_2020	8,272	1,006	0,841	8,219	0,000	0,841	0,841	0,841

Zdroj: vlastné spracovanie

Významnými premennými v našom prípade sú premenné, ktoré v stĺpci Sig. Majú hodnotu menšiu ako 0,05. Z údajov je možné zistiť, či daná premenná ovplyvňuje index vnímania korupcie v pozitívnom alebo negatívnom zmysle. Pozitívny vzťah možno nájsť napríklad v roku 2018 medzi globálnym indexom konkurencieschopnosti a indexom miery vnímanej korupcie - čím vyššia je úroveň konkurencie, tým je miera korupcie nižšia. Ak sa hodnota tejto premennej zvýši o 1, je možné očakávať nárast vnímaného indexu miery korupcie o 16 230. Naopak, medzi indexom vnímanej korupcie a indexom slobody tlače je negatívny vzťah. V tomto prípade je však potrebné poznamenať, že Index slobody tlače má opačné hodnotenie, to znamená, že 0 je najlepšia možná úroveň. To znamená, že ak je v

krajine možné prezentovať slobodu prejavu, úroveň korupcie v tejto krajine sa zníži. Zmena tejto premennej o 1 by spôsobila, že sa index vnímania korupcie v roku 2019 zvýši o 8 939 bodov. Podľa štandardizovaných koeficientov má nezávislý ukazovateľ Globálny index konkurencieschopnosti najväčší vplyv na index vnímania korupcie.

## **Záver**

Viacere vedecké štúdie deklarujú vplyv politického prostredia na úroveň korupcie v krajine. V prípadoch, ktoré sú nám známe, ide však o tvrdenia založené na kvalitatívnej analýze. Kvantitatívne overovanie politických faktorov korupcie v kontexte chápania problému korupcie chýba. Predložená štúdia je v tomto smere unikátna, kvantifikuje vplyv úrovne presadzovania politickej zodpovednosti a transparentnosti politického systému na úroveň korupcie v krajine. Sekundárny výskum hľadá vzťah medzi indexom vnímania korupcie na jednej strane a indexom právneho štátu, indexom slobody tlače, indexom konkurencieschopnosti schopností, ktoré zachytávajú zásady právneho štátu, slobodu tlače a kvalitu inštitúcií na strane druhej. Výsledkom je vytvorenie jedinečného základného základu pre identifikované politické faktory podmieňujúce korupčné správanie, ktorého relevantnosť bola potvrdená matematickými a štatistickými metódami. Aj keď by sme mohli predpokladať, že vymožitelnosť politickej zodpovednosti vzhľadom na stupeň demokracie je kľúčová pre udržanie nízkej úrovne korupcie, kvantitatívne testovanie úrovne korupcie vo vzťahu ku kvalite právneho štátu to jasne nepreukázalo. Dôvodom je fakt, že demokracia spojená s politickou decentralizáciou môže zaručiť zníženie miery korupcie iba v prípade transparentného fungovania politického systému a zaručenej kvality inštitúcií. Kvalita inštitúcií, ktorá realisticky odráža samotné fungovanie spoločnosti, je teda dôležitým faktorom korupčného správania. Potvrdila to naša analýza. V rámci neho má ochrana vlastníckych práv, existencia organizovaného zločinu a predovšetkým v jeho ekonomickej podobe najväčší vplyv na mieru korupcie - v poslednom období to jednoznačne dokazujú viaceré skutočnosti v Slovenskej republike dokumentujúce obrovský rozsah a dopad vraždy investigatívny novinár Ján Kuciak. Tieto súvislosti potvrdzujú výsledky našej analýzy, ktoré ukázali, že sloboda tlače okrem kvality inštitúcií ovplyvňuje aj transparentnosť politického prostredia, a tým aj úroveň korupcie. Okrem toho je možné vziať do úvahy aj ďalšie faktory vyjadrené v iných ukazovateľoch - index šťastnej planéty (obsahuje nerovnosť), index ľudského rozvoja, index rozvoja služieb elektronickej verejnej správy. V tejto súvislosti vidíme ďalšie možnosti nášho výskumu, ktorého výsledky by mohli byť použité ako základ pre návrh a implementáciu cielenejších protikorupčných opatrení orgánmi rozhodujúcej a výkonnej verejnej správy.

## **Uznanie**

Článok je výstupom projektu VEGA 1/0029/21 Manažment kontrahovania služieb vo verejnom sektore

### **Zoznam bibliografických odkazov**

- Acemoglu, D., & Verdier, T. (1998). Property rights, corruption and the allocation of talent: A general equilibrium approach. *The Economic Journal*, 108, 1381–1403. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00347>
- Aidt, T. S., Hillman, A. L., Qijun, L. (2020). Who takes bribes and how much? Evidence from the China Corruption Conviction Databank. *World Development*, 2020, pp. 1-12.
- Amin, M., Soh, Y. Ch. (2020). Does Greater Regulatory Burden Lead to More Corruption? Evidence Using Firm-Level Survey Data for Developing Countries. Policy Research Working Paper 9149. World Bank Group. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/296861582037503905/pdf/Does-Greater-Regulatory-Burden-Lead-to-More-Corruption-Evidence-Using-Firm-Level-Survey-Data-for-Developing-Countries.pdf>
- Anderson, B. B. (2015). Corrupting activities and economic development. *World journal of entrepreneurship management and sustainable development*, 11(1), pp. 64-70.
- Apergis, N., & Cooray, A. (2017). Economic freedom and income inequality: Evidence from a panel of global economies - A linear and a nonlinear long-run analysis. *The Manchester School*, 85, 88–105. <https://doi.org/10.1111/manc.12137>.
- Carr, I., Outhwaite, O. 2011. Controlling corruption through corporate social responsibility and corporate governance: theory and practice. *Journal of Corporate Law Studies*, 11(2), 299-341.
- Duvanova, D. (2014). Economic Regulations, Red Tape, and Bureaucratic Corruption in PostCommunist Economies. *World Development*, 59: 298 – 312.
- Ghura, D. 1998. Tax Revenue in Sub-Saharan Africa: Effects of Economic Policies and Corruption. In *IMF Working Papers*, 98(135).
- Hirsch, R., Watson, S. 2010. The link between corporate governance and corruption in New Zealand. *New Zealand Universities Law Review*, 24(1), 42-74.
- Holcombe, R., & Boudreaux, C. (2015). Regulation and Corruption. *Public Choice*, 164 (1): 75 – 85.
- Houqe, N., Monem, R.M. 2013. Corruption, Political Institutions, and Accounting Environment: A Cross-Country Study. *SSRN Electronic Journal*, 17(1), 1-35. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104985>
- Hudori, R., Mustikasari, E. (2020). The Strength of Audits, Reporting Standards and Corruption, on Tax Evasion: A Cross-Country Study. *International Journal of Economics and Business Administration*, 8(2), pp. 554-567.
- Kaufmann, D., & Wei, S. (2000). Does 'Grease Money' Speed Up the Wheels of Commerce? *IMF Working Papers No. 00/64*.
- Kimbrow, M.B. 2002. A Cross-Country Empirical Investigation of Corruption and its Relationship to Economic, Cultural, and Monitoring Institutions: An Examination of the Role of Accounting and Financial Statements Quality. *Journal of Accounting, Auditing and Finance*, 17(4), 325-350.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling corruption*. Berkeley, CA: University of California Press.

- Lewis, B. D., Hendrawan, A. 2019. The impact of majority coalitions on local government spending, service delivery, and corruption in Indonesia. *European Journal of Political Economy*, 58, pp. 178-191, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.11.002>
- Li, H., Xiao, H., Gong, T. 2015. The impact of economic well-being on perceptions of anti-corruption performance: Evidence from China. *Policy and Society*, 34(2), pp. 97-109. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.05.001>
- Lima, M. S. M., Delen, D. (2020). Predicting and explaining corruption across countries: A machine learning approach. *Governemnt Information Quarterly*, 37(1), pp. 1-25. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.101407>
- Liu, H. (2010). The Criminal Enforcement of Intellectual Property Rights in China: Recent Developments and Implications. *Asian Journal of Criminology*, 5, pp. 137-156.
- Malagueño, R., Albrecht, C., Ainge, C., Stephens, N. 2010. Accounting and corruption: a cross-country analysis. *Journal of Money Laundering Control*, 13(4), 372-393.
- OECD (2016). *Corruption in the Extractive Value Chain. Typology of Risks, Mitigation Measures and Incentives*. OECD Development Policy Tools. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2017). *Terrorism, corruption and the criminal exploitation of natural resources* <https://www.oecd.org/investment/Terrorism-corruption-criminal-exploitation-natural-resources-2017.pdf>
- Rose-Ackerman, S. (1996). Altruism, nonprofits, and economic theory. *Journal of Economic Literature*, 34, 701–728.
- Santoro, D., Kumar, M. (2018). *Speaking Truth to Power - A Theory of Whistleblowing*. Switzerland: Springer. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-90723-9.pdf>
- Shleifer, A., & Vishny, R. (1993). Corruption. *Quarterly Journal of Economics*, 108, 599–617. <https://doi.org/10.2307/2118402>
- Statista (2020). *Ease of doing business (EODB) ranking of Slovakia compared to other worldwide locations in 2019*. Dostupné na: <https://www.statista.com/statistics/1012681/slovakia-ease-of-doing-business-ranking/>

# **VEREJNÁ POLITIKA A VEREJNÁ SPRÁVA V POSTDEMOKRATICKEJ SPOLOČNOSTI**

# MOTÍV AFILIÁCIE, SCHOPNOSŤ VYTVÁRAŤ KONTAKTY A SPOLUPRACUJÚCI ŠTÝL RIEŠENIA KONFLIKTU AKO FAKTORY PROSOCIÁLNEHO SPRÁVANIA STAROSTOV OBCÍ

## AFFILIATION NEED, COMPETENCY TO MAKE CONTACTS AND COOPERATIVE CONFLICT HANDLING STYLE AS FACTORS FOR PROSOCIAL BEHAVIOR OF MAYORS

Eliška Župová

### ABSTRAKT

*Vysoká úroveň sociálne žiaduceho správania odráža úspešné sociálne fungovanie s druhými ľuďmi. Takéto prosociálne správanie starostov obcí je pre samotnú obec dôležité. Starosta vstupuje do sociálneho prostredia a pro sociálne správanie je prediktorom úspešnosti v interpersonálnych situáciách. Svojim správaním v týchto situáciách ovplyvňuje vnútorné prostredie obce, zamestnancov obecného úradu, poslancov obecného zastupiteľstva, občanov v obci a tiež externé prostredie, a to pri spolupráci s inými obcami, s vyššími územnými celkami, pri uzatváraní zmlúv a dohôd so súkromnými organizáciami, či predstaviteľmi tretieho sektora. Cieľom príspevku je identifikácia a analýza vybraných premenných ako faktorov sociálne kompetentného správania, ktoré je vnímané ako sociálne žiaduce, pozitívne, teda smerom k asertívnemu, prosociálnemu a kooperatívnemu správaniu v prospech obce.*

**Kľúčové slová:** starosta obce, prosociálne správanie, motív afiliácie, schopnosť vytvárať kontakty, kooperatívny štýl riešenia konfliktov

### Úvod

Starosta ako manažér je v interakcii s prostredím, s ľuďmi v obci, získava sociálne informácie a interpretuje ich. Starosta obce disponuje interpersonálnymi schopnosťami pracovať s ľuďmi vo vnútri aj mimo organizácie. Medzi týmito kompetentnosťami dominuje schopnosť starostu - manažéra viesť ľudí a motivovať ich, komunikovať s nimi, schopnosť riešiť konflikty a podporovať tímovú prácu a vytváranie kontaktov. Činnosť starostu ako manažéra zasahuje významne do fungovania obce. Starosta usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, zvoláva a vedie zasadnutia obecného zastupiteľstva a obecnej rady. Svojimi rozhodnutiami ovplyvňuje rozvoj obce, aktivitu a činnosť organizácií, ktoré obec zriadila, aktivizuje obyvateľov, ale taktiež vytvára podmienky pre sociálny, ekonomický a územný rozvoj obce. Starosta má disponovať taktiež schopnosťou adekvátne spracovať sociálne informácie a efektívne ich využiť. Od tejto schopnosti je odvíjaná úroveň sociálnej kompetentnosti, prosociálneho správania starostu obce a úspešnosť jeho práce.

### 1 Sociálne kompetentné správanie a prosociálne správanie

Interpersonálna kompetentnosť je kľúčovou kompetentnosťou jedinca. Prejavuje sa v sociálne kompetentnom správaní, ktoré je pre výkon manažérskej pozície podstatné. Je teda podstatné aj pre dobrý výkon funkcie starostu.



Sociálna kompetentnosť je schopnosť efektívneho a konzistentného (ako to nazval Boyatzis, 1982) správania za účelom plniť úlohy a dosahovať ciele – sociálne kompetentné správanie. Rozvíjať sociálne kompetentné správanie znamená zlepšovať sebareflexiu, reflexie sociálnych procesov, trénovanie sociálnych spôsobilostí, ako to vymedzila **Hupková** (2013). „Sociálna kompetentnosť v sebe obsahuje a priori pozitívny konotát na rozdiel od sociálne inteligentného správania, ktoré môže mať manipulatívny, antisociálny charakter“ (Orosová a kol. 2004, s. 306). Sociálna kompetentnosť je zložkou emocionálnej inteligencie. Pre poznanie a intervenčné zásahy je užitočné poznať obsahy uvedených psychologických konštruktov, často využívaných a skúmaných v manažmente. (pozri bližšie: Thorndike, 1920; Marlowe, 1986; Silvera, Martinussen a Dahl, 2001; Baumgartner, 2012; Birknerová, 2012; Frankovský a Baranová, 2010)

Sociálna kompetentnosť v sebe zahŕňa pozitívny význam s cieľom dosiahnutia pozitívnych sociálnych vzťahov, prosociálneho správania. Je možné teda charakterizovať vysokú úroveň sociálnej kompetentnosti ako schopnosť využiť interpersonálne (sociálne) subkompetentnosti s cieľom naplnenia očakávaného (žiaduceho) sociálneho správania.

Sociálna kompetentnosť predstavuje určité predispozície jedinca – schopnosti, ktoré je možné rozvíjať a trénovať vzdelávaním a získavať skúsenosťami. **Hupková** (2011, s. 32) vo svojej teórii vymedzila sociálnu kompetentnosť prostredníctvom modelu (obrázok 1), predstavujúci štruktúru sociálnej kompetentnosti, pričom cieľom je žiaduce, efektívne sociálne správanie manažéra, ktoré prispieva k úspešnému riadeniu ľudí a dosahovaniu cieľov. Sociálne kompetentné správanie je pritom vnímané ako sociálne žiaduce, pozitívne, teda smerom k asertívnemu, prosociálnemu a kooperatívnemu správaniu.



Obrázok 1 Hierarchický model štruktúry sociálnej kompetentnosti

Zdroj: Hupková, 2013, s. 32

Získavanie kompetentností sa podľa autorky neobmedzuje len na vedomosti, schopnosti a zručnosti, ktoré obsahovo tvoria sociálnu kompetentnosť. V prvej úrovni musí byť jedinec vnútorne vybavený vlastnosťami, s ktorými sa rodí. Sú relatívne stabilné a je možné ich rozvíjať. Ovplyvňujú správanie sa jedinca v sociálnom prostredí, no bez ochoty a vnútornej pripravenosti ich nemožno použiť – motivačnej stránky osobnosti. Vzbudením

motívov aktivuje jedinec sociálne správanie. Sociálnymi skúsenosťami a vedomosťami na druhom stupni sa sociálne spôsobilosti nadobúdajú a stabilizujú. Zvyšovanie úrovne sociálnej kompetentnosti tak podľa **Hupkovej** (2013) predpokladá rozvíjanie a zdokonaľovanie sociálnych vlastností, sociálnej motivácie, sociálnych vedomostí a skúseností, sociálnych spôsobilostí, ktoré sa prejavia v prosociálnom (pomáhajúcom), kooperatívnom (spolupracujúcom) a asertívnom (rešpektujúcom - seba i iných) správaní.

Cieľom zvládania sociálnej kompetentnosti je jej žiaduce a efektívne správanie (Výrost, 2002; Hupková, 2013), ktoré prispieva k úspešnému riadeniu ľudí a dosahovaniu cieľov.

## 2 Metóda skúmania

Na zistenie miery *schopnosti vytvárať kontakty* bola využitá jedna subškála sociálnych spôsobilostí štandardizovaného sebaopisovacieho dotazníka *The Tromsø Social Intelligence Scale (TSIS)*, autormi ktorého sú **Silvera, Martinussen a Dahl** (2001). Reliabilita faktora schopnosti vytvárať kontakty bola zisťovaná ako vnútorná konzistencia položiek vypočítanou hodnotou Cronbachovej alfy  $\alpha = 0,91$ . Dosiahnuté skóre sa môže pohybovať od 7 do 49 bodov, kde 7 bodov predstavuje neschopnosť vytvárať kontakty a 49 bodov predstavuje vysokú schopnosť vytvárať kontakty.

Na zistenie *schopnosti riešiť konflikty* bol využitý dotazník *The Rahim Organizational Conflict Inventory-II (ROCI-II)* autorom ktorého je **Rahim** (1983). Reliabilita faktora spolupráca bola vypočítaná Cronbachovou alfou  $\alpha = 0,87$ . Dosiahnuté skóre sa môže pohybovať od 5 do 35 bodov, kde 5 bodov predstavuje neschopnosť riešiť konflikt spoluprácou a 35 bodov vysokú schopnosť riešiť konflikty spoluprácou.

Na zistenie *motívu afiliácie* boli využité položky dotazníka *Manifest Needs Questionnaire*, autormi ktorého sú **Steers, Braunstein** (1976). Reliabilita bola zisťovaná ako vnútorná konzistencia položiek vypočítanou hodnotou Cronbachovej alfy  $\alpha = 0,793$ . Dosiahnuté skóre sa môže pohybovať od 5 do 25, kde 5 bodov znamená nízku mieru motívu afiliácie a 25 bodov vysokú mieru motívu afiliácie.

Výsledky výskumu boli spracované pomocou štatistického softvéru SPSS 21. Pre účely štatistického testovania boli použité priemerné hodnoty.

Výskumný súbor tvoril základný súbor objektov. Respondentmi výskumu (výskumná vzorka) boli starostovia obcí Slovenskej republiky. Respondentom bol zaslaný dotazník elektronickou formou z dôvodu finančnej a časovej nenáročnosti. Celkovo odpovedalo 815 respondentov, s výskumom však súhlasilo a aj sa ho zúčastnilo 787 respondentov, čo predstavuje 28,5 % návratnosť. Každý respondent vyplnil všetky položky dotazníka. Úvodným textom boli respondenti informovaní o výskumnom zámere, o anonymite a požiadaní o poskytnutie súhlasu s účasťou na výskume.

### 3 Výsledky

Tabuľka 1 Determinanty prosociálneho správania

položka	priemer	štandardná odchýlka
schopnosť vytvárať kontakty	30,5184	5,65016
schopnosť riešiť konflikty – spolupráca	29,5133	4,57655
motív afiliácie	16,9352	2,37665

Vysoká úroveň interpersonálnych kompetencií determinuje vysokú úroveň sociálne žiaduceho správania a odráža úspešné sociálne fungovanie s druhými ľuďmi. Takéto prosociálne správanie starostov obcí je pre samotnú obec dôležité. Je možné konštatovať, že starostovia na Slovensku zvládajú vybrané kompetencie - v uvedených výsledkoch sa prejavuje prosociálne (pomáhajúce) a kooperatívne (spolupracujúce) správanie starostov obcí.

#### Schopnosť vytvárať kontakty

Bezprostrednosť a ľahkosť pohybovať sa v sociálnych vzťahoch a byť úspešný v nadväzovaní kontaktov s novými ľuďmi je neoddeliteľnou súčasťou výkonu funkcie starostu obce. Vo vysokej miere tejto kompetencie sa odráža napr. spontánnosť kontaktovať neznámu osobu, ale aj umenie prelomiť ticho v konverzácií a schopnosť vedieť identifikovať príležitosti pre rozhovor.

Starosta - manažér obce vystupuje ako koordinátor pomerne veľkého počtu vzťahov, ktoré musí udržiavať s jednotlivcami a skupinami mimo obce, ale aj v obci. V schopnosti vytvárať kontakty sa najzreteľnejšie prejavuje interpersonálna rola manažéra, napr. starosta ako reprezentant, oficiálny predstaviteľ obce. Schopnosť vytvoriť nový kontakt a vzťah by mal starosta obce vedieť v každej interpersonálnej situácii. Ak je starosta schopný vytvárať kontakty a vzťahy s interným prostredím obce a osobitne s externým prostredím, prináša to obci úžitok. Kvalitné interpersonálne vzťahy zvyšujú aj mieru pracovnej motivácie starostu a jeho vzťah k práci (Bělohávek 2003). V dnešnej dobe je aj kariéra jedinca závislá na kvantite a kvalite kontaktov a vzťahov, tzn. aj kariéru starostu ovplyvňujú sociálne kontakty a vzťahy. Zistenie považujeme za pozitívne. Nadväzovanie kontaktov je pre starostov ľahké a vytvárajú si ich v každej sociálnej situácii. Sú úspešní v nadväzovaní dobrých vzťahov s novými ľuďmi. Spoločnosť neznámych ľudí im nerobí problém. Využívajú rôzne akcie (súkromné aj oficiálne) s cieľom spoznať nových ľudí, ktorí sú prínosom pre výkon funkcie, ale aj pre celú obec. Majú dobré kontakty s ľuďmi z externého prostredia obce.

#### Schopnosť riešiť konflikty

Konflikty sú súčasťou každodenného pracovného života. Sú prirodzeným prejavom nezhôd a výmeny názorov. Konflikty síce narúšajú rovnováhu života, avšak majú aj pozitívny dopad - dávajú príležitosť novým a tvorivým prístupom k riešeniu problémov. Základný problém nie je v existencii konfliktu, možno ani v predchádzaní, ale v spôsobe riešenia konfliktu. Každý konflikt je situačný a obsahovo špecifický. Starosta musí disponovať takými

zručnosťami a schopnosťami, ktoré mu v konfliktných situáciách pomôžu identifikovať problém, vyhodnotiť situáciu a uplatniť adekvátny štýl riešenia konfliktu. Najvhodnejšou cestou na vyriešenie konfliktu je kooperácia s ľuďmi pre správne pochopenie problému, dosiahnutie prijateľného rozhodnutia pre zúčastnené strany. Cieľom starostu má byť spoločné vyriešenie problému, ktoré uspokojí očakávania všetkých strán - starostu, obyvateľov, zamestnancov úradu, poslancov zastupiteľstva, podnikateľské subjekty a. i.

Výsledky sú v súlade s teoretickými poznatkami o manažmente konfliktov. Najvhodnejším štýlom riešenia konfliktu je *spolupráca*, pretože zahŕňa snahu pracovať s inými s cieľom nájsť riešenie, ktoré plne uspokojí záujmy oboch strán. Starostovia preferujúci spoluprácu usilujú o dosiahnutie svojho záujmu, pričom sa zaujímajú aj o postavenie druhej strany. Ide o analyzovanie problému s cieľom určiť a zdôrazniť podstatné potreby dvoch strán. Pri uplatnení tohto štýlu je chápanie konfliktu funkčné, starosta vzájomne kooperuje s druhou stranou, existuje u neho ochota k otvorenej výmene informácií. Takýto štýl riešenia konfliktu je najlepší a prináša uspokojenie pre starostu, ako aj pre druhú stranu.

### **Motív afiliácie**

Potreba afiliácie je potreba obľúbenosti, spolunáležitosti. Jednotlivci s vysokou potrebou obľúbenosti pociťujú potešenie, ak ich ostatní majú radi. Snažia sa vyhnúť nepríjemným pocitom, ktoré pramenia z odmietnutia. Chcú udržať dobré vzťahy s okolím, sú tiež ochotní pomôcť druhým v ťažkostiach a sú priateľskí. Dominuje u nich potreba niekam patriť. Dominantná potreba afiliácie ohrozuje objektivitu manažéra, pretože jeho potreba byť obľúbený má veľký vplyv na objektívne rozhodovanie manažéra. Pre týchto jednotlivcov je najlepšie byť členmi pracovných tímov, pretože interakcia s ostatnými aktivizuje a naplňa ich pracovnú činnosť. Majú potrebu vytvárať a udržiavať vzťahy komunikovať, čo je v pozícii starostu obce vhodné – komunikovať s obyvateľmi obce, poslancami.

### **Záver**

Zistili sme vysokú mieru zvládania vybraných interpersonálnych kompetentností - vytváranie kontaktov udržiavanie sietí, schopnosť riešiť konflikty spoluprácou, motív afiliácie. Starostovia obcí na Slovensku preukázali požadovanú mieru skúmaných premenných. *Na základe uvedeného navrhuje autorka naďalej rozvíjať interpersonálne kompetentnosti ako prediktor úspešného správania sa v sociálnych situáciách.*

### **Zoznam bibliografických odkazov**

BAUMGARTNER, František, 2012. Emočná inteligencia v kontexte interpersonálnej interakcie. In: *Sociálne kompetencie manažéra: teoretické, metodologické a praktické koncepty. Zborník recenzovaných štúdií z vedeckého seminára.* Prešov: Katedra manažérskej psychológie. Fakulta manažmentu. Prešovská Univerzita v Prešove. ISBN 978-80-89568-49-9.

- BĚLOHLÁVEK, František, 2003. *Desatero manažera*. Brno: Computer Press, 2003. ISSN 80-7226-873-2.
- BIRKNEROVÁ, Zuzana, 2012. Emočná inteligencia v kontexte interpersonálnej interakcie. In: *Sociálne kompetencie manažéra: teoretické, metodologické a praktické koncepty. Zborník recenzovaných štúdií z vedeckého seminára*. Prešov: Katedra manažérskej psychológie. Fakulta manažmentu. Prešovská Univerzita v Prešove. ISBN 978-80-89568-49-9.
- BOYATZIS, E. Richard, 1982. *The competent manager: A model for effective performance*. New York: John Wiley & Sons, Inc. ISBN 0-471-09031-X.
- FRANKOVSKÝ, Miroslav a Milana BARANOVÁ, 2010. Social Intelligence in Managerial Competence. In: *Management 2010. (part II): knowledge and management in times of crisis and ensiung development*. 2010. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2010. s.721-731. ISBN 978-80-555-0257-1.
- HUPKOVÁ, Marianna, 2013. Sociálna kompetencia a možnosti jej kultivácie v podmienkach univerzity tretieho veku. In: *Paidagogos*. [online]. [cit. 2015. 02. 23], Dostupné na: <<http://www.paidagogos.net/issues/2013/2/article.php?id=7>>
- MARLOWE, Herbert, 1986. Social intelligence: Evidence for multidimensionality and construct independence. In: *Journal of Educational Psychology*, vol. 78, p. 52-58. ISSN 0022-0663.
- OROSOVÁ, Oľga a kol., 2004. Sociálna inteligencia, sociálna kompetencia - definície a prístupy v ich skúmaní. In: *Československá psychologie*, roč. 48, č. 4, s. 306-311 . ISSN 0009-062X.
- RAHIM, Afzalur, 1983. A measure of styles of handling interpersonal conflict. In: *Academy of Management Journal*, vol. 26, p. 368-76. ISSN 1948-0989.
- SILVERA, David Howard, Maria MARTINUSSEN and Tove DAHL, 2001. The Tromso Social Intelligence Scale, a self- report measure of social intelligence. In: *Scandinavian Journal of Psychology*, vol. 42, p. 313 – 319. ISSN 1467-9450.
- STEERS, Richard and Daniel BRAUNSTEIN, 1976. A behaviorally-based measure of manifest needs in work settings. In: *Journal of Vocational Behavior*, vol. 9, no. 2, pp 251 – 266. ISSN 0001-8791.
- THORNDIKE, Edward Lee, 1920. Intelligence and its use. In: *Harpers Magazine*, vol. 140, 227-235. ISSN 0017-789X.
- VÝROST, Jozef, 2002. Sociálna kompetencia či sociálne kompetencie?. In: *BAUMGARTNER, František, Miroslav FRANKOVSKÝ a Michal KENTOŠ, zost, 2002: Sociálne procesy a osobnosť. Zborník príspevkov*. Košice: Spoločenskovedný ústav Slovenská Akadémia Vied, Ústav experimentálnej psychológie, s. 329-339. ISBN 978-80-88910-40-4.

# PROBLEMATIKA POSUDZOVANIA VPLYVOV REGULÁCIÍ V KONTEXTE FUNGOVANIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU

## THE ISSUES OF REGULATORY IMPACT ASSESSMENT IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION OPERATION IN SLOVAKIA

Jana Vallová

### **ABSTRAKT**

*Regulácie štátu predstavujú systém pravidiel, ktoré determinujú správanie všetkých subjektov práva a sú priamo vynútitel'né štátnou mocou. Kreovanie zákonných noriem podlieha legislatívnemu procesu, ktorý má zabezpečiť, aby prijaté normatívy zodpovedali účelu ich prijatia a očakávaným výsledkom. V rámci legislatívneho procesu sa v zmysle prijatej Jednotnej metodiky posudzovania vybraných vplyv hodnotia dopady prijímanej legislatívy na rôzne spoločenské oblasti. Dôležitými oblasťami posudzovania sú vplyvy rozpočet verejnej správy a tiež na služby verejnej správy a procesy, ktoré jednotlivé orgány verejnej správy realizujú pri výkone štátnej správy na jednotlivých úsekoch. Autorka článku poukazuje na dôležitosť systematického a dôsledného ex ante a ex post hodnotenia legislatívnych noriem v záujme efektívneho fungovania orgánov verejnej správy vo vzťahu k občanom a podnikateľom, ale aj vo vzťahu k efektívnemu vynakladaniu finančných prostriedkov pri výkone verejnej správy.*

**Kľúčové slová:** *legislatívny proces, hodnotenie vplyvov, regulácie*

### **Úvod**

Legislatívne regulácie štátu poskytujú ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb a zároveň ovplyvňujú správanie občanov a podnikateľov. Determinujú tiež kompetencie štátnych orgánov vo vzťahu k jednotlivcom a rôznym zoskupeniam osôb a stanovujú postupy, v rámci ktorých môžu konať jednotlivé orgány verejnej moci. Prijímanie zákonov sa vždy realizuje na základe stanovených ekonomických, právnych alebo iných cieľov, v záujme riešenia celospoločenských problémov alebo v snahe odstrániť aktuálne problémy.

Zákonodarný zbor je jediný oprávnený orgán štátu, v ktorého kompetencii je prijímať zákonné pravidlá s cieľom „pripraviť za účasti verejnosti a schváliť taký návrh zákona, ktorý sa stane funkčnou súčasťou vyváženého, prehľadného a stabilného právneho poriadku Slovenskej republiky zlučiteľného s právom Európskej únie a medzinárodnoprávnymi záväzkami Slovenskej republiky.“ (čl. 2 ods. 1 Legislatívnych pravidiel vlády Slovenskej republiky)

Vznik zákona, novelizácie, ale aj zrušenie určitej legislatívy musí byť vždy podmienené faktickými znalosťami v oblasti, ktorá je upravovaná, a preto tvorcovia a

navrhovateľa legislatívy<sup>25</sup> musia vždy vychádzať z detailných informácií, dát a analýz. Na základe potreby prijímania kvalifikovaných rozhodnutí v rámci legislatívneho procesu bol vytvorený systém hodnotenia vplyvov regulácií na rôzne aspekty spoločenského života<sup>26</sup>. Proces posudzovania vplyvov zákonných noriem je vo vyspelých krajinách etablovaný už dlhé roky a stala sa „*efektívnym nástrojom na zvýšenie kvality prípravy jednotlivých štátnych politik.*“ (KIRKPATRICK C. H., PARKER D., 2007., s. 18)

Do nášho právneho systému bol tento systém zavedený pred 12 rokmi a už teraz možno konštatovať, že jeho prínos pri tvorbe zákonov postupne narastá. Vo vzťahu k aktuálnym vedeckým a spoločenským poznatkom dochádza k novelizáciám metodických postupov pri hodnotení regulácií ex ante pri ich prijímaní, ale aj ex post<sup>27</sup> po určitom čase od nadobudnutia ich účinnosti. (STAROŇOVÁ K., 2009.)

## 1 Predbežné pripomienkové konanie ako súčasť legislatívneho procesu

Legislatívny proces „*je procesom, pri ktorom sa tvorí právny predpis. Zahŕňa celú oblasť od vzniku potreby prijatia právneho predpisu až po vznik jeho účinnosti...*“ (Cibulka Ľ. A kol., 2013. s 141) V podmienkach právneho systému Slovenskej republiky ho upravuje zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý ako jednu z obligatórných náležitostí návrhu právneho predpisu predpokladá doložku vybraných vplyvov a analýzu vplyvov. Ide o mimoriadne dôležitú a neoddeliteľnú súčasť prípravy legislatívnych ale aj nelegislatívnych materiálov, ktorá determinuje ich samotnú prípravu.

Centrálnym koordinátorom posudzovania vybraných vplyvov je Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, ktoré v spolupráci s príslušnými ústrednými orgánmi štátnej správy vypracúva a kompletizuje jednotlivé časti doložky v zmysle platnej Jednotnej metodiky na posudzovanie vybraných vplyvov (ďalej len „jednotná metodika“) schválenej uznesením vlády Slovenskej republiky č. 24 zo 14. januára 2015 v znení neskorších uznesení vlády Slovenskej republiky.<sup>28</sup> Jednotlivé legislatívne návrhy sú posudzované členmi Stálej

---

<sup>25</sup> Zákonodarná iniciatíva je esenciálnym prvkom demokratického legislatívneho procesu, keďže stojí na jeho samotnom počiatku. Z využitia práva zákonodarnej iniciatívy oprávneného subjektu vzniká povinnosť zákonodarného zboru zaoberať sa a prerokovať návrh zákona podľa štandardných pravidiel zákonodarného procesu.

Pre viac informácií pozri dôvodovú správu k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

<sup>26</sup> V zahraničnej literatúre sa stretávame s pojmom „Regulatory impact assessment“ alebo „Regulatory impact analysis“ a používa sa aj skratka „RIA“.

<sup>27</sup> Ex post hodnotenie regulácií má predstavovať určitý audit, zhodnotenie toho, či prijatá legislatíva efektívne a účelne upravila určitú problematiku a či jej prijatie znamenalo dosiahnutie stanoveného cieľa. Na základe tohto pravidelného hodnotenia by mali byť jednotlivé regulácie novelizované alebo zrušené v prípadoch, keď sa preukáže, že svoj účel nespĺnili.

Pre viac informácií pozri: <<https://www.economy.gov.sk/uploads/files/fZ7wCOYA.pdf>>.

<sup>28</sup> Jednotná metodiky vymedzuje svoju pôsobnosť aj negatívne, a teda taxatívne vypočítava prípady, na ktoré sa nevzťahuje, resp. sa podľa jej ustanovení nepostupuje. Ide napríklad o prípady zmeny Ústavy Slovenskej republiky, návrh zákona o štátnom rozpočte, materiál, o ktorom tak rozhodne vláda Slovenskej republiky alebo materiály, ktoré obsahujú utajované skutočnosti.

pracovnej komisie Legislatívnej rady vlády Slovenskej republiky na posudzovanie vybraných vplyvov pri Ministerstve hospodárstva Slovenskej republiky, a to z hľadiska vplyvov na rozpočet verejnej správy, na podnikateľské prostredie, sociálnych vplyvov, vplyvov na životné prostredie, vplyvov na informatizáciu spoločnosti, vplyvov na služby verejnej správy pre občana a vplyvov na manželstvo, rodičovstvo a rodinu.

## **1.1 Orgány verejnej správy na Slovensku**

Verejná správa predstavuje sústavu orgánov, ktorým zákon zveruje výkon a rozhodovanie o verejných záležitostiach. Legálnu definíciu tohto pojmu nám poskytuje zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v tom zmysle, že ide o:

- a) orgány štátnej správy,
- b) orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje,
- c) orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,
- d) právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,
- e) štátne orgány, iné orgány alebo subjekty, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.

Všetky orgány verejnej moci musia v súlade čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vždy postupovať len na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobilom, ktorý ustanoví zákon. Z uvedeného vyplýva, že posudzovanie vplyvov legislatívy na financovanie a samotné fungovanie orgánov verejnej správy je mimoriadne dôležité a musí byť vykonávané vždy na základe odborného posúdenia jednotlivých navrhovaných zmien. Cieľom je zabezpečiť plynulé a bezproblémové fungovanie orgánov verejnej správy a zároveň vytvoriť podmienky pre efektívne poskytovanie služieb štátu bez potreby zvyšovania administratívnej záťaže občanov a podnikateľov.

### **1.1.1 Posudzovanie vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu**

Takmer každý materiál podliehajúci legislatívnemu procesu má dopady na financie a rozpočet verejnej správy, keďže zásadne každá úprava so sebou prináša pozitívne alebo negatívne následky vo vzťahu k finančným zdrojom štátu. Z uvedeného dôvodu patrí analýza vplyvov na rozpočet verejnej správy, na zamestnanosť vo verejnej správe a financovanie návrhu medzi najdôležitejšie súčasti hodnotenia vplyvov regulácií. Gestorom tejto časti doložky je Ministerstvo financií Slovenskej republiky.

Predkladateľ návrhu musí jednotlivé dopady na financie detailne vyčíslit' uviesť do doložky predpokladané vplyvy na príjmy, výdavky a financovanie navrhovaných zmien.



Nevyhnutné je okrem obsahu samotnej problematiky, definovať aj subjekty, ktoré budú návrh implementovať, ich pôsobnosť a počet a tiež odhadnúť finančný dopad zmeny pre organizáciu, ktorá ju bude uplatňovať.

Ďalej je potrebné charakterizovať, či sa návrhom menia sadzby správnych, súdnych alebo iných poplatkov a daní. V prípade, že dochádza k zmene v určitých dávkach alebo príspevkoch, je nutné uviesť okruh osôb, ktorých sa bude zmena týkať. Výpočet dotknutých osôb by mal byť taxatívny a nemal by sa dodatočne, po prijatí úpravy, meniť. (JAKUPEC V., KELLY M., 2015.) Pokiaľ sa zriaďuje, mení alebo ruší služba štátu, musí predkladateľ popísať oblasť verejnej správy, ktorej sa služba dotýka a odhadnúť finančné nároky alebo úspory, ktoré sa návrh dotýka. (ŠKULTÉTY Š., TONKA V., TVRDOŇ J., 2014.)

Mimoriadne dôležité je tvorbe tejto analýzy brať na zreteľ aj dopady na zamestnanosť vo verejnej správe, a to najmä z dôvodu, aby nové legislatívne úlohy pre orgány verejnej správy boli vykonateľné a zabezpečené dostatočným personálnym obsadením jednotlivých úradov a organizácií. (STAROŇOVÁ K., 2009.) Všetky vyššie uvedené parametre popisuje jednotná metodika s definovaním vzorcov pre ich výpočty. Jednotlivé tabuľky, ktoré sú súčasťou jednotnej metodiky, musia prekladatelia vyplňať na základe kvalitatívnych a kvantitatívnych analýz, dát a podkladov.

### **1.1.2 Posudzovanie vplyvov na služby verejnej správy pre občana**

Druhou zo zložiek doložky vplyvov, ktorá sa priamo dotýka fungovania verejnej správy, je posudzovanie vplyvov navrhovanej legislatívnej zmeny alebo predkladaného materiálu na služby verejnej správy. Gestorom tejto časti je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, ktoré je v rámci ústredných orgánov štátnej správy lídrom pre oblasť optimalizácie procesov vo verejnej správe.

Jednou z hlavných úloh orgánov verejnej správy je poskytovať služby občanom a podnikateľom, na ktoré majú po splnení zákonom stanovených podmienok nárok. Služby štátu musia byť poskytované rýchlo, kvalitne a efektívne, pričom ide o úkony, ktoré sú realizované jednotlivými zložkami verejnej správy vo vzťahu k občanovi. Procesy, ktoré musia orgány verejnej správy vykonať, aby službu občanovi poskytli, sú sekundárnym cieľom hodnotenia podľa predmetnej časti doložky vplyvov.

Implementáciou nových predpisov, resp. ich novelizáciami, bývajú dotknuté existujúce služby štátu. V niektorých prípadoch dochádza k budovaniu nových služieb, prípadne k ich elektronizácii. Každá služba štátu musí byť v rámci doložky definovaná svojim názvom, platnou právnou úpravou, pokiaľ taká existuje, a okruhom subjektov, ktorým sa má poskytovať.

Predkladateľ musí definovať finančné a časové náklady, ktoré musí občan alebo podnikateľ vynaložiť na to, aby sa k službe verejnej správy dostal. Finančné náklady sa v rámci metodiky členia na priame, ktoré vynakladá žiadateľ priamo vo forme správnych alebo súdnych poplatkov, ale aj nepriame, ktoré sú spojené najmä s fyzickou dostupnosťou služby, a teda napríklad výdavky na cestovné. Časové nároky sa počítajú od podania žiadosti na vecne a miestne príslušný orgán verejnej moci až po dopracovanie sa k právoplatnému rozhodnutiu vo veci.

Doložkou sa zároveň definuje okruh adresátov služby, ktorá má byť legislatívnou zmenou dotknutá a tiež rozsah povinností, ktoré musí občan splniť v súvislosti s využitím služby. Snahou predkladateľov legislatívy musí byť rozsah povinností znižovať za využitia všetkých dostupných údajov z referenčných registrov, do ktorých majú štátne orgány prístup. Moderným prístupom v tejto oblasti je tzv. princíp one in – two out, ktorý v praxi znamená, že nie je možné prijať legislatívu s novou povinnosťou pre občana bez toho, aby tou istou zmenou neboli ďalšie dve povinnosti vypustené. (KARPEN U., XANTHAKI H., 2017.)

Keďže na poskytnutie každej služby musia byť v rámci orgánu verejnej správy vykonávané interné procesy, je potrebné, aby zákonodarca zhodnotil aj dopady na vnútorné fungovanie dotknutých orgánov pri zavedení nových administratívnych povinností. Na základe metodiky je potrebné definovať dotknuté subjekty a rozsah vznikajúcich alebo zanikajúcich povinností.

## Záver

Problematika posudzovania vplyvov je prierezová a vyžaduje si komplexný pohľad s využitím dát, analýz a medzinárodných skúseností. Verejná správa ako subjekt a vykonávateľ väčšiny legislatívnych povinností je z pohľadu hodnotenia dopadov mimoriadne dôležitá. Jej fungovanie v prospech občanov je nevyhnutné v záujme efektívnej ochrany práv jednotlivcov a poskytovania moderných a efektívnych služieb. *„Regulácia je jedným z hlavných nástrojov, prostredníctvom ktorých sa verejná správa snažia podporiť hospodársku prosperitu, zlepšovať blahobyť a presadzovať verejný záujem. Dobre navrhnutá regulácia môže prinášať významné spoločenské a hospodárske výhody, ktoré preyšujú náklady na reguláciu a prispievajú k sociálnemu blahu. Dôležitosť dobrej regulácie pre dobre fungujúce trhy a spoločnosti je zdôraznená predovšetkým v časoch inovácií, sociálnych zmien, environmentálnych výziev a pri hľadaní nových zdrojov rastu.“* (OECD, 2012, s. 3)

Analytické materiály pripravované odborníkmi pre jednotlivé oblasti spoločenského života musia predstavovať fundamentálny podklad pre prijatie jednotlivých legislatívnych zmien. Úlohou príslušných štátnych orgánov je zvyšovať dopyt po analýzach, na základe ktorých budú prijímať politickí predstavitelia svoje rozhodnutia. Kvalitný proces posudzovania vplyvov *„zlepšuje kvalitu tvorby legislatívy a legitimizuje takto vytvorené predpisy a politiky, z ktorých vychádzajú.“* (ŠKULTÉTY Š., TONKA V., TVRDOŇ J., 2014.)

## Zoznam bibliografických odkazov

CARVALHO de, B. E., MARQUES, R.C., NETTO, O.C., 2017. Regulatory Impact Assessment (RIA): an Ex-Post Analysis of Water Services by the Legal Review in Portugal. In: Water Resour Manage. vol. 32, Issue 2, pp 675–699 ISSN 0920-4741.

Cibulka L. a kol., 2013. Teória a prax legislatívy. Bratislava: EUROKÓDEX. ISBN 978-80-7160-331-3.

CONORTO R., DLHOPOLČEK J., CHÚPEK M., MAXIN R., PLAI L., SUROVÁ S., ŠKULTÉTY Š., TONKA V., TVRDOŇ J., 2014. Analýza, monitor, merania

- administratívneho a regulačného zaťaženia podnikania. Bratislava: Centrum vzdelávania MPSVR SR. ISBN 978-80-8975757-21-3.
- DUNLOP C. A., RADAELLI C. M., 2016. Handbook of Regulatory Impact Assessment. Cheltenham. Cheltenham: Edward ElgarPublishing Limited. ISBN 978-1-78254-956-7.
- HARRINGTON W., HEINZERLING L., MORGENSTERN R. D., 2009. Reforming Regulatory Impact Analysis. Washington: Earthscan. ISBN 978-1933-11575-7.
- JAKUPEC V., KELLY M., 2015. Assessing the Impact of Foreign Aid: Value for Money and Aid for Trade. London: Academic Press. ISBN 978-0128-036-716.
- KARPEN U., XANTHAKI H., 2017. Legislation in Europe: A Comprehensive Guide For Scholars and Practitioners. London: Bloomsbury Publishing. ISBN 978-15099-087-69.
- KIRKPATRICK C. H., PARKER D., 2007. Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation? Cheltenham: Edward ElgarPublishing Limited. ISBN 978-1-84542-412-1.
- KRÁL. R., 2018. K zamezování regulatorně zcela bezpředmětné nebo zbytečně zatěžující transpozice směrnic EU v České republice. [online]. [cit. 2021-11-15]. Dostupné na internete: <<http://www.mvcr.cz/soubor/kral-pdf.aspx>>.
- LIPTÁK F. a kol., 2015. Manažment podnikania a vecí verejných – dialógy 30. Bratislava: Slovenská akadémia manažmentu. ISBN 978-6158-565-2.
- MEJSTŘÍK M., TESARKOVA D., 2015. Jak zlepšit kvalitu hodnocení dopadů regulace (RIA). In: Správní právo Legislativní příloha. Ročník VII, číslo 7-8, strany 455-465 ISSN 0139-6005.
- OECD, 2012. Odporúčania rady OECD pre regulačnú politiku a vládnutie. [online]. [cit. 2021-11-15]. Dostupné na internete: <<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/OECD-Recommendation-Regulatory-Policy-and-Governance-Slovak.pdf>>.
- OECD, 2016. Slovak Republic: Better Co-ordination for Better Policies, Services and Results (Slovak version). Brusel: OECD Publishing. ISBN 978-9264-25762-7.
- OCHRANA F., PAVEL J., VÍTEK L. a kol., 2010. Veřejný sektor a veřejné finance. Praha: Grada Publishing a.s. ISBN 978-8024-732-282.
- PECKA A., 2015. Proces RIA a jeho využití v legislativním procesu v ČR: současný stav a nové výzvy. In: Správní právo: Legislativní příloha. Ročník VII, číslo 7-8, strany 466-478 ISSN 0139-6005.
- SNIJDERS H., VOGENAUER S., 2009. Content and Meaning of National Law in the Context of Transnational Law. Munich: Walter de Gruyter. ISBN 978-386-653874-0.
- STAROŇOVÁ K., 2009. Hodnotenie vplyvov: Impact assessment v teórii a praxi Slovenska a Európskej únie. Bratislava: ADIN, s. r. o. ISBN 978-80-89244-39-3.
- WRIGHT D., de HERT P., 2012. Privacy Impact Assessment. New York: Springer Science & Business Media. ISBN 978-94007-254-30.

# KRÍZA ZASTUPITEĽSKEJ DEMOKRACIE NA OBECNEJ ÚROVNI

## THE CRISIS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY AT THE MUNICIPAL LEVEL

Jana Volochová – Tomáš Alman

### **ABSTRAKT**

Článok bude obsahovo a tematicky orientovaný na vybrané aspekty a problémy volieb v Slovenskej republike. Téma bude v tomto kontexte reflektovať a poukazovať na evidentnú krízu zastupiteľskej demokracie na obecnej úrovni. Vzhľadom na rozsah príspevku analýza bude sledovať dve línie. V prvom rade pôjde o analýzu príslušnej vedeckej a odbornej spisby a právnych predpisov, druhá časť príspevku poukazuje na aplikačnú prax, na problémy v niektorých obciach v súvislosti s absenciou kandidátov na funkciu starostu a poslancov obecného zastupiteľstva, kontinuálne sa zameriame aj na analýzu príbuznej nadväzujúcej problematiky – inštitút nefunkčnej obce. Článok sa komplementárne zameria aj na identifikáciu nedostatkov a podľa nášho názoru negatívnych oblastí v právnej úprave skúmanej témy, hodnotenie súčasného stavu s ponúknutím eventuálnych riešení a perspektív vývoja v nasledujúcom období.

**Kľúčové slová:** priama demokracia, voľby, nefunkčná obec.

### **Úvod**

Esenciálnou zložkou výkonu verejnej moci vrátane obecnej samosprávy je princíp demokracie. Z etymologického hľadiska, ale aj z pohľadu viacerých vedných disciplín, je princíp demokracie vyjadrením meritórnej idey - vlády ľudu, a to buď priamo alebo prostredníctvom svojich zástupcov. Obyvatel' obce v tomto smere predstavuje suveréna, ergo je zdroj moci i vykonávateľ moci. Princíp demokracie aj na obecnej úrovni je spojený predovšetkým so zastupiteľskou demokraciou, kľúčovú rolu tak zohrávajú aj priamo volení predstavitelia (starosta a poslanci) obyvateľmi obce. Zastupiteľská demokracia je v súčasnej dobe spojená s „krízou a stratou záujmu“ nielen zo strany voličov, ale aj zo strany druhej, prax prináša príklady absencie kandidátov.

Článok bude preto obsahovo a tematicky orientovaný na vybrané aspekty a problémy volieb v Slovenskej republike. Vzhľadom na rozsah matérie spomínaná analýza bude sledovať predovšetkým dve cieľové línie. V prvom rade pôjde o analýzu príslušnej spisby a všeobecne záväzných právnych predpisov, druhá časť poukáže na aplikačnú prax, na problémy v niektorých obciach v súvislosti s absenciou kandidátov na funkciu starostu a poslancov obecného zastupiteľstva, kontinuálne sa zameriame aj na analýzu príbuznej nadväzujúcej problematiky – inštitút nefunkčnej obce. Článok sa zameriava aj na identifikáciu nedostatkov a podľa nášho názoru negatívnych oblastí v právnej úprave skúmanej témy a na formuláciu hodnotiacich záverov a zistení.

## Ústavnoprávna úprava a prax

Územná samospráva je v Ústave SR zakotvená v samostatnej štvrtej hlave, čím ústavodarca poukazuje na význam územnej samosprávy v modernej demokracii. Územná samospráva je ústavnou matériou, pretože patrí medzi základné spoločenské vzťahy, ktoré tvoria súčasť fungovania demokratickej spoločnosti. Preto je princíp územnej samosprávy považovaný za jeden zo z východiskových princípov moderného konštitucionalizmu. Princíp územnej samosprávy úzko súvisí s ďalšími princípmi konštitucionalizmu, osobitne s princípom del'by moci, pluralizmu, demokracie, právneho štátu i ochrany ľudských a občianskych práv (Palúš, Somorová 2014).

Územná samospráva teda predstavuje demokratický základ organizácie a riadenia vecí verejných v podmienkach moderných demokracií, ktoré sú založené na princípoch decentralizácie a subsidiarity (Jesenko 2007). Ak má byť štát považovaný za demokratický, musí mať vytvorený taký systém, ktorým na jednej strane umožňuje vytvoriť racionálnu centralizáciu a koncentráciu verejnej moci, ale tiež, na strane druhej decentralizovať verejnú moc na iné verejnoprávne korporácie, než je štát v súlade s princípom subsidiarity. To znamená, že centrálnym orgánom majú byť priznané iba také kompetencie, ktoré nemôžu byť z dôvodu racionality a efektívnosti priznané neštátnym subjektom. Samospráva sa preto stáva výrazom slobody v spoločnosti (Tekeli 2016; Švikruha, 2021; Tekeli, Hoffmann, Tomáš 2021).

Ak vychádzame z pozície štátoprávnej teórie samosprávy, v rámci ktorej je samospráva chápaná ako verejné subjektívne právo, spočíva podstata samosprávy vo výkone verejnej moci, ktorá bola štátom zverená územným samosprávnym celkom ako ich vlastnej samosprávnej moci. Samosprávne korporácie sú legitimované k právnym vzťahom len štátom, jeho ústavou a zákonmi. Skúmať danú sféru možno z viacerých uhľov pohľadu, nesmieme opomenúť kontext priamych foriem demokracie, ale sú tu badateľné aj ďalšie aspekty. (Žofčínová, Král 2014; Mitaľ 2016; Jesenko 2017; Král 2019; Bobáková, Hrabovská, Rožová 2020; Ivančík 2021).

Európska charta miestnej samosprávy v čl. 3 ods. 1 definuje miestnu samosprávu a označuje ju ako právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva.

Voľby v demokratickom štáte predstavujú mechanizmus kreovania orgánov územnej samosprávy, prostredníctvom ktorého si ľud volí svojich zástupcov, aby reprezentovali ich záujmy. V podmienkach slovenskej obecnej samosprávy sú priamo volenými orgánmi obce starosta obce a obecné zastupiteľstvo.

Obecná samospráva v SR je typická svojou rozdrobenou sídelnou štruktúrou. To znamená, vysoký počet malých obcí s nízkym počtom obyvateľov, čo spôsobuje problémy, resp. neschopnosť malých obcí naplňať nielen svoje originálne kompetencie, ale i prenesený výkon štátnej správy a to z dôvodu dlhodobej absencie orgánov obce.

Pri komunálnych voľbách sa vždy nájdu obce, v ktorých si obyvatelia nezvolia starostu, či plný počet poslancov obecného zastupiteľstva, resp. ani jedného poslanca. Dôvodom je, že chýbajú záujemcovia o tieto funkcie. Daný problém sa týka najmä „malých“

obcí, v ktorých sa počet obyvateľov obce pohybuje v desiatkach a vo väčšine ide o starších obyvateľov. Z uvedeného vyplýva, že takéto obce majú nedostatok obyvateľov, ktorí by boli schopní a predovšetkým ochotní niesť zodpovednosť za chod a fungovanie obce.

Ide o obce, ktoré sa potykajú s množstvom rôznych problémov. Najväznejšími sú nedostatok finančných prostriedkov (nízke rozpočty), s ktorými musia obce hospodáriť a zabezpečovať všetky či už vlastné alebo prenesené kompetencie. Dôsledkom toho je skutočnosť, že nie sú schopné zaplatiť starostu obce na plný úväzok i zamestnancov obecného úradu, ktorí by dokázali odborne spravovať širokú škálu kompetencií.

Dôvodov absencie je orgánov obce vidíme viacero. Sú to napr. nízky počet obyvateľov obce, veková štruktúra obyvateľov a s tým súvisiaci nezájem obyvateľov o tieto funkcie i zákonná podmienka trvalého pobytu v obci pre výkon funkcie starostu obce alebo poslanca obecného zastupiteľstva.

Reálny stav v rámci slovenskej obecnej samosprávy je existencia malých obcí s počtom obyvateľov menej ako 20 vo väčšine prípadov v dôchodkovom veku. Nie je tiež výnimkou, že takéto obce sú susediacimi obcami.

Zákonodarcu na daný problém reagoval novelou zákona č. 369/1990 Zb. zákona o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov z roku 2018. Do právnej úpravy bol zavedený inštitút nefunkčnej obce, upravený v §2aa. Účelom tohto ustanovenia zákona o obciach má byť riešenie problému malých obcí v slovenskej obecnej samospráve, t. j. obcí, ktoré v dôsledku absencie volených orgánov obce nie sú schopné sa samé spravovať.

Na základe tejto zákonnej úpravy, môže vláda svojim nariadením pričleniť obec, ktorá nemá po vykovaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí zvolené orgány obce, pričleniť k susediacej obce v tom isto okrese, ak s tým susediaca obec súhlasí. Zámerom zákonodarcu bolo ustanoviť mechanizmus, ktorý pri zohľadnení demokratických princípov územnej samosprávy, umožní riešiť problém dlhodobo nefunkčných obcí. Do súčtu dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov územnej samosprávy, v ktorých si obec nezvolila svoje orgány, sa zahŕňajú tzv. riadne voľby opakujúce sa v pravidelných štvorročných intervaloch, ale i tzv. nové voľby vykonané v priebehu volebného obdobia (Volochová 2018).

Ak v takýchto dvoch po sebe idúcich voľbách nebol zvolený starosta obce, ide o vcelku jasnú záležitosť. Spresnenie si žiada nezvolenie obecného zastupiteľstva, kde v zásade môžu nastať dve situácie: prvá je, keď nikto z obyvateľov obce nekandidoval za poslanca obecného zastupiteľstva a voľby sa nekonali, druhá, ak sa voľby konali, ale nebol zvolený nijaký poslanec, alebo počet zvolených poslancov nezodpovedá požadovanému počtu podľa § 11 ods. 3 zákona o obecnom zriadení (Palúš 2018).

V prípade, ak nastane takáto situácia okresný úrad v sídle kraja za účelom prerokovania zákonného postupu pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci zvolá na podnet Ministerstva vnútra SR v nefunkčnej obci zhromaždenie obyvateľov obce, na ktorom prerokuje postup pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci a z tohto zhromaždenie vypracuje záznam. Následne okresný úrad v sídle kraja písomne vyzve susediacu obec na zabezpečenie súhlasu, resp. nesúhlasu s pričlenením nefunkčnej obce, ktorá svoje rozhodnutie následne oznámi okresnému úradu v sídle kraja. Ak susediaca obec s pričlenením nesúhlasí, okresný úrad v sídle kraja vyzve ďalšiu susediacu obec k vyjadreniu súhlasu, resp. nesúhlasu s pričlenením nefunkčnej obce, ak ďalšia takáto obec existuje. Okresný úrad v sídle kraja

prihľadia na oprávnené záujmy a potreby obyvateľov nefunkčnej obce i rešpektovanie menšinového alebo regionálneho jazyka. Tu je potrebné zdôrazniť, že okresný úrad v sídle kraja na zhromaždení obyvateľov obce len prerokuje postup pričlenenia. To znamená, že nežiada o vyjadrenie súhlasu obyvateľov nefunkčnej obce s jej pričlenením. Zákonná úprava však nepočíta so situáciou, ak sa tohto zhromaždenia obyvateľov obce nezúčastní nikto z obyvateľov (Volochová 2018).

Vyjadrenie súhlasu, resp. nesúhlasu s pričlenením nefunkčnej obce, dáva zákonodarca vzhľadom na význam predmetnej problematiky, do pôsobnosti obecného zastupiteľstva. Keďže zákon neustanovuje inak, je zrejmé, že bude postačovať, ak súhlas s pričlenením obce vyjadrí nadpolovičná väčšina jeho prítomných členov (Palúš 2018).

Ak susediaca obec s pričlenením nesúhlasí, nemožno takúto zmenu vykonať. Laicky povedané vzniká patová situácia, na ktorú zákonná úprava neposkytuje riešenie a nefunkčná obec ostane naďalej nefunkčnou. Zákonodarca ďalej neponúka riešenie takéhoto stavu, čo môže vyvolať pochybnosti o efektívnosti právnej úpravy (Volochová 2018).

V Slovenskej republike sa ostatné voľby do orgánov obecnej samosprávy konali 10. 11. 2018, v ktorých si obyvatelia slovenských obcí volili svoje orgány na volebné obdobie 2018-2022. V priebehu tohto volebného obdobia vyhlásil predseda Národnej rady Slovenskej republiky 10 rozhodnutí o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí, pričom predmetom jedného z nich bola zmena termínu konania volieb z dôvodu pandémie koronavírusu a s tým súvisiacimi obmedzeniami.

### **Prehľad vykonaných doplňujúcich volieb do orgánov obecnej samosprávy vo volebnom období 2018-2022 v SR**

<b>Dátum konania volieb</b>	<b>starosta/primátor</b>	<b>poslanec/poslanci</b>	<b>starosta a poslanec/ci</b>	<b>Spolu</b>
<b>13.4.2019<sup>29</sup></b>	12	15	6	<b>43</b>
<b>21.9.2019<sup>30</sup></b>	10	12	3	<b>25</b>
<b>3.10.2020<sup>31</sup></b>	30	19	3	<b>52</b>
<b>15.5.2021<sup>32</sup></b>	9	28	0	<b>37</b>
<b>23.10.2021<sup>33</sup></b>	9	11	0	<b>20</b>

Zdroj: vlastné spracovanie na základe rozhodnutí predsedu Národnej rady SR

Prvý krát sa právna úprava „nefunkčnej obce“ v praxi uplatnila v prípade obce Ondavka. Ide o obec v okrese Bardejov s 18 obyvateľmi. V tejto obci nebol ani jeden

<sup>29</sup> Rozhodnutie predsedu NR SR č. 349 zo dňa 3. decembra 2018

<sup>30</sup> Rozhodnutie predsedu NR SR č. 128 zo dňa 13. mája 2019

<sup>31</sup> Rozhodnutie predsedu NR SR č. 334 zo dňa 10. októbra 2019, Rozhodnutie predsedu NR SR č. 57 zo dňa 25. marca 2020, Rozhodnutie predsedu NR SR č. 151 zo dňa 8. júna 2020. Rozhodnutie predsedu NR SR č. 187 zo dňa 1. júla, 2020

<sup>32</sup> Rozhodnutie predsedu NR SR č. 297 zo dňa 27. októbra 2020, Rozhodnutie predsedu NR SR č. 54 zo dňa 9. februára 2021

<sup>33</sup> Rozhodnutie predsedu NR SR č. 235 zo dňa 8. júna 2021, Rozhodnutie predsedu NR SR č. 301 zo dňa 23. júla 2021

z volených orgánov obce funkčný, ešte pred prijatím novely zákona o obciach, ktorou sa zaviedol inštitút nefunkčnej obce.

Vo volebnom období 2018-2022 boli v obci Ondavka vyhlásené voľby do orgánov obce voľby vyhlásené trikrát. V prípade riadnych volieb konaných dňa 10. novembra 2018 nebol zvolený ani jeden z orgánov obce. Následne v ďalších voľbách konaných dňa 13. apríla 2019 sa situácia zopakovala a naďalej v obci Ondavka absentovali orgány obce. Podľa aktuálnej právnej úpravy, ktorá uvádza, že za predpokladu, že nie je v obci ani jeden z orgánov obce funkčný, stáva sa takáto obec nefunkčnou. Na základe uvedeného sa v obci Ondavka začal proces pričleňovania nefunkčnej obce k susediacej obci.

Vychádzajúc z týchto skutočností začalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v roku 2019 konať a vyzvalo Okresný úrad Prešov o zabezpečenie činností súvisiacich s pričlenením nefunkčnej obce Ondavka k susediacej obci.

Následne Okresný úrad Prešov zvolal zhromaždenie obyvateľov obce, ktoré sa konalo dňa 3. júla 2019. Účelom zhromaždenia obyvateľov obce, bolo informovať obyvateľov o aktuálnej situácii a nasledujúcich krokoch, ktoré s pričlenením obce súvisia. Na toto zhromaždenie boli prizvaní aj zástupcovia Okresného úradu Bardejov, zástupcovia Ministerstva vnútra SR – sekcia verejnej správy a starostovia obcí Becherov a Vyšná Polianka.

Aj napriek skutočnosti, že v júli 2019 sa začali realizovať procesy súvisiace s pričlenením obce Ondavka k susediacej obci, predseda Národnej rady SR, vyhlásil voľby do orgánov obecnej samosprávy ešte dvakrát, a to aj v tejto obci. Je tomu tak preto, že Ministerstvo vnútra zabezpečuje vyhlásenie volieb do orgánov územnej samosprávy bez ohľadu na to, či v niektorej z obcí aktuálne v čase vyhlásenia volieb prebiehajú nejaké prípravné procesy smerujúce k zániku obce. Pokiaľ obec ako tak existuje, neexistuje dôvod na to, aby sa v takej obci voľby nevyhlásili.

Voľby sa v obci Ondavka mali konať 21. septembra 2019, ale z dôvodu nezaregistrovania žiadneho kandidáta na starostu obce alebo poslancov obecného zastupiteľstva, sa tak nestalo. Avšak do volieb, ktorých konanie bolo vyhlásené na 4. apríla 2020 sa našli kandidáti do oboch volených orgánov obce. Z tohto dôvodu Ministerstvo vnútra SR proces pričlenenia obce Ondavka pozastavilo.

## **Záver**

Ako už bolo zmienené v úvode, článok sledoval predovšetkým dve cieľové línie. V prvom rade išlo o analýzu príslušnej spisby a právnych predpisov, druhá časť poukázala na aplikačnú prax, konkrétne na problémy v niektorých obciach v súvislosti s absentujúcimi kandidátmi či už na funkciu starostu alebo na poslancov obecného zastupiteľstva. Komplementárne sme sa zamerali aj na analýzu súvisiacej problematiky – inštitútu nefunkčnej obce. Máme za to, že analyzovať dané informačné zdroje a vhodne to prepojiť s aplikačnou praxou tvorí vždy pridanú hodnotu pri každom výskume. Výberom vhodnej štruktúry, systému a metodiky následne vieme naplniť stanovené ciele.

Slovenský zákonodarca sa v nedávnej minulosti rozhodol riešiť skúmaný problém (absencia kandidátov) zavedením inštitútu nefunkčnej obce novelou zákona o obecnom zriadení. Ako to však býva, prax priniesla nuansy, ktoré sa v čase prijímania príslušnej novely



nedali úplne predpokladať. Inštitút nefunkčnej obce bol a aj bude podrobený kritike, nakoľko niektoré otázky ostali nezodpovedané. My poukazuje predovšetkým na jednu vybranú situáciu, ktorá sa nám javí minimálne neštandardne. Ide o zmienený prípad obce Ondavka v Bardejovskom okrese. Vo volebnom období 2018-2022 boli v obci Ondavka vyhlásené voľby do orgánov obce voľby vyhlásené trikrát. Prvé dva razy neboli zvolení predstavitelia a teda podľa aktuálnej právnej úpravy sa daná obec stala nefunkčnou. Na základe uvedeného sa v obci Ondavka začal proces pričleňovania nefunkčnej obce k susediacej obci. Nebudeme znovu podrobne charakterizovať tento proces, my poukazujeme predovšetkým na spomínanú nuansu. V júli 2019 sa začali realizovať procesy súvisiace s pričlenením obce Ondavka k susediacej obci, no medzitým predseda Národnej rady SR, vyhlásil voľby do orgánov obecnej samosprávy ešte dvakrát, a to aj v tejto obci. Je tomu tak preto, že Ministerstvo vnútra zabezpečuje vyhlásenie volieb do orgánov územnej samosprávy bez ohľadu na to, či v niektorej z obcí aktuálne v čase vyhlásenia volieb prebiehajú nejaké prípravné procesy smerujúce k zániku obce. 4. apríla 2020 sa v Ondavke našli kandidáti do oboch volených orgánov obce. Z tohto dôvodu v tejto podľa nášho názoru mierne bizarej situácii Ministerstvo vnútra SR proces pričlenenia obce Ondavka pozastavilo, pretože si obyvatelia obce zvolili svoje orgány. Nefunkčná obec sa týmto pádom v momente stala obcou funkčnou, a to najmä z dôvodu zdĺhavého konania zo strany zodpovedných orgánov a celkovo z komplikovanosti celého prípadu.

Uvedomujeme si, že zákon nemá byť príliš „tvrdý“ a detailný, no je vecou diskusie, či daný inštitút – nefunkčná obec a jej následný zánik nemal prejsť určitou revíziou. Riešením je aj to, aby príslušné orgány konali promptne respektíve by mali mať silnejšiu metodickú podporu zo strany štátu. Toto konštatovanie je spojené s tým, že nejde o nepodstatnú záležitosť, daná problematika je spojená s potrebami obyvateľa, no na druhej strane aj s jeho identitou k určitému územiu.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

BOBÁKOVÁ, Viktória, HRABOVSKÁ, Zuzana a Lucia ROŽOVÁ, 2020. Výkonnosť regionálnej samosprávy v kontexte jej vplyvu na ekonomické a sociálne faktory rozvoja regiónu. 1. vyd. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress UPJŠ, 2020. ISBN 9788081529481.

Európska charta miestnej samosprávy

IVANČÍK, Lukáš, 2021. *Miestne referendum ako forma realizácie obecnej samosprávy*. In: Teória a prax verejnej správy : recenzovaný zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov. Košice: UPJŠ v Košiciach. ISBN 9788081529962.

JESENKO, Michal, 2007. *Ústavné východiská územnej samosprávy – súčasný stav a perspektívy*. In: 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta. ISBN 978-80-7097-699-9.

JESENKO, Michal, 2017. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-539-1.

- KRÁL, Rastislav, 2019. *Trendy legislatívneho posilňovania kompetencií starostu obce v podmienkach slovenskej verejnej správy*. In: *Publicy 2019* : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava : Fakulta sociálnych vied. ISBN 9788057200161.
- MITAL, Ondrej, 2016. Etika vo verejnej správe v kontexte uplatňovania etických kódexov. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. 17, č. 1 (2016), s. 56-66. ISSN 1335-7182.
- PALÚŠ, Igor a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-663-3.
- PALÚŠ, Igor a Ľudmila SOMOROVÁ, 2014. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-7097-703-3.
- ŠVIKRUHA, Martin, 2021. *20 rokov regionálnej samosprávy na Slovensku: Využitá príležitosť?* Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. ISBN 978-80-572-0210-3
- TEKELI, Jozef, 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-336-7.
- TEKELI, Jozef, HOFFMANN, Marian a Lukáš TOMAŠ, 2021. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie*. Bratislava: Wolters Kluwer SR. ISBN 9788057103592.
- VOLOCHOVÁ, Jana, 2018. Inštitút nefunkčnej obce – skutočné riešenie problému malých obcí v Slovenskej republike? In: *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*: recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-8152-702-9.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- ŽOFČINOVÁ, Vladimíra a Rastislav KRÁL, 2014. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. In: *Grant Journal*. Roč. 3, č. 2 (2014), s. 42-47. ISSN 1805-062X.

# PŘEDPOKLADY A PŘEKÁŽKY KOOPERACE V MÍSTNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

## ASSUMPTIONS AND PROBLEMS OF COOPERATION IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

Jiří Dušek

### **ABSTRAKT**

*V roce 1990 došlo v ČR k „znovuobnovení“ územní samosprávy a dalším legislativním změnám, které posílily pravomoci obcí a umožnily jim tak rozvíjet zcela nové formy a způsoby spolupráce, jako jsou mikroregiony, společná účast v obchodních korporacích a zájmových sdruženích právnických osob (spolcích) apod. Byla obnovena i činnost Svazu měst a obcí ČR. Celá 90. léta 20. století pak jsou ve znamení vzniku nových regionálních a národních struktur spolupráce, další akcelerace přichází v souvislosti se vstupem ČR do EU v roce 2004. Konec 10. let 21. století souvisí s posilováním vztahů mezi soukromým a veřejným sektorem, případně rozštěpením dosavadních forem spolupráce, díky čemuž mají dnes obce k dispozici fragmentarizovanou strukturu více než 20 možných způsobů kooperace s jinými obcemi. V jednotlivých oblastech ČR se však tato spolupráce uplatňuje s rozdílnou intenzitou, prostorovým uspořádání a samozřejmě také rozdílnou právní formou, příspěvek se proto zaměřuje na identifikaci předpokladů a překážek kooperačních aktivit v místní veřejné správě.*

**Klíčová slova:** Česká republika, kooperace, regionální ekonomika, spolupráce obcí

### **Úvod**

Spolupráce obcí se díky společenským změnám v roce 1989 stala spolu s obnovou místní samosprávy jednou z nejvýznamnějších pozitivních změn, které české obce v uplynulých více než 30 letech potkaly. Za tu dobu si prošla spolupráce obcí celou řadou zásadních strukturálních proměn, jež z původně ojedinělého způsobu kooperace vytvořily masový fenomén zasahující v roce 2021 až na výjimky skoro všechny obce. Překotný vývoj spolupráce obcí zejména po roce 2000 znamenal sice velký nárůst počtu forem a způsobů spolupráce obcí a tím i širokou nabídku pro zapojení obcí, na druhé straně se systém poměrně zkomplikoval a znepřehlednil, takže některé obce využívají jen základní formy a způsoby spolupráce bez ambice posunout úroveň spolupráce obcí na kvalitativně vyšší úroveň, která sice poměrně dobře funguje v oblasti samosprávné působnosti obcí, nikoliv však v oblasti přenesené působnosti obcí. Zde je nutné si položit otázku, jestli vůbec chceme, aby obce spolupracovaly...

### **1 Historický vývoj a fragmentarizace spolupráce obcí**

Novodobá spolupráce obcí má v ČR své kořeny v období bezprostředně po Sametové revoluci v roce 1989, kdy došlo k znovunavázání vztahů českých municipalit se zahraničními municipalitami (například hned v roce 1989 města Brno a Stuttgart, Vrchlabí a Trouville sur

Mer nebo Beroun a Goslar). Zároveň začala probíhat revize dohod a smluv z období před rokem 1989, které vyplývaly z tzv. politiky spolupráce v rámci zemí socialistického tábora, případně se jednalo o mezinárodní kooperaci socialistických zemí s rozvojovými zeměmi. Revize dokumentů proběhla napříč všemi municipalitami zejména z pohledu možné využitelnosti, faktického naplňování a změněné politické situace (viz např. nefunkční dohoda o partnerství Prahy a východního Berlína z roku 1971 x dodnes funkční spolupráce mezi Tábořem a Kostnicí od roku 1984). V roce 1990 došlo k „znovuobnovení“ územní samosprávy a dalším legislativním změnám, které posílily pravomoci obcí a umožnily jim tak rozvíjet další formy spolupráce, jako jsou mikroregiony, společná účast v obchodních korporacích a zájmových sdruženích právnických osob (spolcích). Byla obnovena i činnost Svazu měst a obcí ČR. Celá 90. léta jsou ve znamení vzniku nových regionálních a národních struktur spolupráce, další akcelerace přichází v souvislosti se vstupem ČR do EU v roce 2004. Konec 10. let 21. století souvisí s posilováním vztahů mezi soukromým a veřejným sektorem, případně rozštěpením dosavadních forem spolupráce, díky čemuž mají dnes obce k dispozici fragmentarizovanou strukturu kooperací.

Obrázek 1 – Historický vývoj a fragmentarizace spolupráce obcí v ČR



Zdroj: Vlastní zpracování, 2021.

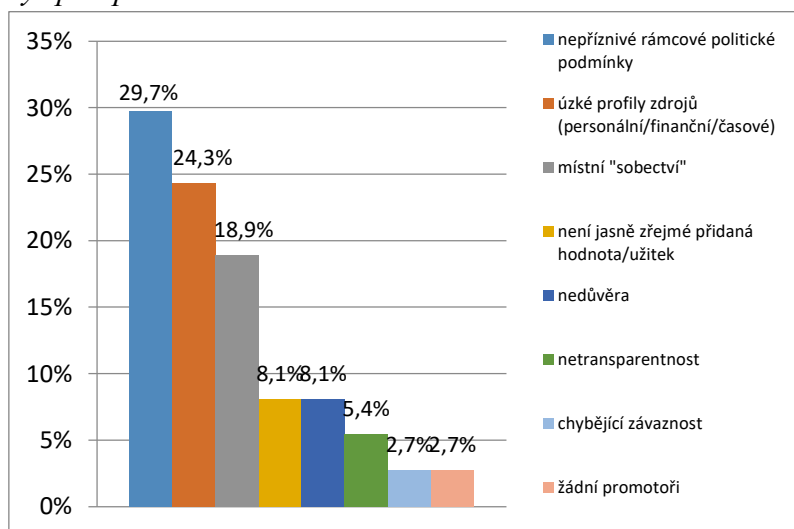
Velký počet forem spolupráce obcí představuje na jedné straně širokou paletu možností kooperace, na straně druhé je zároveň i limitem a překážkou rozvoje spolupráce obcí, protože může vést ke tříštění sil a rozmělnování zdrojů. Významnou úlohu zde dle **Ježka**, 2006, s. 185–189, sehrává chybějící a ucelená koncepce spolupráce obcí. Různé formy spolupráce sice v posledních 20 letech vznikaly v poměrně hojném počtu, postupně pokryly většinu území Česka, avšak zdá se, že dynamika jejich vývoje již byla vyčerpána, což lze přičítat právě chybějící koncepci, která by umožnila odstranit bílá místa na mapě spolupráce

obcí a pokrýt celé území ČR. Tento krok by aktivně přispěl k efektivnímu zajištění veřejných služeb v působnosti obcí.

## 2 Překážky a bariéry spolupráce obcí

V uplynulých letech bylo v ČR i zahraničí realizováno několik výzkumů věnujících se bariérám spolupráce obcí. Výsledky výzkumů odrážejí příslušná místní a regionální specifika čili dochází k diametrálně odlišným výsledkům a závěrům v závislosti na konkrétních podmínkách v dané zemi. V SRN dle Schnabla, 2012, patří mezi největší problémy nepříznivé rámcové politické podmínky a úzké profily všech disponibilních zdrojů, významnou bariérou je i místní „sobectví“ a různorodost zájmů jednotlivých aktérů. Ostatní překážky vnímají respondenti jako méně významné. Nepříznivé rámcové politické podmínky odráží zejména složitost německé místní a regionální veřejné správy v jednotlivých spolkových zemích i zkušenosti obcí ze 70. let 20. století, kdy došlo v Německu k vlně dobrovolného i nedobrovolného slučování obcí.

Graf 1 – Překážky spolupráce obcí v SRN

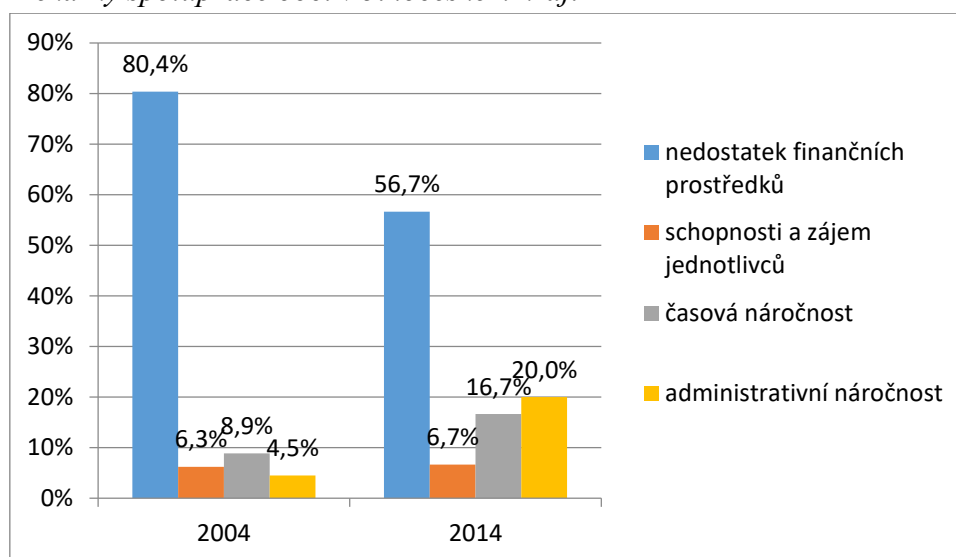


Zdroj: Schnabel, 2012.

V ČR vyplývá celá řada problémů z velikostní struktury obcí, proto je nejčastěji uváděnou bariérou (a zároveň i stimulem) spolupráce obcí nedostatek finančních prostředků, což potvrdilo i autorem realizované *Dotazníkového šetření zaměřeného na analýzu vybrané problematiky obcí a měst Jihočeského kraje* v programovacím období 2004–2006 a 2014–2020, kde „nedostatek finančních prostředků“ jako překážku spolupráce obcí uvádí až 80,4 % obcí, po vstupu do EU se však situace znatelně zlepšila a dosahuje jen úroveň 56,7 %, což je přibližně čtvrtinový pokles. Úroveň 80 % vnímání nedostatku finančních prostředků jako závažné bariéry spolupráce obcí koresponduje s obdobnými výsledky výzkumů prováděnými například Střediskem pro výzkum regionálního rozvoje ZČU v Plzni. Výrazný % růst v průběhu programovacího období 2007–2013 zaznamenala z hlediska překážek spolupráce obcí časová a administrativní náročnost této spolupráce a realizace projektů, kdy respondenti

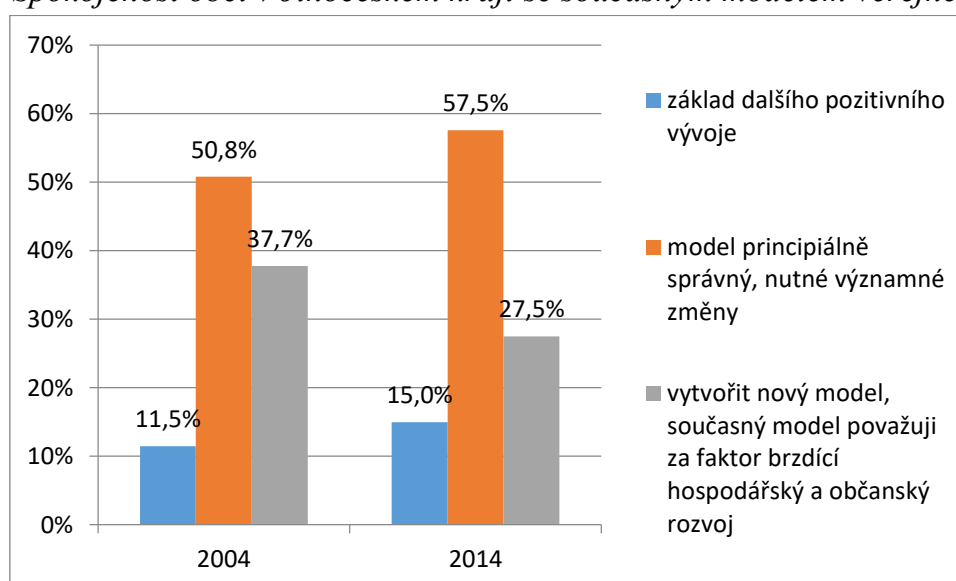
v rámci provedené sumarizace odpovědí poukazují na komplikovanou a rychle se měnící legislativu, nepřipravenost programovacího období, zapojení dalších partnerů atd. Není proto překvapivé, že skoro 20 % obcí nevyužívá možnosti evropských fondů či se nezapojuje vůbec do spolupráce obcí. Na rozdíl od SRN sice respondenti neuvádí jako bariéru politické podmínky, přesto se zde v dalších otázkách objevuje poměrně výrazná nespokojenost se současným modelem veřejné správy, který jen 10-15 % respondentů považuje za dobrý základ dalšího pozitivního vývoje obcí. Nadpoloviční většina respondentů se též domnívá, že by mělo v budoucnu dojít k významným změnám současného modelu, ať se již jedná o změnu financování obcí či větší a efektivnější zapojení veřejnosti na demokratickém rozhodování.

Graf 2 – Překážky spolupráce obcí v Jihočeském kraji



Zdroj: Vlastní výzkum (v rámci Dotazníkového šetření zaměřeného na analýzu vybrané problematiky obcí a měst Jihočeského kraje).

Graf 3 – Spokojenost obcí v Jihočeském kraji se současným modelem veřejné správy

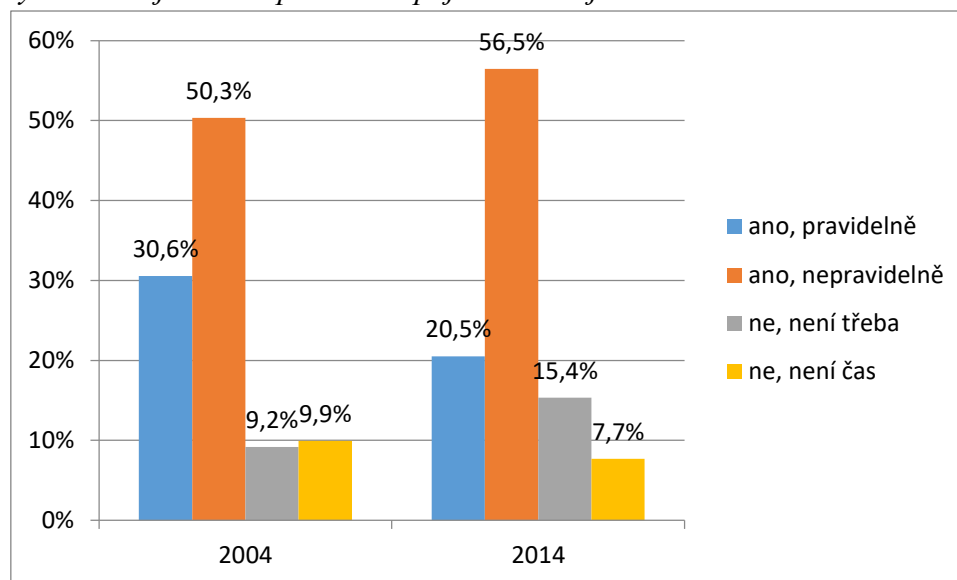


Zdroj: Vlastní výzkum (v rámci *Dotazníkového šetření zaměřeného na analýzu vybrané problematiky obcí a měst Jihočeského kraje*).

Původ nespokojenosti se současným modelem veřejné správy lze dle některých odborníků hledat v reformách z let 2000–2003, kdy došlo s účinností od 1. 1. 2003 ke zrušení okresních úřadů a přenesení jejich činnosti na krajské úřady, obce s rozšířenou působností a jiné správní úřady s cílem provedení decentralizace a dekoncentrace. Tato změna v souvislosti s nízkou podporou ze strany státu vede celou řadu malých a středně velkých obcí k pocitu chybějícího mezičlánku územní samosprávy, který by poskytoval obcím metodickou a poradenskou podporu a napomáhal prosazování jejich zájmů. V rámci projektu Učíme se filmem (reg. č. 12/017/4210a/120/000085) autor v průběhu roku 2014 diskutoval opakovaně tuto problematiku se zástupci čtyř středočeských MAS (Region Pošembeří o.p.s., Přemyslovské střední Čechy, o.p.s., MAS Sedlčansko, o.p.s. a Vyhlídky, o.s.) a na rozdíl např. od přímé volby starostů panovala v otázce chybějícího mezičlánku územní samosprávy zcela jednoznačná shoda všech zástupců obcí.

Pokud nedojde v nejbližších letech k reformním krokům ve veřejné správě, což je v kontextu současného politického rozložení sil velmi pravděpodobné, může roli určitého mezičlánku zastávat v regionu nějaká základní forma spolupráce obcí – mikroregion nebo MAS, která může sehrát pozitivní roli nejen při vlastním rozvoji regionu ale i v participaci veřejnosti, jejíž názor bývá občas přehlížen a opomíjen, což nepřímě přiznávají zástupci obcí v oblasti systémového zjišťování potřeb / zapojování veřejnosti. Zatímco v roce 2004 deklarovalo tuto systémovou participaci 30,6 % jihočeských obcí, o deset let později je to již jen 20,5 % obcí.

Graf 4 – *Systémové zjišťování potřeb / zapojování veřejnosti v obcích Jihočeského kraje*



Zdroj: Vlastní výzkum (v rámci *Dotazníkového šetření zaměřeného na analýzu vybrané problematiky obcí a měst Jihočeského kraje*).

V rámci diskuse o chybějícím mezičlánku veřejné správy a roli spolupráce obcí je možné s potěšením uvést zjištění, že díky progresivnímu růstu zapojení obcí do různých forem spolupráce obcí (%  $\Delta$  počtu zapojení v letech 2007–2014 +49,34 %) se začínají v regionech postupně více uplatňovat prvky komunitně vedeného místního rozvoje – zejména díky zapojení různých partnerů na místní úrovni při realizaci strategií, což pomáhá danému území ke zvýšení kvality života a udržitelnější budoucnosti.

Samotný kvalitativní i kvantitativní nárůst forem spolupráce obcí je důležitým předpokladem rozvoje regionální ekonomiky, sám o sobě však není zárukou úspěchu. Kromě přímých překážek spolupráce obcí, jako je zmíněný nedostatek finančních prostředků či administrativní a časová náročnost spolupráce, lze identifikovat i celou řadu nepřímých překážek ovlivňujících rozvojový potenciál zejména malých obcí. Dle **Žárské**, 2009, se jedná zejména o demografickou strukturu s koncentrací obyvatelstva v poproduktivním věku, nízkou dopravní dostupnost a nedostatečnou technickou a občanskou vybavenost, nízkou finanční kapacitu obce limitující rozvojové investice, omezenou administrativní schopnost projevující se problémy zabezpečování celého rozsahu samosprávných kompetencí kvalitním a odborně erudovaným personálem (blíže viz také **Szarková, Andrejčák, Matkovčíková**, 2014) atd.

## **Závěr**

Ze všech nastíněných překážek a problémů kooperace v místní veřejné správě přikládá autor osobně největší význam právě chybějící koncepci spolupráce obcí, která vedla ke vzniku současné struktury více než 20 různých způsobů spolupráce obcí. Problémy a nedostatky související s realizací vybrané formy spolupráce se totiž často řešily vytvořením jiné formy spolupráce, která umožnila naplnit nové cíle a priority spolupráce. A tak zatímco v prvních 15 letech dominovaly spolupráci obcí mikroregiony, nyní patří mezi nejrychleji rostoucí formy spolupráce obcí místní akční skupiny – mezi léty 2007 a 2014 došlo v Jihočeském kraji k 32,12 % růstu počtu zapojených obcí a v některých regionech se stala dokonce hlavní formou spolupráce obcí (SO ORP České Budějovice, Prachatice, Vimperk). Díky určitému protěžování tohoto způsobu spolupráce ze strany Evropské komise a nové roli místních akčních skupin v programovacím období 2014–2020 (MAS se stávají nejnižším článkem implementační struktury politik místního rozvoje) lze očekávat na přelomu programovacích období 2014–2020 a 2021–2027, že se místní akční skupiny stanou hlavní formou a hybnou silou spolupráce obcí ČR. Posílení místních akčních skupin právě na úkor mikroregionů je o to snazší, že mikroregiony a místní akční skupiny často operují na stejném území a jsou provázány společnou funkční a organizační řídicí strukturou (vznik některých MAS byl iniciován mikroregiony – např. MAS LAG Strakonicko, jinde tomu bylo naopak – např. mikroregion Jindřichohradecko – západ). Pozice místních akčních skupin posiluje v poslední době natolik, že se začínají objevovat první názory hovořící dokonce o tom, že MAS ohrožují obecní samosprávu. Tento názor lze považovat za extrémní, ale jen do určité míry... při intenzivním zapojení do spolupráce obcí může dojít k situaci, že obec omezuje svoji činnost a úkoly právě ve prospěch aktivit spolupráce obcí. **Schnabel**, 2012, varuje před stavem, kdy je



obec zapojena do velkého množství municipálních kooperací, které nepodléhají žádné přímé kontrole jejího zastupitelstva a obec má na jejich činnost pouze nepřímý vliv prostřednictvím svých zástupců (často jde o starostu) v jejich orgánech. Meziobecní organizace vždy disponuje vlastním rozpočtem, do něhož povinně přispívají jednotlivé členské obce. Ty tak už prakticky pozbyly dispoziční svrchovanost nad značnou částí vlastního rozpočtu.

Příliv finančních prostředků z národních zdrojů a ze zdrojů EU orientovaný na spolupráci obcí se subjekty v území může mít negativní vliv nejen na meziobecní spolupráci na regionální úrovni, ale i na spolupráci obcí se subjekty jiných států, která aktuálně patří se 40,7 % poklesem a existencí dalších bariér (např. jazyková a kulturní bariéra, kurzové riziko) mezi nepřilíživými formami kooperace. Zkušenosti s fungováním přeshraničních impulzních center a euroregionů v uplynulém období jednoznačně ukázaly, že jde pomocí finanční stimulace iniciovat vznik a rozvoj nových forem municipální (přeshraniční) spolupráce, nikoliv však spolupráce dlouhodobé a trvale udržitelné.

K budoucím perspektivám spolupráce obcí lze uvést, že autorem realizované analýzy prokazují kladné přínosy spolupráce obcí při rozvoji jednotlivých regionů Jihočeského kraje. Přesto není ve světě pohled na spolupráci obcí v odborných i politických kruzích jednoznačný, neboť často odráží místní specifika, rozdílný historický vývoj a zkušenosti atd. (např. Polsko, Skandinávie x ČR, SR, Maďarsko, Francie). Britský sociolog a politolog **Keating**, který se zabýval vazbou výkonu a efektivity veřejné správy v kontextu velikostí obcí, shromáždil ucelený souhrn argumentů ve prospěch i neprospěch malých municipalit a v případě posuzování pozitiv a negativ integrace obcí doporučuje vzít v úvahu následující čtyři faktory (Keating, 1995, s. 117–134):

- faktor efektivity – souvislost mezi velikostí obce a relativní cenou služeb, které jsou poskytovány občanům,
- faktor lokální demokracie – souvislost mezi velikostí obce a demokratickým charakterem místní politiky,
- faktor distributivní spravedlnosti – vztah velikosti obce, daňové zátěže občanů a úrovně služeb poskytovaných občanům (v ČR viz otázka rozpočtového určení daní),
- faktor rozvoje – vztah velikosti obce a perspektiv jejího dalšího rozvoje.

Dalšími autory, kteří se zabývají touto problematikou, jsou např. **Swianiewicz**, 2002, **Vajdová, Čermák, Illner**, 2006, **Galvasová et al.**, 2007, **Halachmi, Boorsma**, 2013, **Teles**, 2015, a další. Ve svých pracích dochází k obdobným závěrům jako **Keating**, 1995, a to, že dosavadní výsledky vědeckých výzkumů nejsou v této oblasti vždy jednoznačné, obdobně jako například v pohledu na optimální velikost obce.

## Seznam bibliografických odkazů

GALVASOVÁ, I. et al. 2007. *Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím*. Brno : GaREP, Centrum pro regionální rozvoj Masarykovy univerzity v Brně. 61 s.

- HALACHMI, A. - BOORSMA, P. B. 2013. *Inter and Intra Government Arrangements for Productivity: An Agency Approach*. Berlin : Springer Science & Business Media, 2013. 201 s. ISBN 978-14-7572-864-4.
- JEŽEK, J. 2006. Dobrovolná sdružení obcí a měst v České republice a jejich budoucnost. In *Sborník příspěvků Veřejná správa*. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2006. s. 185–189. ISBN 80-7194-882-9.
- KEATING, M. 1995. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In JUDGE, D. - STOKER, G. - WOLLMAN, H. *Theories of Urban Politics*. London : SAGE Publications, 1995. s. 117–134. ISBN 0-8039-8865-6.
- SCHNABEL, F. 2012. *Formy meziobecní a regionální spolupráce v Německu* [online]. Praha : *Economia*, 2012, 5.3.2012 [cit. 2021-11-11]. Dostupné z WWW: <<http://moderniobec.cz/formy-meziobecni-a-regionalni-spoluprace-v-nemecku>>.
- SWIANIEWICZ, P. (ed.). 2002. *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, Local Government and Public Service Reform Initiative*. Budapest : Open Society Institute Budapest, 2002. 329 s. ISBN 963- 9419-45-1.
- TELES, F. 2015. *Local Governance and Inter-municipal Cooperation*. London : Palgrave Macmillan, 2015. 118 s. ISBN 978-11-3744-575-9.
- VAJDOVÁ, Z. - ČERMÁK, D. - ILLNER, M. 2006. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha : Sociologický ústav AV ČR, 2006. 108 s. Edice Sociologické studie 06/02. ISBN 80-7330-086-9.
- ŽÁRSKA, E. 2009. Finanční kapacita obce jako determinant rozvoje. In *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. Praha : Oeconomica, 2009. s. 92. ISBN 978-80-245-1513-7.

# ORGANIZAČNÉ PONÍMANIE ORGÁNOV OBECNÉHO ZASTUPITEĽSTVA Z POHLĀDU PRAXE POČAS PANDEMICKEJ SITUÁCIE

## ORGANIZATIONAL UNDERSTANDING OF MUNICIPAL BODIES FROM THE POINT OF VIEW OF PRACTICE DURING A PANDEMIC SITUATION

**Mgr. Jozef Andrejčák**

### **ABSTRAKT:**

*V príspevku sa budeme zaoberať ústavnoprávnym vymedzením organizačného ponímania územnej samosprávy. Ústavná úprava priamo uvádza formy uskutočňovania územnej samosprávy, kde radíme zhromaždenia obyvateľov, miestne referendum a orgány obce. V rámci príspevku sa zameriame na orgány obecného zastupiteľstva, ako nevyhnutnú súčasť z pohľadu fungovania územnej samosprávy. Zároveň sa zameriame na postavenie a úlohy konkrétnych orgánov obecného zastupiteľstva z pohľadu praxe počas pandemickej situácie v súvislosti s COVID 19. Pozornosť priamo upriamime na reálne fungovanie a plnenie úloh orgánov zastupiteľstiev mesta Košice.*

**Kľúčové slová:** *obecné zastupiteľstvo, orgány obecného zastupiteľstva, komisie obecného zastupiteľstva*

### **Úvod**

V príspevku sa budeme zaoberať ústavnoprávnym vymedzením organizačného ponímania územnej samosprávy, so zameraním sa na obecné zastupiteľstvo a orgány obecného zastupiteľstva, ako dôležitú a nevyhnutnú súčasť územnej samosprávy. V súčasnej zložitej pandemickej situácii s jednotlivými nariadeniami sa musela vysporiadať aj územná samospráva. Zasadanie obecných zastupiteľstiev, alebo aj ich orgánov z pohľadu praxe sa realizovalo viacerými formami, ktorými sa budeme zaoberať. Pozornosť priamo upriamime na reálne fungovanie a plnenie úloh orgánov zastupiteľstiev mesta Košice.

### **1. Ústavne vymedzenie organizačného ponímania územnej samosprávy**

Ústavná úprava obsahuje konštitucionalizáciu obecnej samosprávy v troch formách v rámci, ktorých sa môže uskutočňovať samospráva na úrovni obce. Ústavná úprava v čl 67. ods. 1 uvádza formy uskutočňovania územnej samosprávy medzi ktoré zaraďuje zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum a orgány obce. Ústava Slovenskej republiky ( ďalej len ústava ) tak stanovuje základné formy realizácie miestnej samosprávy, pričom popri priamych formách konštituuje aj nepriame formy jej uskutočňovania. V nadväznosti ústava konštituuje orgány obce a vymedzuje základy ich postavenia a spôsob tvorby (čl. 69 ods. 1,2 a 3 ústavy).

Orgánmi obce podľa čl. 69 ods. 1 ústavy sú:

- zastupiteľstvo obce
- starosta obce

Model organizačného a kompetenčného usporiadania orgánov obce je založený na tzv. dualistickom modeli. V tomto prípade už ide o finálne určenie orgánov obce, ktorý už nemôže zákonodarca meniť ( zužovať alebo rozširovať ). Orgány obce potvrdzuje aj zákon o obecnom zriadení. Funkcia starostu je budovaná monokratickom princípe, na rozdiel od zastupiteľstva obce, ktoré je typickým kolektívnym orgánom, rozhodujúcim v zbore. Ústavná úprava postavenia orgánov obce sa tak zakladá na rozlišovaní zastupiteľského orgánu (obecné zastupiteľstvo) a výkonného orgánu (starosta obce). Obecné zastupiteľstvo je konštituované z hľadiska kompetencií ako základný orgán. Do pôsobnosti obecného zastupiteľstva patrí rozhodovanie o základných otázkach obce.

Obce sú z hľadiska organizácie budované ako samostatné samosprávne jednotky, ktoré nesú zodpovednosť za zákonom zverené úlohy realizácie verejnej správy. Zákonná úprava nadväzujúc na čl. 69 ústavy konštituuje vzájomný vzťah medzi orgánmi územných samosprávnych celkov tak, aby v rámci vnútorného chodu samosprávy bol „vytvorený funkčný systém určitých vzájomných brzd a protiváh umožňujúci plynulý chod a existenciu obce. Vzájomný vzťah orgánov územných samosprávnych celkov je podmienený tým, že oba orgány sú orgánmi s tzv. originálnou kompetenciou. Majú nezávislé a rovnocenné postavenie, každý na svojom úseku pôsobnosti. Orgány obce nie sú v pozícií vzájomnej nadradenosti, alebo podradenosti. Význam oboch orgánov – obecného zastupiteľstva a starostu obce v systéme verejnej správy a územnej samosprávy zvyrazňuje fakt, že ich pozíciu priamo upravuje Ústava SR.

**Medzi charakteristické znaky oboch orgánov obce patrí ( Palúš, Jesenko, Krunková, 2010 s. 48-49 ) :**

- ich základné postavenie a spôsob tvorby sú konštituované samotnou ústavou (čl. 69 ústavy)
- sú konštituované ako orgány, ktorých úlohou je zabezpečovať v prevažnej miere výkon územnej samosprávy (samostatnej pôsobnosti) a na základe zákona aj zabezpečujú výkon prenesenej štátnej správy,
- výkon samosprávnych funkcií (samostatnej pôsobnosti) uskutočňujú v mene príslušného samosprávneho celku,
- pôsobnosť a právomoci sú vymedzené zákonom.

Výkon miestnej samosprávy je subjektívnym právom obce, a obce ako územné samosprávne celky majú k dispozícii ústavné a zákonné prostriedky na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do vecí územnej (miestnej) samosprávy.

Význam oboch orgánov narastá v rámci decentralizácie verejnej správy, ktorá pribežne rozširuje pôsobnosť miestnych samospráv v oblasti samostatnej pôsobnosti obce, ako aj v zmysle nastavenia úloh, ktorých plnenie štát deleguje na obce.

## 2. Obecné zastupiteľstvo

Obecné zastupiteľstvo je jedným z orgánov obce, predstavuje kolektívny orgán obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce a je základom verejnej moci v rámci obce.

Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci, ktorí sú volení na štvorročné volebné obdobie. Počet členov obecného zastupiteľstva na nadchádzajúce obdobie určuje, stanovuje obecné zastupiteľstvo v súlade so zákonom o obecnom zriadení. Tento počet nie je možné meniť počas volebného obdobia. Minimálna hranica počtu poslancov sú traja poslanci a maximálna štyridsaťjeden. Počet členov mestských zastupiteľstiev v Bratislave a v Košiciach a ich mestských častiach určuje osobitné zákony.<sup>34</sup>

Pri týchto voľbách sa uplatňuje väčšinový volebný systém s relatívnu väčšinou zúčastnených voličov, za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení tí kandidáti, ktorí získali v danom volebnom obvode najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov, zabezpečujúci mandát poslanca. Voľby do obecného zastupiteľstva sa konajú v jednom viacmandátovom volebnom obvode, alebo vo viacerých viac mandátových volebných obvodoch. Uplatňovanie takto vzniknutého mandátu sa viaže na jedno funkčné obdobie, ktoré sa končí zložením sľubu poslancami novozvoleného obecného zastupiteľstva. S prihliadnutím na stabilitu obecných zastupiteľstiev volebný zákon rieši aj situáciu, keď sa počas volebného obdobia uvoľní mandát poslanca. V takýchto prípadoch zákon určuje inštitút náhradníkov, sú to kandidáti, ktorí sa volieb zúčastnili avšak nezískali mandát. Poslanci obecného zastupiteľstva pracujú na princípe reprezentatívneho mandátu.

Kreácia obecného zastupiteľstva je prejavom zastupiteľskej demokracie na miestnej úrovni. Obyvatelia tak majú možnosť prostredníctvom svojich volených zástupcov – poslancov - podieľať sa a ovplyvňovať správu vecí verejných.

Pôsobnosť obecného zastupiteľstva a jeho zákonné zakotvenie vychádza z ústavného poňatia tohto orgánu obce. Obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce. Zákonný výpočet úloh obecného zastupiteľstva vo forme príkladov, umožňuje zastupiteľstvu, aby si vo svojom štatúte rozšírilo pôsobnosť o ďalšie záležitosti dotýkajúce sa základných otázok života obce. Obecné zastupiteľstvo je koncepčný orgán, nie je orgán, ktorý by operatívne ad hoc riešil záležitosti bežnej správy obce.

Pôsobnosť alebo charakteristiku obecného zastupiteľstva môžeme uplatniť prostredníctvom niektorých kritérií ( hľadísk ): formálno právne, obsahové a procesné ( Palúš, 2018, s. 60 ).

Z hľadiska formálno právneho možno vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva rozčleniť do troch skupín:

---

<sup>34</sup> Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a zák. č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa zákona o obecnom zriadení
- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov
- vyhradená pôsobnosť, ktorá sa realizuje podľa osobitných právnych predpisov, ide o prípady, kedy osobitný právny predpis umožňuje obci regulovať určitú oblasť spoločenských vzťahov.

Z hľadiska obsahového môžeme vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva rozdeliť do týchto oblastí:

- majetkovej – určuje zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce
- ekonomickej – schvaľuje rozpočet, rozhoduje o miestnych daniach, poplatkoch, úveroch a pod.
- normotvornej – prijíma všeobecne záväzné nariadenia, schvaľuje štatút obce
- kreačnej – zriaďuje alebo zrušuje svoje vlastné orgány, volí kontrolóra obce, zriaďuje alebo zrušuje príspevkové organizácie a pod.
- kontrolnej - kontroluje čerpanie obecného rozpočtu, hospodárenie a pod.
- organizačno politickej – vyhlasuje miestne referendum, zvoláva zhromaždenia obyvateľov a pod.
- prognostickej – schvaľuje územný plán obce
- vnútornej – určuje počty poslancov, počet volebných obvodov, zásady odmeňovania poslancov a pod.

Vyhradenú pôsobnosť obecného zastupiteľstva môžeme členiť aj podľa formálneho procesného hľadiska. Ide o to akou formou svojho rozhodnutia ju obecné zastupiteľstvo realizuje a akou väčšinou hlasov sa pri prijímaní týchto rozhodnutí uznáša.

## 2.1 Orgány obecného zastupiteľstva

Za orgány obecného zastupiteľstva považujeme obecnú radu a komisie obecného zastupiteľstva. Ide o orgány, ktoré obecné zastupiteľstvo volí, odvoláva a sú zložené z poslancov zastupiteľstva a obyvateľov obce ( komisie ). Obecná rada ako aj komisie obecného zastupiteľstva sú fakultatívne orgány, ktoré obecné zastupiteľstvo zriaďuje podľa potreby s prihliadnutím na počet obyvateľom obce, rozsah jej úloh, právomoci súvisiacich s rozvojom obce. Postavenie obecnej rady a komisií upravuje primárne zákon o obecnom zriadení, ktorý jasne definuje kto zriaďuje obecnú radu, počet jej členov a zloženie, a tiež spôsob rokovania, prijímania uznesení a postavenia komisií.<sup>35</sup>

### *Obecná rada*

Obecná rada plní dvojjedinú funkciu je iniciatívnym, výkonným a kontrolným orgánom obecného zastupiteľstva a tiež poradným orgánom starostu obce. Z hľadiska teórie delby moci ide o atypické postavenie, ktoré má však svoju formálnu i obsahovú logiku a opodstatnenosť, nakoľko obecná rada vykonáva svoju činnosť medzi zasadnutiami

<sup>35</sup>Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 14 ods.1 až 5, § 15 ods. 1 až 4.

obecného zastupiteľstva. Starosta ako výkonný orgán nie je viazaný odporúčaniami obecnej rady, zákon mu však určuje pri realizácii, ktorých kompetencií je povinný prerokovať veci s obecnou radou.<sup>36</sup>

Obecná rada je zložená z poslancov, ktorých volí obecné zastupiteľstvo na celé funkčné obdobie. Členovia obecnej rady pracujú na princípe imperatívneho mandátu, teda obecné zastupiteľstvo ich môže kedykoľvek odvolať. Funkčné obdobie členov obecnej rady sa končí zložením sľubu poslancami novozvoleného zastupiteľstva. Počet členov obecnej rady, pritom tvorí najviac tretinu počtu poslancov. V zložení obecnej rady sa má prihliadať na zastúpenie politických strán, politických hnutí a nezávislých poslancov v obecnom zastupiteľstve. Obecná rada sa schádza podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace. Jej zasadnutie zvoláva a vedie starosta alebo zástupca starostu, ak tak neurobí starosta.

Základný rámec pôsobenia obecnej rady možno vymedziť, že sa zaoberá bežnými vecami správy obce, avšak nemôže zasahovať formou rozhodnutí do vyhradenej pôsobnosti obecného zastupiteľstva, ani do vyhradenej rozhodovacej právomoci starostu obce. Jej činnosť sa koncentruje hlavne na prípravu materiálov na rokovanie obecného zastupiteľstva po stránke obsahovej a organizačnej ( Palúš, Jesenko, Krunková, 2010 s. 107 - 108 ).

Obecná rada nemá pozíciu samostatného orgánu samosprávy navonok, jej účelom je pozitívne pôsobiť na súčinnosť obecného zastupiteľstva a starostu. Pri vhodnom nastavení zloženia obecnej rady a komunikácie poslanci – starosta je pre efektívne a kvalitné fungovanie samosprávy aj z pohľadu prerokovania a prijímania dôležitých dokumentov postavenie rady s prihliadnutím na objektívne zastúpenie, potrebné. Obecnú radu môžeme vnímať aj ako dôležitý prvok pre kvalitnejšie fungovanie a plnení úloh samosprávy.

#### *Komisie obecného zastupiteľstva*

Komisie obecného zastupiteľstva ako poradné, iniciatívne a kontrolné orgány môže zriaďovať obecné zastupiteľstvo. Komisie sú zložené z poslancov, ale aj členmi môžu byť aj neposlanci – obyvatelia obce, zvolení obecným zastupiteľstvom. Zákon neurčuje počet ani druhy komisií a ani pomer počtu členov jednotlivých komisií. Ich počet, zloženie a pôsobnosť vymedzuje obecné zastupiteľstvo, podľa potrieb. Komisie sú jednou z organizačných foriem zapojenia obyvateľov obce, podľa možnosti odborníkov z danej oblasti, do rozhodovania obecného zastupiteľstva.

Aj keď pôsobnosť a úlohy a komisií určuje obecné zastupiteľstvo vo všeobecnosti možno konštatovať, že ako iniciatívne a poradné orgány vypracúvajú návrhy, podnety na riešenie rôznych oblastí života obce, ktoré predkladajú obecnej rade a obecnému zastupiteľstvu. Zároveň ako poradné orgány poskytujú stanoviská k materiálom predkladaným na rokovania obecného zastupiteľstva. V rámci kontrolnej funkcie sa podieľajú na kontrole plnenia uznesení, obecného zastupiteľstva a všeobecne záväzných nariadení, dozerajú na hospodárenie s majetkom obce, vykonávajú dozor nad podnikateľskou a investičnou činnosťou obce, kontrolujú ako sa vybavujú sťažnosti, podnety obyvateľov obce ( Palúš, 2018, s. 70 ).

---

<sup>36</sup> V tomto prípade ide napríklad o sistačné právo starostu.

Pôsobenie komisií ako orgánu obecného zastupiteľstva je opodstatnené a pokiaľ ich zloženie a fungovanie je nastavené v čo najširšej objektívnej miere ( odborné, politické ) je aj prospešné. Z praxe vieme, že takéto fungovanie komisií, ktoré sa pravidelne zaoberajú materiálmi na zasadnutia obecného zastupiteľstva, riešia podnety obyvateľov, navrhujú riešenia, komunikujú so starostom a obecným úradom prospieva kvalitnejšiemu fungovaniu samosprávy a prináša pozitívne výsledky. Zároveň môžeme hovoriť aj o lepšej pripravenosti poslancov na zasadnutia obecného zastupiteľstva a o ich efektívnejšom výkone mandátu.

### 3. Zasadanie orgánov obecných zastupiteľstiev počas pandemickej situácie.

Súčasná situácia spojená s pandémiou Covid 19 a jednotlivými nariadeniami je komplikovaná aj pre fungovanie orgánov obcí a hlavne pre samotné zastupiteľstvá a jeho orgány. Tak ako vstupovali do platnosti jednotlivé prísne opatrenia, tak sa s nimi museli vysporiadať aj obce a v prevažnej miere väčšie mestá. Viaceré zasadnutia zastupiteľstiev sa konali, resp. stále konajú prostredníctvom online priestoru, alebo za prísnych opatrení, ktoré napr. obmedzovali verejnosť na zasadnutiach, upravoval sa program zasadnutí a pod.

Pred samotným zasadnutím zastupiteľstiev zasadajú aj komisie ako orgány zastupiteľstiev, ktoré sú často krát mnoho početné a zložené nielen z poslancov aj z členov tzv. neposlancov a odborníkov. V tomto prípade pristupovali viaceré obce, napr. mesto Košice resp. mestské časti v Košiciach k zasadnutiu prostredníctvom online priestoru, alebo mailovou komunikáciou, s tým, že samotný materiál bol zasielaný členom komisií v dostatočnom predstihu a následne mohli byť kladené otázky a po ich zodpovedaní sa hlasovalo prostredníctvom pripravenej hlasovacej listiny.

Samotná hlasovacia listina pre takéto zasadnutia komisií mestského zastupiteľstva v Košiciach, ale aj napr. v niektorých mestských častiach mesta Košice mala nasledovnú štruktúru:

**Názov komisie**  
**HLASOVACIA LISTINA**

<b>Dátum a čas hlasovania:</b>	
<b>Meno a priezvisko hlasujúceho člena komisie:</b>	

**Základné informácie:**

- Program hlasovania:

Materiál je zverejnený v rámci návrhu programu zasadnutia...

- Uvádza sa aj webové sídlo zverejnenia materiálov zasadnutia zastupiteľstva

<i>Označenie bodu (podľa</i>	<i>Por. číslo</i>	<i>Návrh uznesenia komisie</i>	<i>ZA</i>	<i>PROTI</i>	<i>ZDRŽAL SA</i>
------------------------------	-------------------	--------------------------------	-----------	--------------	------------------



<i>programu)</i>	<i>hlasovan ia</i>				
K bodu č.					

### **Základné organizačné pokyny k priloženému hlasovaniu:**

Hlasovanie sa uskutoční prostredníctvom elektronických prostriedkov s použitím emailových adries členov komisie podľa § 42a ods. 2 Rokovacieho poriadku Mestského zastupiteľstva v Košiciach. Rozhodnutie komisie je platné, ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou všetkých členov komisie.

Hlasujúci pri každej otázke vyznačí svoju voľbu krížikom (x), či je za návrh uznesenia, proti návrhu uznesenia alebo sa zdržal hlasovania o návrhu uznesenia. Ak hlasujúci neoznačí žiadnu možnosť, má sa za to, že sa zdržal hlasovania.

Člen komisie vyplní hlasovaciu listinu v elektronickej podobe a po uložení dokumentu (odporúčaný formát PDF) ju obratom zašle zo svojej emailovej adresy na emailovú adresu zapisovateľa komisie. Hlasovaciu listinu možno zaslať výlučne z tej emailovej adresy, ktorú člen komisie vopred oznámil zapisovateľovi komisie (t. j. z adresy, na ktorú sú členovi komisie zasielané oznámenia ohľadom činnosti komisie zo strany zapisovateľa komisie). Ak člen komisie dočasne nevie zo svojej vopred oznámenej emailovej adresy odoslať hlasovaciu listinu, môže si hlasovaciu listinu vytlačiť, vyplniť a podpísať – a vo forme scanu ju môže zaslať aj z inej svojej emailovej adresy; o použití alternatívnej emailovej adresy je člen komisie povinný informovať zapisovateľa komisie telefonicky.

Vyplnené hlasovacie listiny je potrebné doručiť do uplynutia určeného času hlasovania; na neskôr doručené hlasovacie listiny sa neprihliada. Odporúčame, aby hlasujúci využil svoje oprávnenie hlasovať s primeraným časovým predstihom. Opätovné hlasovanie po odoslaní hlasovacej listiny alebo po uplynutí určeného času nie je možné.

Je nevyhnutné, aby člen komisie vyplnil svoje meno a priezvisko na úvodnej strane hlasovacej listiny, inak sa na hlasovaciu listinu nebude prihliadať. Podpis hlasujúceho člena komisie (len v prípade, ak sa hlasovacia listina posielala vo forme scanu).

### **Záver**

Pandemická situácia spojená s rôznymi opatreniami prináša aj pre územnú samosprávu nové výzvy, ktoré sú aj v podaní fungovania orgánov obce a orgánov zastupiteľstiev. Úlohy, ktoré plní územná samospráva sú nesporne dôležité pre samotnú obec. Mnoho z týchto úloh podlieha aj procesom jednotlivých orgánov obecných zastupiteľstiev. Je preto potrebné, aby ich funkcie a fungovanie nebolo limitované, práve naopak je potrebné hľadať priestor a platformu, ktorá dokáže zabezpečiť ich reálne fungovania a plnenie úloh. Zasadanie zastupiteľstiev alebo komisií formou online, alebo prostredníctvom mailov a následným hlasovaním prostredníctvom rôznych hlasovacích listín je iné, ako keď prebieha priama a osobná diskusia a prezentácia k rôznym témam a bodom programu. Situácia, ktorá bola v I. polroku roku 2021 si však vyžadovala nové riešenia, ktorých fungovanie však musí byť aj do budúcnosti zabezpečiť transparentnosť, participáciu a zachovať demokratické princípy.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

PALÚŠ, I. a kol.: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy, 2018. ISBN 978-80-8152-663-3.

PALÚŠ, I. – JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*, Košice: UPJŠ Košice, Fakulta verejnej správy, Košice. ISBN 978-80-8129-003-9.

TEKELJ, J.-M. HOFFMAN, 2014. *Zákon o obecnom zriadení – komentár*. Wolters Kluwer, Bratislava. ISBN 978-80-8168-034-2.

Zákon o č. 369/1990 Zb o obecnom zriadení

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

# TEORETICKO-METODOLOGICKÉ VÝCHODISKÁ VYUŽITIA KOMPOZITNÝCH UKAZOVATEĽOV V RÁMCI HODNOTENIA VEREJNÝCH POLITÍK

## THEORETICAL-METHODOLOGICAL BASIS OF THE USE OF COMPOSITE INDICATORS IN THE FRAMEWORK OF EVALUATION OF PUBLIC POLICIES

Stanislav Kološta, Helena Kuvíková, Filip Flaška

### ABSTRAKT

*V súvislosti s rastúcou dostupnosťou rôznorodých údajov, je potrebné hľadať vhodný spôsob hodnotenia verejných politík na medzinárodnej, národnej aj regionálnej úrovni, ktorý by bol zrozumiteľný pre tvorcov politík aj pre odbornú verejnosť. Cieľom článku je poskytnúť základné teoreticko-metodologické východiská využiteľné pri hodnotení verejných politík prostredníctvom kompozitných ukazovateľov. Najzreteľnejšie výhody kompozitných ukazovateľov v podobe jedného čísla sú v jednorozmernom meraní skúmanej oblasti alebo javu, v zrozumiteľnejšej interpretácii, ako aj v možnosti porovnávať výkonnosť skúmaných jednotiek v čase. Nevýhody spočívajú najmä v riziku vyvodenia zjednodušených analytických či politických záverov, ak sú neodborne zostavené, či interpretované. Ak je kompozitný ukazovateľ zostavený korektne, stále by sa mal vnímať najmä ako prostriedok na začatie odbornej diskusie a stimulovanie verejného záujmu o danú oblasť.*

**Kľúčové slová:** verejné politiky, hodnotenie, kompozitné ukazovatele

### Úvod

Verejná politika sa uskutočňuje na rôzne veľkých územných celkoch – od medzinárodnej, národnej, regionálnej až po miestnu úroveň. Pri zavádzaní akýchkoľvek opatrení v rámci verejných politík je dôležité vyhodnocovanie úspešnosti dosahovania vytýčených cieľov. Dôležité je to najmä v súvislosti s ich širokospektrálnym dopadom na život obyvateľov, podnikov, životné prostredie, ako aj na efektívnosť vynakladaného nemalého objemu finančných prostriedkov zo súkromných a verejných zdrojov. Cieľom článku je poskytnúť základné teoreticko-metodologické východiská využiteľné pri hodnotení verejných politík prostredníctvom kompozitných ukazovateľov.

### 1 Tvorba, kritériá a hodnotenie verejných politík

Tvorba verejných politík je zodpovedný proces, pretože ekonomická váha verejného sektora nie je zanedbateľná. V krajinách s vysokými príjmami sa verejný sektor podieľa na HDP medzi 20-30%, čo je viac ako podiel výroby na HDP, ktorý je v mnohých krajinách OECD pod hodnotou 10% (napr. USA, Kanada, Austrália; Arundel a kol., 2019). Odborný aspekt pri tvorbe verejných politík by mal byť prioritný z dôvodu riešenia naliehavých spoločenských výziev, akými sú napr. zmeny klímy, zmeny v demografickej štruktúre,

sociálna a hospodárska nerovnosť, či sociálno-ekonomicko-environmentálna odolnosť mestských a vidieckych komunít (Torfing, Ansell, 2017).

Tvorcovia verejnej politiky poukazujú na potrebu politiky založenej na dôkazoch podporených dôveryhodným výskumom, ktorý vyžaduje určitý čas na realizáciu a sprístupnenie výsledkov verejnosti (v priemere trvá asi 10 rokov kým sa v odbornej literatúre objaví 10 empirických štúdií významných pre verejnú politiku; Doucouliagos a kol., 2018). Politika založená na dôkazoch je postavená na vedeckej metodológii a štatistickej analýze údajov tvoriacich zásobáreň poznatkov, slúžiacu ako základ pre tvorcov verejných politik (Phillips a kol., 2020). Odhliadnuc od výnimočných situácií, tvorcovia verejných politik by sa mali vyhnúť obhajovaniu „rýchlych“ riešení (May, 1981) a skôr ísť smerom odborného navrhovania a výberu vhodných alternatív. Návrh alternatív k rozhodovaciemu problému je často jeho nevyhnutnou súčasťou a predstavuje výzvu aj pre analytikov, ktorí sa potenciálne podieľajú na procesoch tvorby verejnej politiky. Realizácia verejnej politiky je spojená s rôznymi mocenskými vzťahmi a záujmami (Buse a kol., 2012) a determinanty úspechu rôznych scenárov verejných politik sú stále neznáme. Rámce a modely pre prijímanie určitých vládnych rozhodnutí môžu byť objasnené podrobnou analýzou verejnej politiky (Nogueira, Padovedze, 2018).

Etapy procesu tvorby verejnej politiky najčastejšie prechádzajú piatimi hlavnými fázami (Vitálišová a kol., 2017):

- A. identifikovanie problému (chápané ako rozpor medzi skutočnosťou a želaným stavom; vyplýva z reálneho stavu resp. prognóz vývoja rôznorodých ukazovateľov sledovaných v čase; napr. zmena klímy vs. hospodársky rozvoj členských štátov EÚ),
- B. definovanie a analýza problému (s využitím kvantitatívnych a kvalitatívnych metód, aby sa problematické oblasti čo najviac skonkretizovali),
- C. rozhodovanie (hľadanie najvhodnejších variant riešenia problému, resp. zmiernenia nevyhovujúceho stavu; vplyvy dotknutých strán vyúsťujúce často do kompromisných riešení),
- D. implementácia programu (zahŕňa aktivity a mechanizmy zabezpečujúce reálne vykonanie rozhodnutí; uplatňujú sa prístupy zhora-dole, zdola-hore a syntetizujúce prístupy; je dôležité poznať materiálne, štrukturálne a kontextové faktory),
- E. hodnotenie programu vo vzťahu k stanoveným cieľom a zámerom (je súčasťou každej fázy hodnotenia a výsledky by mali byť implementované do verejnej politiky, ktorá by mala byť upravovaná priebežne vzhľadom na meniace sa podmienky; používajú sa metódy kvantitatívne a kvalitatívne; ex-ante, ex-post, in media res).

Vo všetkých fázach tvorby verejných politik sa môžeme stretnúť s neobjektívnosťou, iracionálnosťou, subjektivismom, asymetrickosťou informácií, zotrvačnosťou, úskaliami spojenými so zberom údajov a ďalšími faktormi (Vitálišová a kol., 2017). Tvorba kompozitných ukazovateľov môže byť užitočným nástrojom na objektivizovanie reality v rámci vyhodnocovania verejných politik.

Vhodné hodnotenie verejných politik dokáže prispieť k dobrému riadeniu verejnej správy a k zvyšovaniu kvality verejných služieb. Môže pomôcť zlepšiť návrhy a implementáciu verejných politik, ktoré môžu následne viesť k prosperite krajiny a

zvyšovaní blahobytu jej občanov (OECD, 2020). Pozornosť venovaná určitým problémom v rámci verejných politík často nekoreluje s ich skutočnou závažnosťou (napr. podcenenie a odkladanie adaptačných opatrení na zmenu klímy či udržateľný hospodársky rast; Azzone, 2018). To, nakoľko je problém súčasťou verejno-politickej agendy, závisí na ďalších faktoroch, akými sú otvorenosť politikov voči problému, miera odbornosti, moc a autorita tých, ktorých sa problém týka. Taktiež mediálnej pozornosti, veľkostnej skupiny obyvateľstva, ako aj od aktuálnosti ďalších problémov súperiacich o pozornosť (Halásek, 2011).

**Azzone** (2018) uvádza, že monitorovanie sociálno-ekonomického prostredia vyžaduje, aby tvorcovia verejných politík boli schopní rozlišovať a filtrovať medzi relevantnými a nepodstatnými informáciami. Je to dôležité pri ovplyvňovaní politikov lobistickými skupinami. Slabé výsledky realizácie verejných politík sa dosahujú často kvôli nedostatočnej výkonnosti verejných inštitúcií v kombinácii s nízkym štandardom analýz a hodnotenia verejných politík. To spolu s nízkou schopnosťou učiť sa vedie k neinovatívnemu riadeniu spoločnosti (Hai a kol., 2016), čo vytvára požiadavky na kritériá hodnotenia verejných politík. Preto treba čo najobjektívnejšie poznať váhy rôznych kritérií, aby tvorcovia verejných politík boli čo najmenej vystavení riziku prijímania nesprávnych rozhodnutí.

*Kritériá* verejnej politiky sú v podstate hodnotiace štandardy, ktoré sa používajú k posudzovaniu správnosti výsledkov zamýšľanej politiky vzhľadom ku každej z možných variant (Halásek, 2011). **Halásek** (2007) uvádza vo verejnej politike uplatňovanie najmä kritérií fungovania trhu (maximalizovať ekonomickú efektívnosť), spravodlivosti v rozdeľovaní statkov, ľudskej dôstojnosti a iné kritériá (napr. stav životného prostredia alebo zdravie ekosystémov). Kritériá pomáhajú posúdiť vzdialenosť od dosiahnutia žiadúceho cieľa. Preto by mali byť jasné (použiteľné v kvantitatívnej analýze), konzistentné (aby mohli zmierniť aj navzájom protichodné hodnoty) a všeobecné (umožňujúce porovnať širokú škálu politických variant; Mac Rae, Wilde, 1985).

Pre oblasti verejných politík je možné identifikovať relevantné kritériá v štyroch hlavných kategóriách, a to: technická realizovateľnosť, ekonomické a finančné možnosti (napr. efektívnosť, náklady, prínosy, návratnosť investícií), politická životnosť (napr. prijateľnosť variant pre jednotlivých aktérov) a administratívna operatívnosť (napr. schopnosť zamestnancov, inštitucionálna prepojenosť v rámci hierarchie úradov, organizačná podpora; Halásek, 2011).

Hlavnou úlohou *hodnotenia* verejných politík je poskytovanie spoľahlivých a užitočných informácií, ktoré v politickom procese využívajú objekty aj subjekty danej politiky. Náklady na hodnotenie verejných politík môžu byť vysoké, no straty spôsobené ich zlým fungovaním môžu byť oveľa vyššie. Drobné úpravy uskutočnené na základe správneho vyhodnotenia sledovaných údajov môžu verejné politiky významne zefektívniť, alebo pri nedosahovaní cieľov môžu viesť aj k ich zrušeniu. Etika je neoddeliteľnou súčasťou dobrej analýzy aj tvorby verejných politík, nakoľko ľudské hodnoty vstupujú do stanovovania cieľov verejných politík aj prostriedkov na ich dosiahnutie (Veselý a kol., 2007).

Pre úspešné implementovanie verejných politík je dôležité ich monitorovanie a hodnotenie, ktorému sa v praxi často nevenuje dostatočná pozornosť. Pravidelné monitorovanie a hodnotenie podporuje verejnú zodpovednosť a zvyšuje účinnosť a kvalitu

rozhodnutí vo verejnom sektore. Z ekonomického hľadiska hodnotenie účinnosti verejných politík vedie k lepšiemu prerozdeleniu verejných financií. Hodnotenie a monitoring verejných politík sú úzko prepojené. Monitoring verejnej politiky mapuje zmeny kľúčových premenných po jej aplikácii, a to, či sú prebiehajúce zmeny výsledkom prijatých politických opatrení. Vyžaduje identifikáciu kľúčových premenných, navrhnutie rýchleho spôsobu ich merania a nezávislosť celého procesu od priaznivcov a kritikov (Patton, Sawicky, 1993). Monitoring a hodnotenie slúži na kontrolu (implementácie, výstupov, výsledkov) a na poznávanie a vysvetľovanie rôznych vzťahov. **Dunn** (2004) uvádza štyri základné funkcie monitoringu: kontrola napĺňania štandardov, kontrola poskytovaných zdrojov a služieb, kontrola výsledkov a vysvetlenie vzťahov a účinkov; v poslednom období sa k uvedeným funkciám priraďuje ešte funkcia participácie.

Pri hodnotení účinnosti verejných politík sú podstatné vstupy (napr. finančná náročnosť, investície do zelených technológií) a výstupy alebo výsledky (napr. znižovanie celkových emisií CO<sub>2</sub> počas ekonomického rastu pri úspešne implementovanej environmentálnej, inovačnej a hospodárskej politike). Po implementácii konkrétnych opatrení v rámci verejných politík je okrem okamžitých výsledkov potrebné počítať s časovým oneskorením (niekedy dlhodobým), kedy sa prejaví výsledky prijatých politík (Veselý a kol., 2007).

Pre hodnotenie verejných politík sú potrebné údaje. Klasifikáciu údajov pri analýze verejných politík rozdeľujeme na dve hlavné skupiny, a to na kvalitatívne a kvantitatívne údaje; primárne a sekundárne. Ďalšia klasifikácia môže rozlišovať údaje: subjektívne (založené na osobných postojoch, vnímaní), objektívne (nezávislé na osobnom úsudku), longitúdne (údaje o určitej populácii zbierané vo viacerých časových úsekoch) alebo prierezové (údaje získané pozorovaním viacerých entít v rovnakom čase, prípadne bez ohľadu na časové rozdiely; Veselý a kol. 2007).

Údaje je možné spracovať rôznymi spôsobmi. Užitočné informácie o stave a vývoji verejných politík poskytujú kompozitné ukazovatele. Kompozitné ukazovatele môžu byť užitočné pri hodnotení, ako aj pri prijímaní efektívnych riešení v rámci verejných politík.

## **2 Využitie a tvorba kompozitných ukazovateľov**

Rozvoj informačných a komunikačných technológií umožnil vo svete exponenciálny nárast a dostupnosť informácií, čo otvorilo otázku ich vhodného spôsobu interpretácie a práce s nimi (Greco a kol., 2019). Jedným z riešení tohto problému predstavujú kompozitné ukazovatele, ktoré pretvárajú viacrozmerne procesy do zjednodušených konceptov, najčastejšie v podobe indexov. Využívané metodiky slúžia na zostavenie spoľahlivých kompozitných ukazovateľov (ako najširší pojem zahrňujúci rôzne typy indexov založených na údajoch), ktoré môžu tvorcom verejnej politiky poskytnúť celistvejší pohľad na zásadné oblasti dôležité pre činnosť rôznych subjektov vrátane EÚ, čo následne pomáha pri formovaní, väčšej efektívnosti a monitorovaní pokroku z hľadiska dosahovania cieľov verejných politík (EC, 2019; Lafuente, Araya, Leiva, 2020). Kompozitné ukazovatele sa zostavujú aj pre spoločensky významné oblasti, akými sú napr. životné prostredie, energetická politika, zmeny klímy, celoživotné vzdelávanie, inovácie, konkurencieschopnosť.

Od 90. rokov 20. storočia si kompozitné ukazovatele získali veľkú popularitu v širokej škále výskumných oblastí; podľa databázy Scopus v rámci spoločenských vied najmä od roku 2005. Ich prijatie globálnymi inštitúciami a politickými predstaviteľmi im vytvorilo priestor v médiách, čo bolo sprevádzané nárastom počtu skonštruovaných kompozitných ukazovateľov v rôznych spoločenských a vedných oblastiach (Greco a kol., 2019), a to aj napriek kritike, ktorá ich sčasti sprevádzala v podobe rôznych metodických a diskusných príspevkov (Booyesen, 2002). Kompozitné ukazovatele sa používajú pri porovnávaní výkonnosti rôznych jednotiek resp. pri benchmarkingu (Karagiannis, Karagiannis, 2020).

Európske výskumné centrum (Joint research Centre JRC) spolu s OECD vydalo „Príručku o zostavovaní kompozitných ukazovateľov“ so zámerom poskytnúť rámcový materiál odborníkom zaoberajúcim sa ich zostavovaním (OECD, 2008). Medzi viac ako 60 kompozitnými ukazovateľmi JRC nájdeme napr. index globálnej konkurencieschopnosti, index vnímania korupcie CPI, index environmentálnych výsledkov, globálny index inovácií, ktoré využívajú rôzne svetové organizácie ako OSN, Transparency International, Svetové ekonomické fórum, Medzinárodný fond pre rozvoj poľnohospodárstva, či Svetová organizácia duševného vlastníctva.

Ďalšou významnou európskou inštitúciou pre tvorbu kompozitných ukazovateľov je od roku 2016 COIN (v preklade kompetenčné centrum Európskej komisie pre kompozitné ukazovatele a hodnotiace tabuľky) spájajúci akademické, vedecké a praktické odborné znalosti, ktoré možno uplatniť v rôznych oblastiach tvorby a hodnotenia verejných politík v rámci EÚ. Význam COIN-u spočíva v tom, že skúma dostupnú metodológiu v rámci svojich právomocí

a poskytuje rôznym orgánom a inštitúciám v rámci EK nástroje na kontrolu kvality, vykonávania a hodnotenia politík EÚ.

Na jednej strane je dobré, že sa zvyšuje rozmanitosť informácií a dostupnosť údajov v rôznych oblastiach, no na druhej strane z toho vznikajú ťažkosti s interpretáciou zložitého spoločenského systému. Na túto sčasti paradoxnú situáciu poukázali **Greco** a kol. (2019) pri obhajobe racionálnosti kompozitných ukazovateľov, keď na príklade ľudského blahobytu ilustrovali vhodnosť tvorby ukazovateľa, ktorý by v sebe zahŕňal všetky potrebné a dostupné informácie a mal by viacrozmerový charakter. Pre verejnosť by bolo ťažké porozumieť blahobytu prostredníctvom trendov vývoja medzi jednotlivými, niekedy aj prierezovými ukazovateľmi. Z toho vyplýva, že komplexnejšie oblasti obsahujúce širšiu škálu ukazovateľov je vhodné zachytávať aj pomocou kompozitných ukazovateľov, nakoľko verejnosť aj politici ľahšie pochopia komplexný koncept vo forme jedného čísla (Ruiz a kol., 2020). Je dôležité, aby použité metodiky boli dôveryhodné a transparentné, postavené na logických východiskách tak, aby získané číslo malo čo najväčšiu vypovedaciu hodnotu.

Pri rozhodovaní vo verejných politikách a sprístupňovaní informácií širokej verejnosti sú kompozitné ukazovatele považované za užitočné nástroje (Lozano-oyola a kol., 2012). Odborná literatúra neposkytuje jednu univerzálnu definíciu kompozitných ukazovateľov. Za základné myšlienky možno považovať to, že kompozitné ukazovatele bývajú založené na čiastkových ukazovateľoch bez významnej jednotky merania s ich rôznym spôsobom váženia (Saisana, Saltelli, Tarantola, 2005) a pre skúmanú viacrozmerovú oblasť vytvárajú základný model pre uľahčenie jej komplexnejšieho porozumenia (OECD, 2008).

Vytvorenie kompozitného ukazovateľa zväčša nie je triviálna úloha, nakoľko jej fázy zahŕňajú niekoľko alternatív a možností, ktoré ovplyvňujú kvalitu a spoľahlivosť vytvoreného indexu v podobe jedného čísla a jeho interpretácií. Za základné kroky tvorby kompozitného ukazovateľa možno považovať výber teoretického rámca, dostupnosť a výber reprezentatívnych ukazovateľov a ich spracovanie.

Proces tvorby kompozitného ukazovateľa môžeme zostručiť do štyroch krokov (Mazziotta, Pareto, 2013, s. 70-71):

- A. Jasné vymedzenie predmetu merania vychádzajúceho z teoretického rámca, ktorý koncepcie spája základné ukazovatele ako aj rôzne podskupiny ukazovateľov.
- B. Určenie skupiny vhodných ukazovateľov, podľa ich relevantnosti, spoľahlivosti, včasnosti, dostupnosti. Veľakrát ide o kompromis medzi prekryvaním (vzájomným súvisom) informácií a rizikom straty informácií. Štandardnou metódou podľa Salzmana (2003) je výpočet korelácie medzi potenciálnymi ukazovateľmi a potom zahrnutie tých, ktoré sú menej korelované, aby sa minimalizovala nadbytočnosť v používaní údajov, prípadne sa volí vhodná metóda pri korelácii údajovej základne, ako je tomu pri využívaní analýzy hlavných komponentov PCA.
- C. Normalizácia zvolených ukazovateľov na čisté bezrozmerné čísla pred ich agregáciou kvôli dosiahnutiu ich porovnateľnosti, keďže vybraná množina údajov má často rôzne merné jednotky. Postupuje sa tak aj preto, že niektoré údaje môžu pozitívne korelovať s meraným javom (kladná polarita), zatiaľ čo ostatné môžu s ním negatívne korelovať (záporná polarita). Používa sa napr. preškáľovanie (min-max transformácia), z-skóre, či transformácia čísla indexu alebo jeho vzdialenosti od referencie.
- D. Agregácia ukazovateľov, ktoré tvoria jeden alebo viac zložených indexov (v podobe matematických funkcií), pričom sa často používajú aj viacrozmerné techniky (napr. PCA).

## **Záver**

Vhodne realizované hodnotenie verejných politík zvyšuje verejnú zodpovednosť a kvalitu rozhodovania vo verejnom sektore, čím napomáha formulovať relevantné návrhy a odporúčať potrebné zmeny pre účinnú implementáciu verejných politík, čo môže následne viesť k prosperite krajiny a zvyšovaniu blahobytu jej občanov. V článku sme zamerali pozornosť na využitie kompozitných ukazovateľov pri hodnotení verejných politík. Na zostrojenie kompozitných ukazovateľov neexistuje univerzálna metóda. Ich konštrukcia je do značnej miery určená konkrétnym využitím, dostupnosťou údajov a vplyv má aj stupeň poznania danej oblasti. Najzreteľnejšie výhody kompozitných ukazovateľov v podobe jedného čísla sú v jednorozmernom meraní skúmanej oblasti alebo javu, v zrozumiteľnejšej interpretácii, ako aj v možnosti porovnávať výkonnosť skúmaných jednotiek v čase. Nevýhody spočívajú najmä v riziku vyvodenia zjednodušených analytických či politických záverov, ak sú neodborne zostavené, či interpretované. Ak je kompozitný ukazovateľ zostavený korektne, aj tak by sa mal vnímať skôr ako prostriedok na začatie odbornej diskusie a stimulovanie verejného záujmu o danú oblasť. Opodstatnenie a využívanie kompozitných ukazovateľov by sa malo posudzovať citlivo s ohľadom na zložky spoločnosti (napr. verejnosť, podnikatelia, médiá, legislatíva), ktoré môžu byť ovplyvnené prijímanými opatreniami vyplývajúcimi z ich



interpretácie (OECD, 2008; Mazziotta, Pareto, 2013). Napriek nevýhodám a kritike kompozitných ukazovateľov prax ukázala, že skutočne môžu zachytiť realitu, získať mediálnu pozornosť pre závažné problémy spoločnosti a môžu byť užitočné pre tvorcov verejných politik. Dôkazom toho je neustále rastúci počet vedeckých štúdií využívajúcich kompozitné ukazovatele vo väčšine vedných odborov.

### Zoznam bibliografických odkazov

ARUNDEL, A., BLOCH, C., FERGUSON, B. 2019. Advancing innovation in the public sector: ligning innovation measurement with policy goals. In *Research Policy*, 48, s. 789-798, ISSN 0048-7333.

AZZONE, G., 2018. Big data and public policies: Opportunities and challenges. In *Statistics and Probability Letters* 136, s. 116-120, ISSN 0167-7152.

BOOYSEN, F. 2002. An overview and evaluation of composite indices of development. In *Social Indicators Research*, 59(2), s. 115-151. ISSN 1573-0921.

BUSE, K., MAYS, N., WALT, G. 2012. *Making health policy*. UK: McGraw-Hill Education, 232 s. ISBN 978-0335246342.

DOUCOULIAGOS, H., PALDAM, M., STANLEY, T. D. 2018. Skating on thin evidence: Implications for public policy. In *European Journal of Political Economy*, 54, s. 16-25, ISSN 0176-2680.

DUNN, W. N. 2003. *Public Policy Analysis: An Introduction* (3rd edition ed.). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, ISBN 978-0130976390.

EC. 2019. *Composite indicators*. <https://ec.europa.eu/jrc/en/research-topic/composite-indicators>

GRECO, S., ISHIZAKA, A., TASIOU, M., TORISSI, G. 2019. On the Methodological Framework of Composite Indices: A Review of the Issues of Weighting, Aggregation, and Robustness. In *Social Indicators Research*, 141, s. 61-94. ISSN 1573-0921.

HAI, D., P., ROIG DOBÓN, S., SÁNCHEZ-GARCÍA, J. L. 2016. Innovative governance from public policy unities. In *Journal of Business Research*, 69, s. 1524-1528, ISSN 0148-2963.

HALÁSEK, D. 2007. *Veřejná politika*. Opava: Optis, 208 s. ISBN: 978-80-85819-60-1.

HALÁSEK, D. 2011. *Veřejná politika*. Opava: Fakulta veřejných politik, 176 s.

KARAGIANNIS, R., KARAGIANNIS, G. 2020. Constructing composite indicators with Shannon entropy: The case of Human Development Index. In *Socio-Economic Planning Sciences*, 70, 100701, ISSN 0038-0121.

LAFUENTE, E., ARAYA, M., LEIVA, J. C. 2020. Assessment of local competitiveness: A composite indicator analysis of Costa Rican counties using the 'Benefit of the Doubt' model. In *Socio-Economic Planning Sciences*, 100864, ISSN 0038-0121.

LOZANO-OYOLA, M., JAVIER, F., GONZÁLEZ, M., CABALLERO, R. 2012. Sustainable tourism indicators as planning tools in cultural destinations. In *Ecological Indicators*, 18, s. 659-675, ISSN 1470-160X.

MACRAE, D., WILDE, J. 1985. *Policy Analysis for Public Decisions*. Univ Pr of Amer, 325

s. ISBN 978-0819148353.

MAY, P. J. 1981. Hints for crafting alternative policies. In *Policy Analysis*, 7(2), s. 227-244. ISSN 1520-6688.

MAZZIOTTA, M., PARETO, A. 2013. Methods for constructing composite indices: one for all or all for one? In *Rivista Italiana di Economia Demografia e Statistica*, 67(2), s. 67-80. ISSN 0035-6832.

NOGUEIRA, C., POVEZE, M. C. 2018. Public policies on healthcare associated infections: A case study of three countries. In *Health Policy*, 122, s. 991-1000, ISSN 0168-8510.

OECD. 2008. *Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide*. Paris: OECD Publishing. 162 s. ISBN 978-92-64-04345-9.

OECD. 2020. *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris. 170 s. ISBN 978-92-64-82982-4.

PATTON, C., SAWICKI, D. 1993. *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. Prentice-Hall, Upper Saddle River. 480 s. ISBN 978-0137495092.

PHILLIPS, P. W.B., CASTLE, D., SMYTH, S. 2020. Evidence-based policy making: determining what is evidence. In *Helyon*, 7(6), e04519, ISSN 2405-8440.

SAISANA, M., SALTELLI, A., TARANTOLA, S. 2005. Uncertainty and sensitivity analysis techniques as tools for the quality assessment of composite indicators. In *Journal of the Royal Statistical Society. Series A: Statistics in Society*, 168(2), s. 307-323. ISSN 1467-985X.

SALZMAN, J. 2003. *Methodological Choices Encountered in the Construction of Composite Indices of Economic and Social Well-Being*. Ottawa: Center for the Study of Living Standards. 33 s.

TORFING, J., ANSELL, C. 2017. Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. In *Public Management Review*, 19, s. 37-54. ISSN 1471-9037.

VESELÝ, A., NEKOLA, M. a kol. 2007. *Analýza a tvorba verejných politik: Prístupy, metódy a praxe*. Slon, 407 s. ISBN 9788086429755.

VITÁLIŠOVÁ, K., KOŽIAK, R., LIPTÁKOVÁ, K., KRNÁČ, J. 2017. *Verejná politika a úloha občana v nej*. Belianum, 145 s. ISBN 978-80-557-1248-2.

**Grantová podpora:** Príspevok vznikol s podporou projektu VEGA 1/0151/18 „Kauzalita výberu miestnych daní a výdavkov na výkon samosprávnych funkcií v ekonomicky rozvinutých a zaostávajúcich územiach v kontexte Industry 4.0“.

# MODERNÉ SLUŽBY VEREJNEJ SPRÁVY POSKYTOVANÉ OBČANOM

## MODERN PUBLIC ADMINISTRATION SERVICES PROVIDED TO CITIZENS

Miloš Mrvák

### ABSTRAKT

*Verejná správa predstavuje sústavu štátnych a samosprávnych orgánov a verejnoprávnych inštitúcií, ktoré plnia verejné úlohy na základe zákonného mandátu. Dynamický vývoj informačno-komunikačných technológií kladie nové výzvy a požiadavky na spôsob poskytovania služieb orgánov verejnej správy, ktoré sa musia vysporiadať s elektronizáciou procesov a prechodom služieb do elektronického sveta. Autor článku poukazuje aj na význam zvýšenia komfortu klientov, ktorí osobne navštívia orgány verejnej správy tak, aby ich požiadavky boli vybavované v čo najkratších lehotách, na jednom mieste, v moderných priestoroch, bez vyžadovania údajov známym orgánom z referenčných registrov a s minimalizáciou čakania na poskytnutie samotnej služby.*

**Kľúčové slová:** verejná správa, služby štátu, elektronizácia, klient, životná situácia

### Úvod

Každý občan sa počas svojho života dostáva do rôznych interakcií vo vzťahu k orgánom verejnej správy. Zvyčajne sa tak deje v prípadoch, kedy od verejných inštitúcií požaduje vydanie rozhodnutia, stanoviska, potvrdenia alebo vykonanie úkonu, na základe ktorého môže jednotlivec získať oprávnenie k určitej činnosti alebo povolenie na realizáciu iných úkonov, resp. potvrdenie o splnení určitých podmienok. Na druhej strane musia byť orgány verejnej správy schopné poskytovať verejné služby na miestnej, regionálnej a národnej úrovni, ktoré reflektujú potreby občanov, budú stimulovať aktívnu účasť obyvateľov na verejnej správe, podporovať tvorbu pracovných miest, sociálnu inklúziu a udržateľný rast.<sup>37</sup>

Jednou z hlavných a zásadných úloh orgánov verejnej správy je poskytovať svojim klientom služby, na ktoré majú v zmysle príslušných právnych noriem nárok. Pri plnení tejto úlohy sa pritom úrady a úradníci musia prispôbovať modernej dobe, ktorú charakterizuje masívne využívanie informačno-komunikačných technológií, elektronizácia a automatizácia procesov. (ŘEPA V., 2014) Modernizáciu tiež musia podstúpiť priestory väčšiny úradov, ktoré nedisponujú klientskymi zónami a v mnohých prípadoch nespĺňajú ani základné sociálne a hygienické štandardy.

---

<sup>37</sup> Pre viac informácií pozri Operačný program Efektívna verejná správa 5.0. Dostupné online: <<http://www.reformuj.sk/wp-content/uploads/2021/07/Opera%C4%8Dn%C3%BD-program-Efekt%C3%ADvna-verejn%C3%A1-spr%C3%A1va-5.0.pdf>>.

Už v úvode je potrebné konštatovať, že úroveň využívania novodobých prostriedkov komunikácie vo vzťahu k štátnym orgánom u nás zaostáva za vyspelými krajinami. Aj napriek obrovskému množstvu vynaloženého úsilia a finančných prostriedkov sa naše úrady len pomaly a s ťažkosťami vysporiadávajú nástupom moderných technológií a v mnohých prípadoch zotrúvajú na klasickej forme komunikácie prostredníctvom poštových zásielok, a to aj v dôsledku neznalosti elektronických možností komunikácie, resp. neprehľadnosti jednotlivých služieb.

Na druhej strane možno vidieť viaceré parciálne snahy, ktoré sa usilujú naštartovať proces elektronizácie a modernizácie štátnej správy a samosprávy a je mimoriadne dôležitou úlohou politických predstaviteľov štátu motivovať občanov, ale aj úradníkov, k využívaniu elektronickej komunikácie, integrácii štátnych referenčných registrov<sup>38</sup>, odbúraniu administratívnej záťaže a v konečnom dôsledku aj k optimalizácii výkonu verejnej správy ako takej. Ide o snahy zaviesť opatrenia pre výkonnosť s cieľom zabezpečiť neustále vylepšovanie nových digitálnych služieb a implementovať mechanizmy aktívnej spätnej väzby zo strany používateľov služieb, ako aj sledovanie a zverejňovanie číselných údajov o miere využívania týchto služieb. (ŠPAČEK D., 2012 )

Stredobodom záujmu orgánov verejnej správy má byť občan, podnikateľ a uspokojovanie potrieb. Celospoločenská požiadavka na moderné úrady a služby musí byť zo strany predstaviteľov štátu priorizovaná a zároveň štát potrebuje dokázať efektívne vynakladať svoje finančné a personálne prostriedky v záujme splnenia stanovených cieľov. Len efektívna a moderná verejná správa dokáže zabezpečiť rozvoj podnikateľského a obchodného prostredia, vynútiteľnosť práva a prosperitu celej spoločnosti.

## **1 Poskytovanie služieb verejnej správy na báze životných situácií**

Komunikáciu fyzickej osoby s úradom obvykle vyvoláva určitý podnet, na základe ktorého je nutná intervencia, rozhodnutie alebo iný úkon zo strany orgánu verejnej správy. Občania sa zvyčajne na úrady obracajú s komplexnými požiadavkami, ktoré si vyžadujú zainteresovanie viacerých subjektov. Ide o tzv. životné situácie, ktorých efektívne a rýchle riešenie je nevyhnutné z pohľadu zabezpečenia životných potrieb, rodiny, práce alebo zdravia jednotlivcov. Legálnu definíciu pojmu nám poskytuje zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý v ustanovení § 3 písm. q) uvádza, že životnou situáciou sa rozumie „*udalosť v živote fyzickej osoby alebo v životnom cykle právnickej osoby, ktorá je riešená službami verejnej správy, ako aj spôsob usporiadania služieb verejnej správy z užívateľského pohľadu osoby pri výkone práv a povinností vo vzťahu k orgánom riadenia.*“

---

<sup>38</sup> Zoznam referenčných registrov vedieť v zmysle zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. Na všetky údaje v týchto registroch sa vzťahuje tzv. domnienka správnosti, na základe ktorej sa každý údaj v referenčnom registre považuje za správny pokiaľ sa nepreukáže opak. Dôsledným využívaním údajov o subjektoch evidencie pre výkon verejnej moci elektronicke je možné naplniť fundamentálnu podmienku pre zrušenie povinnosti fyzických a právnických osôb predkladať pre účely správnych a iných konaní informácie, ktoré sú už vedené v referenčných registroch.

Legislatívna úprava teda rozoznáva dve roviny pojmu „životná situácia“. Jedna ide o udalosť, ktorá určitým spôsobom postihla fyzickú osobu alebo zasiahla do fungovania právnickej osoby a na jej vysporiadanie je nevyhnutná súčinnosť orgánu verejnej správy. Zároveň však životnou situáciou možno chápať samotné usporiadanie služieb verejnej správy, ktoré môže občan využiť. Integrácia služieb do životných situácií ma za cieľ zlepšiť prehľadnosti služieb intuitívnou navigáciou, automatizovať vybavenia žiadostí tam, kde je to možné, a personalizované poskytovanie informácií a údajov o využívaných službách a ich možnostiach. Uvedeným postupom sa umožní minimalizovať počet dopytov a interakcií občanov a podnikateľov s verejnou správou.<sup>39</sup>

## 1.1 Klientske centrá ako miesta prvého kontaktu občana s orgánmi verejnej moci

Klientske centrum predstavuje moderný prvok v poskytovaní služieb, ktorý je bežne aplikovaný v súkromnej oblasti. Verejná správa na Slovensku sa tomuto trendu postupne prispôsobuje a snaží sa vytvárať moderné priestory, v rámci ktorých orgány prijímajú svojich klientov a vybavujú ich požiadavky. Klientske centrum predstavuje miesto, kde si obyvatelia môžu zúradovať rôzne typy požiadaviek. Toto miesto hrá dôležitú úlohu pri zefektívňovaní procesov a približovaní služieb štátu a samosprávy občanom. (THORNE K., MACKEY D. 2007.)

Azda najvýraznejšie možno nový prístup k proklientskej orientácii vidieť v podmienkach Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktoré zaviedlo aj jeho legálnu definíciu<sup>40</sup> a už dlhodobo buduje v rámci okresných úradov svoje front office pracoviská, v ktorých sa snaží poskytovať služby orgánov miestnej štátnej správy integrovaných pod okresným úradom a tiež služby poskytované dopravnými inšpektorátmi a oddeleniami dokladov, ktoré patria pod príslušné okresné alebo krajské riaditeľstvá Policajného zboru Slovenskej republiky. (HRTÁNEK, L., 2013) Rovnaký prístup je možné pozorovať aj na oddeleniach cudzineckej polície spadajúce pod rovnaký rezort.

Klientske pracoviská v gescii Ministerstva vnútra Slovenskej republiky sú vybavené modernými prvkami, ktoré zjednodušujú orientáciu v priestore klientskeho centra, ako aj radenie sa do fronty čakajúcich prostredníctvom vyvolávacieho systému, ktorého výhodou je aj možnosť online objednania sa na konkrétny čas. Supervízor, ktorý je prítomný na každom pracovisku, klientovi vysvetlí postupnosť krokov pre rýchle vybavenie jeho žiadosti, asistuje pri úhrade správneho poplatku a rieši operatívne problémy. Nezanedbateľná je aj výhoda pre rodičov s deťmi do dvoch rokov veku, ktorí sú vybavovaní prednostne, a to najmä v súvislosti s dopytmi po osobných dokladoch pre najmenších.

<sup>39</sup> Pre viac informácií pozri Návrh metodiky pre benchmark životných situácií z pohľadu behaviorálnych intervencií. Dostupné online: <<https://idsk.gov.sk/public/assets/benchmark/1-dokument-Metodika.pdf>>.

<sup>40</sup> Klientske centrum je podľa smernice Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 79/2014 ktorou sa mení a dopĺňa smernica Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 142/2013, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu, priestor okresného úradu určený na vybavovanie vecí fyzických osôb a právnických osôb v prvom kontakte s okresným úradom, v ktorom sa plnia úlohy okresného úradu v určenom rozsahu, resp. môžu plniť úlohy aj iných subjektov verejnej správy

Obdobné snahy možno registrovať aj na Úradoch práce, sociálnych vecí a rodiny, ktoré kreujú tzv. oddelenia služieb pre občana. Jeho zamestnanci poskytujú poradenstvo v oblasti služieb zamestnanosti, poskytovania dávok pomoci v hmotnej núdzi, náhradného výživného, poskytovania náhradného výživného, poskytovania štátnych sociálnych dávok.<sup>41</sup> Podobným spôsobom pobočky Sociálnej poisťovne alebo daňových úradov vybavujú klientov vo svojich klientských zónach, čo zvyšuje komfort občanov za účelom dosiahnutia priblíženia výkonu verejnej správy na miestnej úrovni občanom a tiež s cieľom zjednodušenia kontaktu občana s príslušnými agendami. Rovnaké tendencie možno pozorovať aj na úrovni územnej samosprávy, kde klientske centrá vytvárajú najmä väčšie mestá v prípadoch, že si to vyžaduje dopyt občanov.

Budovanie klientských pracovísk na orgánoch verejnej správy možno vo všeobecnosti hodnotiť pozitívne a nastolené trendy je nevyhnutné podporovať. Zároveň je však dôležité hľadať synergické efekty medzi jednotlivými službami, ktoré úrady poskytujú fyzickým a právnickým osobám, v záujme výmeny údajov, informácií a podkladov, aby občan jednotlivé parciálne rozhodnutia a stanoviská nemusel doručovať medzi úradníkmi a tieto podklady si úrady vyžiadali medzi sebou v rámci poskytovania súčinnosti. Nevyhnutné je teda nielen prepojenie orgánov verejnej moci na úrovni registrov, ale aj na úrovni agendových procesov a ich výstupov. (KÓ A., FRANCESCONI E., 2014)

### **1.1.1 Elektronické služby orgánov verejnej moci**

Orgány verejnej správy za posledné roky publikovali takmer väčšinu svojich služieb do online priestoru. Využívanie elektronického spôsobu komunikácie však aj napriek tomu zaostáva a ľudia naďalej uprednostňujú listinné zásielky alebo osobnú návštevu úradu za účelom riešenia svojich problémov a požiadaviek. Zrejme najväčšiu bariéru tvorí zložité prihlasovanie sa do elektronického systému služieb štátu prostredníctvom elektronického občianskeho preukazu a pomocou príslušnej čítačky kariet. A ak sa k tomu pripojí ešte mimoriadne komplikovaný systém právnych predpisov upravujúcich jednotlivé postupy, je využívanie týchto služieb pre bežného užívateľa internetu prakticky nedostupné. (Bulletin PRO BONO, 2013)

Aktuálne sú všetky elektronické služby štátu integrované v rámci jedného webového sídla [www.slovensko.sk](http://www.slovensko.sk). Služby v ňom sú organizované podľa životných situácií a pri jednotlivých požiadavkách je spravidla používateľ presmerovaný na portál príslušného ústredného orgánu štátnej správy, ktorý danú službu poskytuje. Tento fakt následne spôsobuje neprehľadnosť a zmätocnosť celého procesu. Na obranu treba uviesť, že sústava služieb iba

---

<sup>41</sup> Na všetkých klientských pracoviskách zriadených v gescii Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky môžu občania za účelom hľadania zamestnania využívať možnosť samoobslužného vyhľadávania informácií o podmienkach a požiadavkách trhu práce v Informačno-poradenskom stredisku, vrátane možnosti využitia internetového portálu [www.istp.sk](http://www.istp.sk), kde zamestnávateľa zverejňujú voľné pracovné miesta.

Pre viac informácií pozri: [https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/organizacie-ministerstva/vs\\_upsvar\\_2018.pdf](https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/uvod/organizacie-ministerstva/vs_upsvar_2018.pdf).

reflektuje aktuálnu právnu úpravu procesov a ich vecných gestorov.<sup>42</sup> Systém riešenia požiadaviek občanov voči orgánom verejnej správy nemá proklienske ani prokatívne prvky.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že štruktúru poskytovania elektronických služieb verejnej správy je nutné dobudovať so zameraním na zvyšovanie spokojnosti so službami, zvyšovanie podielu elektronickej komunikácie, zjednodušovanie elektronických služieb, optimalizáciu procesov, zrýchľovanie digitalizácie, zvyšovanie otvorenosti verejnej správy a nárast hodnoty nasadených elektronických systémov a optimalizáciu nákladov na ich prevádzku a tiež na minimalizáciu kybernetických bezpečnostných incidenty a nimi spôsobených škôd.<sup>43</sup> *„Nevyhnutným predpokladom digitálnej transformácie a budovania informačnej spoločnosti je existencia dostatočne robustnej, bezpečnej a funkčnej vysokorychlostnej komunikačnej infraštruktúry (optické siete ako základ pre mobilné a fixné siete nových generácií), ktorá umožní permanentnú prepojitelnosť všetkých systémov, ich vzájomnú komunikáciu a samozrejme ich efektívne riadenie a dohľad.“* (Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. 2019, s. 32)

## Záver

Služby verejnej správy na Slovensku majú v oblasti proklienského prístupu rezervy a úlohou štátu je neustále prispôbovať ich funkcionalitu moderným formám komunikácie s využitím dostupných elektronických prostriedkov. Cieľom by malo postupne minimalizovať osobné návštevy úradov občanmi a preniesť celú komunikáciu do elektronického prostredia. Ide však o pomerne náročný a dlhodobý proces, ktorý si vyžaduje odborné kapacity a finančné prostriedky.

Klientske pracoviská musia zatiaľ poskytovať efektívne a rýchle služby, ktoré občan vybaví na jednom mieste pri jednej návšteve. Elektronické systémy úradov musia byť integrované tak, aby úradníci nemuseli od občanov požadovať údaje, ktoré sa nachádzajú v referenčných registroch štátu, a to v záujme implementácie princípu „jedenkrát a dost“<sup>44</sup>. Novodobé priestory klientskych centier úradov sú determinujúcim prvkom modernizácie, ktorý výrazne ovplyvňuje percepciu služieb zo strany občanov.

Prostredníctvom Informačných systémy verejnej správy sme dosiahli elektronizáciu veľkej väčšiny procesov verejnej správy. Dôležité je, aby občania z týchto zmien pocítili adekvátne výhody a benefity. Automatizácia predvypĺňania podaní o údaje štátu známe, proaktivita a notifikačná povinnosť občanov o ich právach a povinnostiach musí byť definované ako cieľový stav elektronických služieb verejnej správy.

---

<sup>42</sup> Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, tzv. kompetenčný zákon, definuje vecnú pôsobnosť ústredných orgánov štátnej správy pre jednotlivé agendy a služby, ktoré poskytujú im podriadené inštitúcie.

<sup>43</sup> Pre viac informácií pozri Národnú koncepciu informatizácie verejnej správy, ktorej gestorom je Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. Dostupné online: <[https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2018/10/NKIVS-SR\\_2016-1.pdf](https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2018/10/NKIVS-SR_2016-1.pdf)>.

<sup>44</sup> Zásadným krokom v oblasti automatickej výmeny údajov vo vzťahu k odbúravaniu administratívnej záťaže občanov bolo prijatie zákona č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon proti byrokracii), na základe ktorého bol vytvorený štátny portál umožňujúci úradníkom prístup k rôznym typom výpisov a potvrdení bez toho, aby ich museli žiadať od klientov.

Štát musí zamerať svoju snahu na vytvorenie a prevádzkovanie takých služieb, ktoré budú pre občanov dostupné, užívateľsky prívetivé, aby vybavovanie záležitostí bolo pre ľudí jednoduché. Slovenská republika sa vydala cestou budovania klientskych pracovísk na rôznych úsekoch výkonu štátnej správy a v spolupráci s územnou samosprávou hľadá synergické efekty integrácie služieb na jedno miesto. Prostredníctvom legislatívnych a technických nástrojov dochádza k postupnej integrácii informačných systémov štátu a odbúrava sa administratívna záťaž občanov a podnikateľov. Veľkou výzvou v oblasti poskytovania služieb štátu bude dobehnúť vyspelé európske krajiny, avšak nastavené procesy poskytujú dobrý štartovací bod pre budovanie modernej, proklientsky orientovanej verejnej správy na Slovensku.

### Zoznam bibliografických odkazov

- AFFISCO J. F., SOLIMAN K. S., 2006. E-governement. In: Business Process Management Journal. Vo.12, Num. 1. ISSN 1463-7154
- BARNICKEL N., 2011. Interoperability in Egovernment Through Cross-Ontology Semantic Web Service Composition. Berlin: GRIN Verlag. ISBN 978-3-640-94279-4.
- BÖHLEN M., GAMPER J., POLASEK W., WIMMER M. A., 2005. E-Government: Towards Electronic Democracy. Bolzano: Springer. ISBN 3-540-25016-6.
- Bulletin PRO BONO, 2013. Nový zákon o e-Governmente. [online]. [cit. 2021-11-15]. Dostupné na internete: <<http://www.ulclegal.com/sk/bulletin-pro-bono/verejna-sprava/4950-novy-zakon-o-e-governmente>>.
- FUGINI M. G., MAGGIOLINI P., VALLES R. S., 2014. e-Government and Employment Services: A Case Study in Effectiveness. Milano: Springer. ISBN 978-33190-2030-3.
- HEEKS R., 2006. Implementing and Managing EGovernment. London: SAGE Publications. ISBN 0-7619-6791-5.
- HRTÁNEK, L., 2013. Analýza reformy verejnej správy ESO; In: Justičná revue, Roč. 65, č. 8-9, s. 1037 – 1049. ISSN 1335-6461
- JANSSEN M.F.W.H.A., BANNISTER F., GLASSEY O., 2014. Electronic Government and Electronic Participation. Berlin: IOS Press. ISBN 978-1614-994-29-9.
- KŐ A., FRANCESCONI E., 2014. Electronic Government and the Information Systems Perspective. Budapest: Springer. ISBN 978-3-319-10177-4.
- LODDER A. R., MURRAY A. D., 2017. EU Regulation of E-Commerce. London: Edwaard Elgar Publishing. ISBN 970-81785-369-34-6.
- MEIER A., 2012. eDemocracy & eGovernment: Stages of a Democratic Knowledge Society. London: Springer. ISBN 978-3-642-24494-0.
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. 2019. Akčný plán digitálnej transformácie Slovenska na roky 2019 – 2022. [online]. [cit. 2021-11-15]. Dostupné na internete: <[https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2019/07/Akcny-plan-DTS\\_2019-2022.pdf](https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2019/07/Akcny-plan-DTS_2019-2022.pdf)>.
- MUNDAY B., 2018. *Integrated social services in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. 84 s. ISBN 978-92-871-6208-3.



- ŘEPA V., 2014. Procesní management veřejné správy. [online]. [cit. 2021-11-15]. Dostupné na internete: <[https://www.iss.cz/archiv/2014/download/prezentace/vse\\_repa.pdf](https://www.iss.cz/archiv/2014/download/prezentace/vse_repa.pdf)>.
- SCHNOLL J. H., 2015. E-Government: Information, Technology, and Transformation. Berlin: Routledge. ISBN-10: 9-7807-6562-380-5.
- ŠPAČEK D., 2012 eGovernment - cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení. Praha: C. H. Beck. ISBN 970-80-7400-261-8.
- TENIENTE E., WEIDLICH M., 2018. Business Process Management Workshops. Berlin: Springer. ISBN 978-3319-74030-0.
- THORNE K., MACKEY D. 2007. *Everything you ever needed to know about training. A one-stop shop for everyone interested in training, learning and development.* London: Kogan Page Limited. 44 s. ISBN 978-0-7494-5008-3.
- VINTAR M., 2007. The Development of E-Government in Central and Eastern Europe [CEE]. Glasgow: IOS Press. ISBN 978-1586-03-742-0.

# VPLYV PRIAMYCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ NA KONKURENCIESCHOPNOSŤ REGIÓNOV NA SLOVENSKU

## IMPACT OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT ON THE COMPETITIVENESS OF REGIONS IN SLOVAKIA

Ing. Nikoleta Bednáriková, PhD.

### **ABSTRAKT**

*Cieľom príspevku je poukázať na vzťah medzi konkurencieschopnosťou regiónov a priamymi zahraničnými investíciami (PZI) a analyzovať vplyv priamych zahraničných investícií na vybrané ekonomické ukazovatele vyjadrujúce konkurenčnú schopnosť regiónov. Téma regionálneho rozvoja bola za posledné desaťročia dôkladne skúmaná a množstvo štúdií poukazuje na disparitu medzi jednotlivými regiónmi Slovenskej republiky. Schopnosť regiónu využiť konkurenčnú výhodu a zvyšovať tým svoju ekonomickú aktivitu prehľbuje rozdiely medzi regiónmi, čo nie je problémom iba Slovenskej republiky, ale je súčasťou mnohých vyspelých krajín globalizovaného sveta 21. storočia. Jednotlivé regióny buď sú alebo nie sú schopné čeliť výzvam, ktoré so sebou prináša konkurencia, a zároveň nedokážu poskytnúť dostatočné, relevantné a prenosné hodnotenia a merania tejto pripravenosti. Pre dosiahnutie cieľa sme sa rozhodli na úrovni NUTS 3 analyzovať vzťah medzi priamymi zahraničnými investíciami a základnými ukazovateľmi konkurencieschopnosti. Využili sme priestorovú a časovú komparáciu, koreláciu, analýzu predkladanej problematiky i syntézu získaných informácií. Identifikovali sme vplyv priamych zahraničných investícií na regionálny HDP na obyvateľa v parite kúpnej sily i vzťah medzi priamymi zahraničnými investíciami a nominálnou mesačnou mzdou v jednotlivých regiónoch Slovenskej republiky.*

**Kľúčové slová:** priame zahraničné investície, konkurencieschopnosť, regióny, regionálny rozvoj

### **Úvod**

Vstup veľkých zahraničných firiem na trh cudzej krajiny do značnej miery ovplyvňuje konkurencieschopnosť regiónov a má kvantifikovateľný dopad na regionálny rozvoj. PZI dokážu v hostiteľskej krajine multiplikovať ďalšie investície, a preto je skúmanie korelácií medzi PZI a ostatnými ukazovateľmi ekonomickej úspešnosti regiónov cesta k poznaniu, akým smerom by sa mala politika PZI uberať. Rozhodovanie o konkurencieschopnosti nie je už iba témou v súkromnom sektore, ale čoraz častejšie sa skloňuje i v prostredí miest, regiónov, ale i národov. V príspevku identifikujeme priame zahraničné investície z rôznych teoretických pohľadov a hľadáme súvislosti medzi PZI a regionálnym rozvojom. Vnímanie EÚ ako združenia regiónov otvára nové možnosti skúmania a problematika rozdielov medzi jednotlivými regiónmi naberá na dôležitosť. Vstup Slovenska do EÚ so sebou priniesol nové

možnosti alokácie zdrojov a multiplikačný efekt spôsobený prelievaním priamych zahraničných investícií.

## 1 Regionálna konkurencieschopnosť

I napriek tomu, že regióny alebo konkrétne územia vstupujú do konkurenčných bojov, maximalizujú zisky, snažia sa získať čo najlepšiu pozíciu na trhu a byť v porovnaní s ostatnými územiai najatraktívnejšími a najlepšimi, nemôžeme hovoriť o konkurencii resp. konkurencieschopnosti ako ju vnímame medzi podnikmi v súkromnej sfére (Ručinská, 2008).

Konkurencieschopnosť regiónov sa dá klasifikovať z rôznych pohľadov. V kontexte ekonomických teórií sú zdrojom konkurencieschopnosti národov tri modely konkurenčných výhod, ktoré členia národnú ekonomiku na:

1. ekonomiky orientované na náklady alebo na výrobné faktory,
2. ekonomiky orientované na investície,
3. ekonomiky orientované na inovácie (Porter, 2003).

I keď sa **Porter** vo svojich štúdiách venoval najmä konkurencieschopnosti národov ako takých, jeho teórie konkurenčných výhod by sa dali aplikovať i na regióny a možnosti ich rozvoja. Konkurencieschopnosť regiónov môžeme teda definovať ako výsledok úsilia občanov a zamestnancov verejnej správy v regióne o čo najefektívnejšie využívanie interných a externých zdrojov rozvoja, rozvojových príležitostí s cieľom vytvoriť trvalo udržateľný produkčný potenciál regiónov (Viturka, 2007).

Schopnosť regiónu prilákať na svoje územie ekonomické aktivity a následne ich podporiť tak, aby sa zvýšila životná úroveň obyvateľstva je taktiež jedna z výstižných definícií regionálnej konkurencieschopnosti. Podstatou takéhoto pohľadu na konkurencieschopnosť regiónov je vlastne nájdenie spôsobu, ako svojou ekonomickou aktivitou konkurovať iným regiónom. Takáto schopnosť využiť konkurenčnú výhodu a zvyšovať tým ekonomickú aktivitu však prehlbuje rozdiely medzi regiónmi. Tento vedľajší efekt rezonuje v našej spoločnosti a paradoxne sa ho štát snaží potláčať, čím sa opäť vyrovnáva konkurencieschopnosť regiónov. Z hľadiska ekonomických ukazovateľov sa nerovnosť regiónov prejavuje najmä v HDP na 1 obyvateľa v parite kúpnej sily, v nezamestnanosti, produktivite práce a pod. Takéto rozdiely sú prirodzené a budú sa stále prehlbovať a následne vyrovnávať i bez tlaku verejnosti a predstaviteľov štátu. Zdroje nerovnosti regiónov sú rôznorodé, ale odborníci sa zhodujú v tom, že sú úzko spojené so vzdelanostnou úrovňou obyvateľov daného regiónu (Slaninová, Bobenič a Seňová, 2014).

Na to, aby sme dokázali zhodnotiť konkurencieschopnosť regiónu, musíme si určiť, či sa zameriame na tzv. *indikátory*, ktoré určujú schopnosť regiónu konkurovať ostatným regiónom alebo na *výsledky*, ktoré so sebou konkurencieschopnosť priniesla alebo aké benefity vytvorila. Niekedy je veľmi náročné zaradiť jednotlivé premenné, pretože určitým spôsobom spadajú do oboch kategórií. Jednou z takýchto premenných je aj priama zahraničná investícia. Priame zahraničné investície môžu byť na jednej strane zdrojom konkurenčnej

výhody, čiže indikátorom, na strane druhej môžu prísť do regiónu na základe dosiahnutej vysokej úrovne konkurencieschopnosti samotného regiónu.

## 2 Priame zahraničné investície

Priame zahraničné investície sú zložkou medzinárodného podnikania a môžu prispievať k ekonomickému rastu určitého územia a k produkcii pracovných miest. Definícií PZI je mnoho, avšak za najvýstižnejšiu považujeme definíciu, na ktorej sa zhodli OECD (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj) a IMF (Medzinárodný menový fond), podľa ktorej ide o medzinárodnú investíciu v cudzej krajine, ktorú realizuje firma so sídlom v danom ekonomickom prostredí so zámerom vytvoriť dlhodobý obchodný vzťah (Dulupçu et al. 2009)

Podľa definície MMF (Manuál platobnej bilancie, 5. ed., paragraf 359) priama zahraničná investícia predstavuje kategóriu medzinárodných investícií, ktorá deklaruje zámer subjektu, ktorý je rezidentom jednej ekonomiky a označujeme ho ako priameho investora, nadobudnúť trvalý podiel v podniku so sídlom v inej ekonomike, ktorý označujeme ako podnik priamej investície. Trvalým podielom sa zabezpečuje dlhodobý vzťah medzi priamym investorom a podnikom priamej investície. Na definovanie takéhoto vzťahu sa využíva kritérium 10% podielu na základnom imaní podniku alebo na jeho hlasovacích právach.

Priame zahraničné investície sú nositeľmi regionálnych nerovností, zároveň sú akcelerátorom regionálneho rozvoja a ekonomického rastu. Takýto nesúlad medzi regiónmi sa dá eliminovať cieľným alokovaním priamych zahraničných investícií do zaostalejších regiónov, čo si však vyžaduje absorpčnú schopnosť ekonomiky daného regiónu na umiestnenie takejto investície (Slaninová, Bobenič a Seňová, 2014).

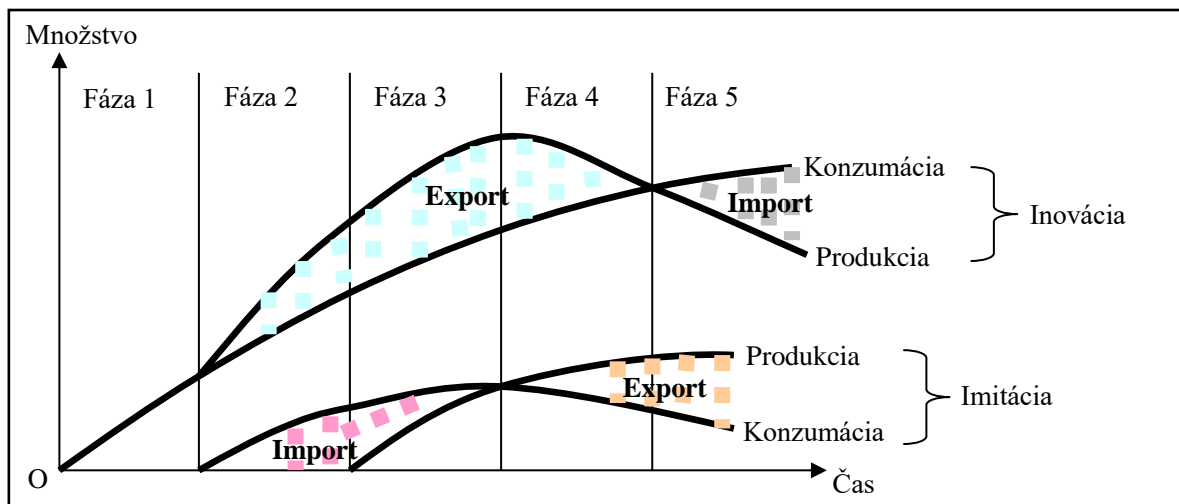
Priame zahraničné investície do určitej miery nahrádzajú trh, pretože majú veľký vplyv na materskú i hostiteľskú krajinu. Na ich analyzovanie sa využívajú rôzne teoretické smery, ktorú sú kategorizované buď podľa zamerania, ekonomických teórií alebo predpokladaných dopadov. Medzi najvýznamnejšie teórie priamych zahraničných investícií patrí teória internacionalizácie, teória životného cyklu produktu a tzv.eklektická paradigma. Okrem týchto významných teórií existujú tzv.pomocné teórie, ktoré však iba vo veľmi malej miere vysvetľujú prelievanie priamych zahraničných investícií, ale prispievajú k vysvetleniu tohto javu.

### 1. Teória životného cyklu produktu

Vysvetľuje medzinárodnú produkciu, prvýkrát sa v ekonomickej teórii spomína v roku 1966, keď ju **Vernon** definoval vo svojom diele *Medzinárodné investície a medzinárodný obchod v produkčnom cykle*. Táto teória vychádza z predpokladu, že investície vznikajú na nenasýtených trhoch, kde je kúpna sila obyvateľstva, pri drahších produktoch obsahujúcich inovácie, vysoká. Náklady na výskum a vývoj sú nízke, ale komunikácia medzi spotrebiteľmi a výrobcami je na vysokej úrovni. Takéto trhy sú vhodné na umiestnenie produkcie. S narastajúcim dopytom rastie i sklon ku štandardizácií, čím sa však proces diferenciácie nezastavuje, nakoľko narastajúca konkurencia opäť tlačí na špecializáciu. Do popredia sa dostáva otázka výrobných nákladov, štandardizácia produktu podporuje štandardizáciu produkcie. S rastom produkčných nákladov firma začína smerovať oblasť svojho záujmu do

krajín s nižšími výrobnými nákladmi berúc do úvahy i náklady na dopravu z hostiteľskej krajine. Dochádza teda k prelievaniu priamych zahraničných investícií, avšak táto teória nevysvetľuje v dostatočnej miere pôvod takýchto PZI. Kritizovaná je najmä kvôli tzv. krátkemu životnému cyklu produktov a v dnešnej dobe stráca na dôležitosť, najmä z dôvodu existencie nadnárodných spoločností, ktoré realizujú väčšinu inovácií. (Dulupçu et al. 2009)

**Obr. 1: Teória životného cyklu produktu**



**Zdroj:** Vlastné spracovanie podľa príspevku DULUPÇU, M. A. – DEMIREL, O. 2009. *Globalization and internationalization* [online]. ECOLAB, financované za podpory Európskej Komisie (Sokrates – Program 226388-CP-1-2005-1-DE-COMENIUS-C21). Brüssel: Süleyman Demirel University Türkiye. [cit.10.10.2021]. Dostupné na internete: <<https://doksi.net/en/get.php?lid=31204>>

## 2. Teória internacionalizácie

Teória internacionalizácie sa snaží vysvetliť spôsoby obchodovania medzinárodných firiem, či využívajú leasingové/licenčné metódy pri umiestňovaní svojich produktov v zahraničí alebo preferujú priamu produkciu v hostiteľských krajinách, a teda nemusia využívať export. Teória je inšpirovaná dielami **Cassona a Buckleyoho** z roku 1976. Títo autori definovali štyri predpoklady na to, aby mohol podnik maximalizovať zisky v podmienkach nedokonalkej súťaže a stávajú sa tak predpokladmi pre to, aby sa firma rozhodla pre internacionalizáciu a PZI:

- Ak vznikajú obchodné bariéry a dopravné náklady sú príliš vysoké
- Ak existuje problém s informovanosťou o zahraničných trhoch
- Ak existuje informačná asymetria medzi kupujúcim a predávajúcim
- Ak dochádza k rastu transakčných nákladov (Dulupçu et al. 2009)

## 3. Eklektická paradigma (OLI PARADIGMA)

Táto teória sa považuje za najdôležitejšiu z teórií priamych zahraničných investícií. Názov eklektická pochádza z toho, že **Dunning**, ktorý je jej autorom, sformuloval túto teóriu z poznatkov jeho predchádzajúcich štúdií, čiže eklektickou metódou.

Teória býva často kritizovaná kvôli nemerateľnosti jej premenných a jej statickosti. Nevysvetľuje v dostatočnej miere procesy v podnikoch v priebehu samotnej internacionalizácie. Teóriu považujeme za výhradne mikroekonomickú, čo eliminuje množstvo pohľadov na identifikáciu zdrojov internacionalizácie a vzniku PZI (Dunning, 1993).

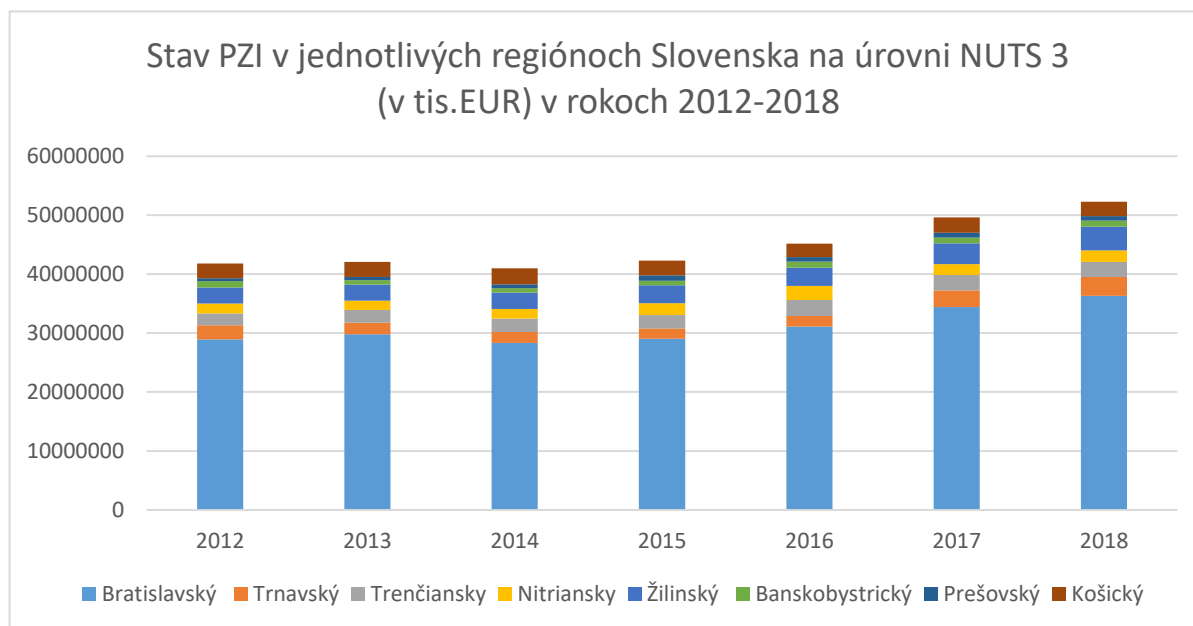
Priame zahraničné investície so sebou prinášajú množstvo benefitov. Niektoré z nich majú čisto regionálny charakter, niektoré v pozitívnej miere ovplyvňujú celé územia, štáty. Medzi takéto benefity s významom pre celú krajinu patria napríklad podpora hospodárskeho rastu a pod. (Kadeřábková, 2003).

### 3 Výsledky analýzy

Z makroekonomického hľadiska má vstup zahraničného kapitálu do ekonomiky hostiteľskej krajiny vplyv na zamestnanosť, tvorbu kapitálových zásob a zvyšovanie exportnej schopnosti krajiny ako celku. Priamy investor v pozitívnom meradle ovplyvňuje tvorbu národného dôchodku. Vo všeobecnosti sa predpokladá, že zahraničný investor disponuje technikou, ktorá je vyspelejšia ako technika v krajine priamej investície. V hostiteľskej krajine tak vzniká efekt zvyšovania kvality tovarov, služieb, ktoré môžu byť realizované pri nižších cenách, vo väčších objemov, čím sa zvyšuje blahobyť obyvateľov v krajine alebo regióne priamej investície (Lipsey, Sjöholm 2004).

Rozloženie PZI nie je na Slovensku rovnomerné, podobne ako v iných krajinách majú priame zahraničné investície tendenciu smerovať do rozvinutejších regiónov. My sme sa zamerali na obdobie rokov 2012 – 2018. Obr.2 znázorňuje stav priamych zahraničných investícií na Slovensku počas analyzovaného obdobia.

**Obr. 2: Stav priamych zahraničných investícií v jednotlivých regiónoch v Slovenskej republike v rokoch 2012-2018 (na úrovni NUTS 3)**

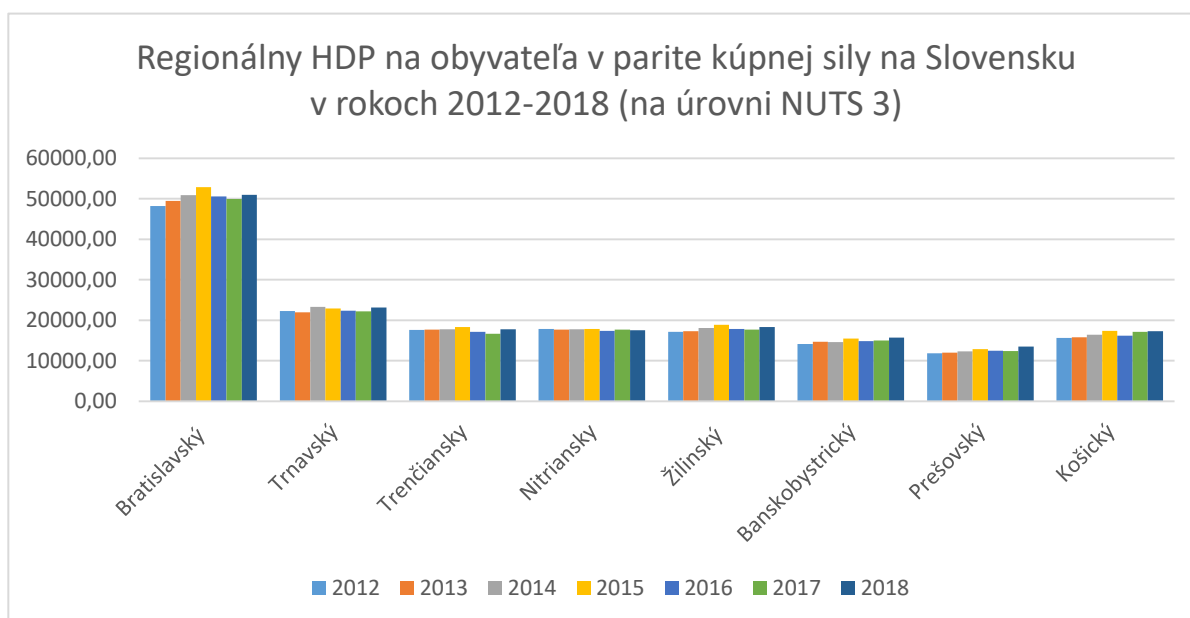


**Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov z NBS**

Rast ekonomiky a ostatných ekonomických ukazovateľov na Slovensku bol v analyzovanom období sprevádzaný i nárastom PZI, ako je vidno na obrázku č.2. Najviac priamych zahraničných investícií prichádza do Bratislavského regiónu, zatiaľ čo regióny na východe Slovenska čoraz viac zaostávajú. Významné nadnárodné spoločnosti využívajú vhodné podmienky na vytvorenie platformy pre obchod v strednej a východnej Európe, a zároveň príležitosti, ktoré Bratislavský región ponúka vzhľadom na svoju strategickú polohu, čím sa rozširujú možnosti obchodovania s ostatnými krajinami Európskej únie.

Na obrázku č.3 analyzujeme ekonomickú výkonnosť jednotlivých regiónov za rovnaké obdobie. Ukazovateľov ekonomickej výkonnosti je viac, my sme sa rozhodli využiť regionálny hrubý domáci produkt na obyvateľa (v parite kúpnej sily).

**Obr. 3: Vývoj regionálneho hrubého domáceho produktu na obyvateľa v b.c. (parita kúpnej sily) v Slovenskej republike v rokoch 2012-2018 (na úrovni NUTS 3)**



**Zdroj: vlastné spracovanie z údajov dostupných z verejnej databázy údajov Public database**

V období 2012-2018 môžeme pozorovať, že regionálny HDP sa v takmer všetkých regiónoch Slovenska ustálil. V Bratislavskom regióne výraznejšie vyčnieva iba rok 2015, ktorý pre tento región predstavuje najúspešnejší rok spomedzi analyzovaného obdobia. Okrem Bratislavského, Nitrianskeho, Trenčianskeho a Košického regiónu predstavuje rok 2018, čiže posledný analyzovaný, rok s najvyšším HDP na obyvateľa v parite kúpnej sily, čo udáva smer, ktorým by sa tento ekonomický ukazovateľ mohol uberať i v nasledujúcich obdobiach. Je však známe, že v roku 2019 svet ochromila pandémia COVID-19, čo do značnej miery ovplyvní všetky ekonomické ukazovatele, ako i prelievanie priamych zahraničných investícií. Údaje za rok 2018 sú predbežné, vybilancované na základe výpočtu Eurostatu. Týmto istým spôsobom vieme už v čase písania príspevku vybilancovať i údaje regionálneho HDP na obyvateľa v parite kúpnej sily i na rok 2019. Z údajov vyplýva, že za rok 2019 narástol HDP

takmer vo všetkých regiónoch Slovenska, okrem Bratislavského, Prešovského a Trenčianskeho, kde zaznamenávame pokles. Či bol tento pokles spôsobený práve pandémiou COVID-19 alebo nie, budeme môcť analyzovať až v nasledujúcich obdobiach.

**Tab. 1: HDP na obyvateľa a PZI v Slovenskej republike na úrovni NUTS 3 v roku 2018**

Kraj	PZI (v tis. EUR)	Počet obyvateľov*	PZI na obyvateľa (v tis. EUR)	Poradie	HDP na obyvateľa (v parite kúpnej sily)	Poradie
Bratislavský	36288649,59	655198,00	55,39	1	50943,70	1
Trnavský	3237724,13	562903,00	5,75	3	23106,65	2
Trenčiansky	2534897,96	586424,00	4,32	4	17741,83	4
Nitriansky	1965874,99	677380,00	2,90	6	17543,57	5
Žilinský	3999453,28	690890,00	5,79	2	18343,03	3
Banskobystrický	1052216,94	648744,00	1,62	7	15701,32	7
Prešovský	736968,50	824090,00	0,89	8	13535,93	8
Košický	2463610,51	799460,00	3,08	5	17301,89	6

\*Priemerný stav trvale bývajúceho obyvateľstva v danom regióne

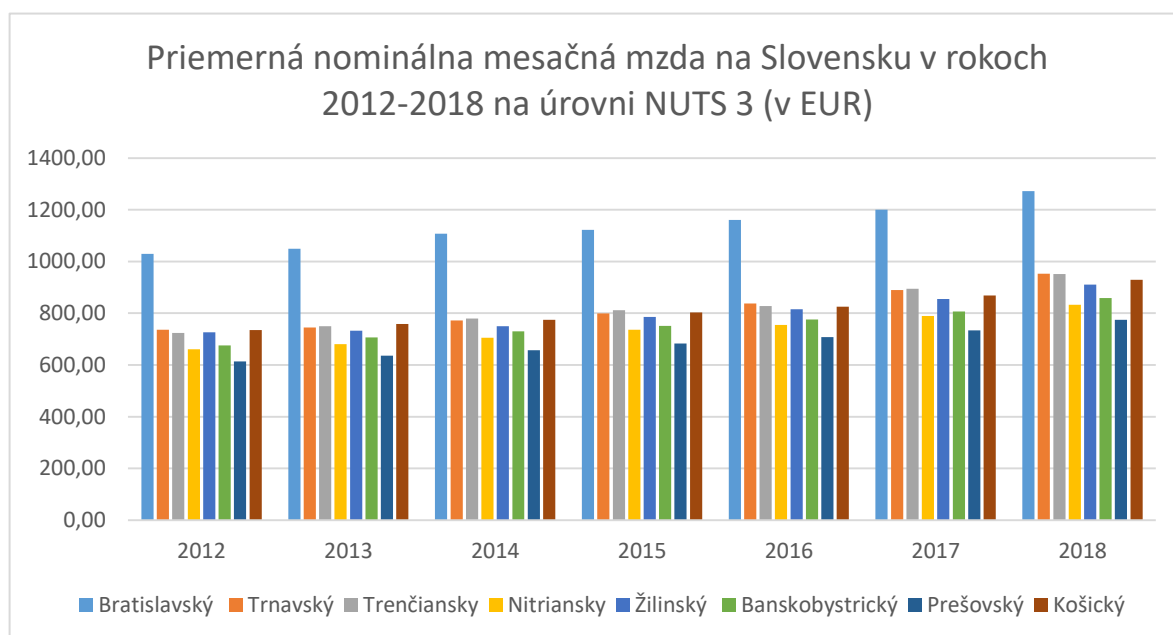
**Zdroj: vlastné spracovanie z údajov dostupných z verejnej databázy údajov Public database**

Pri analýze PZI a HDP v jednotlivých krajoch, nie je možné identifikovať priamu súvislosť. Priamu pozitívnu súvislosť môžeme vidieť len v prípade Bratislavského, Trenčianskeho, Banskobystrického a Prešovského kraja. Najväčšiu zásobu PZI na obyvateľa vykazuje Bratislavský kraj, kde je evidovaná aj najvyššia úroveň HDP na obyvateľa. V Trnavskom a Nitrianskom regióne pozorujeme nesúlad medzi výškou HDP na obyvateľa a PZI na obyvateľa v takom pomere, že môžeme konštatovať, že v týchto regiónoch rastie HDP na obyvateľa nepriamoúmerne k rastu priamych zahraničných investícií.

Jedným z ukazovateľov, ktoré vyjadrujú konkurencieschopnosť regiónu je i nominálna mesačná mzda. Tak ako v iných ekonomických kategóriách, i tu dominuje Bratislavský samosprávny kraj. Najnižšiu nominálnu mzdu zo všetkých regiónov má v každom zo sledovaných rokov Prešovský kraj. Všetky regióny vykazujú rastúcu tendenciu, a teda nominálne mesačné platy rastú vo všetkých samosprávnych krajoch, pričom medziročný index rastu miezd (rovnaké obdobie predchádzajúceho roka=100) je na Slovensku v roku 2018 rovný 106,2. Porovnanie priemernej nominálnej mesačnej mzdy v jednotlivých regiónoch Slovenska na úrovni NUTS 3 uvádzame na obrázku č.4. Pre určenie vzťahu PZI a nominálnej mesačnej mzdy využijeme krížové korelácie.



**Obr. 4: Priemerná nominálna mesačná mzda na Slovensku v rokoch 2012-2018**



**Zdroj: vlastné spracovanie z údajov dostupných z verejnej databázy údajov Public database**

**Pearsonov** korelačný koeficient (PKK) meria silu štatistickej závislosti medzi dvoma číselnými premennými. Hodnoty krížových korelácií potvrdzujú silný vzťah medzi PZI a rastom nominálnej mzdy takmer vo všetkých regiónoch. Najvyššiu hodnotu dosahuje koeficient v prípade Bratislavského a Žilinského kraja. Na základe uvedeného možno konštatovať priamu pozitívnu závislosť medzi hodnotami PZI a úrovňou mesačnej nominálnej mzdy. V Košickom kraji nám vyšla negatívna korelácia, čo znamená, že je vzťah, ktorý existuje medzi dvoma premennými, negatívny. Vývoj nominálnych miezd tak v tomto kraji nie je závislý od priamych zahraničných investícií, ale je ovplyvňovaný inými faktormi. Hodnoty tohto **Pearsonovho** korelačného koeficientu uvádzame v tabuľke č.2.

**Tab. 2: Hodnoty Pearsonovho korelačného koeficientu pre vzťah PZI a priemernej nominálnej mzdy v roku 2018**

Kraje na úrovni NUTS 3	PKK
Bratislavský	0,88
Trnavský	0,73
Trenčiansky	0,77
Nitriansky	0,51
Žilinský	0,98
Banskobystrický	0,36
Prešovský	0,65
Košický	-0,18

**Zdroj: vlastné spracovanie**

## Záver

Analýzou faktorov konkurencieschopnosti a hľadáním súvislostí medzi priamymi zahraničnými investíciami a jednotlivými ekonomickými ukazovateľmi regionálneho rozvoja sme zistili, že i v tak malej krajine, ako je Slovensko, dochádza k značnej disparite medzi jednotlivými regiónmi, a že vplyv priamych zahraničných investícií nie je vo všetkých regiónoch rovnako významný. V príspevku sme sa zamerali na obdobie medzi rokmi 2012 a 2018, pričom sme analyzovali všetky regióny Slovenskej republiky na úrovni NUTS 3. Zatiaľ čo sme na základe analýz, komparácií a korelácií preukázali silný vzťah medzi rastom nominálnej mzdy a priamymi zahraničnými investíciami vo väčšine regiónov, v Košickom regióne sme vypočítali opačnú koreláciu. Nerovnomerná významnosť sa ukazuje i vo vzťahu medzi PZI a rastom HDP na obyvateľa. Z výsledkov analýz je však jednoznačne identifikovateľná ovplyvniteľnosť konkurenčnej schopnosti regiónov, čo dáva priestor pre dodatočný výskum, ktorý by dokázal identifikovať kauzalitu medzi priamymi zahraničnými investíciami a regionálnou konkurencieschopnosťou i na úrovni LAU 1.

## Zoznam bibliografických odkazov

- DULUPČU, M. A. – DEMIREL, O. 2009. Globalization and internationalization [online]. ECOLAB, financované za podpory Európskej Komisie (Sokrates – Program 226388-CP-1-2005-1-DE-COMENIUS-C21). Brüssel: Süleyman Demirel University Türkei. [cit. 10.10.2021]. Dostupné na internete: <<https://doksi.net/en/get.php?lid=31204>>
- DUNNING, J. H., 1993. The globalization of business. London : Rotledge, 1993. 466 p. ISBN 0-415-09611-1.
- GONTKOVIČOVÁ, B. – RUČINSKÝ, R., 2014. Konkurencieschopnosť regiónov a priame zahraničné investície. In XVII. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků. Hustopeče [online]. 2014, s.143-149 [cit. 1.11.2021]. ISBN 978-80-210-6840-7. Dostupné na internete: <[https://www.econ.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/4884317/48596005/016\\_2014.pdf](https://www.econ.muni.cz/do/econ/soubory/katedry/kres/4884317/48596005/016_2014.pdf)>
- KADEŘÁBKOVÁ, A., 2003. Základy makroekonomické analýzy, růst, konkurencieschopnost, rovnováha. Praha: Linde nakladatelství. 2003. 175 s. ISBN 80-86131-36-X.
- LIPSEY, R. E., SJÖHOLM, F., 2004. The Impact of Inward FDI on Host Countries: Why Such Different Answers? [online]. [cit. 9.10.2021]. Dostupné na internete:<[http://www.iie.com/publications/chapters\\_preview/3810/02iie3810.pdf](http://www.iie.com/publications/chapters_preview/3810/02iie3810.pdf)>.
- Národná banka Slovenska., 2021. Priame zahraničné investície [online]. [cit. 19.9.2021]. Dostupné na internete :<<http://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/statistika-platobnej-bilancie/priame-zahranicne-investicie>>.
- PORTER, M. E., 2004. Building the microeconomic foundations of prosperity: findings from the microeconomic competitiveness index. In *Global competitiveness report 2003-2004*. Geneva: World Economic Forum. [online]. [cit. 13.9.2021]. Dostupné na internete: [https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/BCI\\_Chapter\\_adf284c6-3d8b-483e-9f29-a5242e9c5999.pdf](https://www.hbs.edu/ris/Publication%20Files/BCI_Chapter_adf284c6-3d8b-483e-9f29-a5242e9c5999.pdf)

RUČINSKÁ, S., 2008. Konkurencieschopnosť regiónov s dôrazom na inovácie. In *Transfer inovácií*, 2008, č. 12, s. 181-185. ISSN 1337-7094.

SLANINOVÁ, P., BOBENIČ, V., SEŇOVÁ, A., 2014. Vplyv zahraničných investícií na zvyšovanie konkurencieschopnosti regiónov [online]. [cit. 13.10.2021]. Dostupné na internete:

<<http://www3.ekf.tuke.sk/konfera2008/zbornik/files/prispevky/senova>>.

Štatistický úrad SR., 2021. Databáza regionálnej štatistiky. [online]. [cit. 22.10.2021]. Dostupné na internete:<[http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b\\_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=](http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=)>.

VITURKA, M., 2007. Konkurencieschopnosť regiónů a možnosti jejího hodnocení. In *Politická ekonomie*. 2007, č. 5, s. 637-658. ISSN 0032-3233.

# POSTAVENIE MALÝCH OBCÍ V POSTDEMOKRATICKEJ SPOLOČNOSTI

## THE POSITION OF SMALL MUNICIPALITIES IN A POST- DEMOCRATIC SOCIETY

Patrik Fajak

### **ABSTRAKT**

*Jedným zo znakov postdemokratickej spoločnosti je menší záujem občanov o správu vecí verejných a s tým súvisiaca znižujúca sa volebná účasť občanov vo všetkých druhoch volieb v Slovenskej republike. Nezáujem občanov o správu vecí verejných je viditeľný najmä v malých obciach na území Slovenskej republiky, v ktorých častokrát nenachádzame kandidátov na funkcie starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva. Pri absencii volených orgánov obce sa obec stáva nefunkčnou a nemôže vykonávať svoje úlohy, ktoré sú obsiahnuté v Zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Príspevok sa zaoberá vplyvom postdemokracie na volebnú účasť v Slovenskej republike a charakterizovaním postavenia malých obcí na území Slovenskej republiky v postdemokratickej spoločnosti a ich problémami v kontexte dodržiavania práv občanov v nich žijúcich.*

**Kľúčové slová:** malé obce, voľby, nefunkčné obce, postdemokracia

### **Úvod**

Postdemokratická spoločnosť sa vyznačuje viacerými znakmi, medzi ktoré patrí aj znižovanie, respektíve absencia záujmu občanov o správu vecí verejných. Nezáujem občanov o správu vecí verejných a o podieľanie sa na chode štátu je najlepšie viditeľný vo volebnej účasti občanov vo všetkých druhoch volieb. Ďalším viditeľným dôsledkom postdemokracie je nezáujem občanov o volené funkcie v obci, teda o funkciu starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva. Nízka volebná účasť sa v Slovenskej republike spája najmä s voľbami do Európskeho parlamentu, či voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky. Je však potrebné povedať, že nízka volebná účasť je viditeľná aj vo voľbách do orgánov samosprávy obcí. Nezáujem občanov o funkcie starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva je viditeľný najmä v prípade malých obcí, ktoré majú len pár desiatok obyvateľov a ich obyvatelia sú často už v dôchodkovom veku. Nezáujem občanov o participáciu na chode obce môže spôsobiť situáciu, kedy je obec vyhlásená za nefunkčnú a hrozí jej zánik. V posledných voľbách do orgánov samosprávy obcí, ktoré sa konali v roku 2018, sa nepodarilo nájsť kandidátov na starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva, respektíve kandidátov na jeden z týchto postov, až v 35 obciach.

Cieľom príspevku je poukázať na vplyv postdemokracie najmä na voľby do orgánov samosprávy obcí a na malé obce. Charakterizovať inštitút nefunkčnej obce, ktorý je priamym následkom nezájmu občanov o správu vecí verejných najmä v malých obciach. V neposlednom rade stručne charakterizovať postdemokraciu a polemizovať nad otázkou, či je možné postdemokratickú spoločnosť ešte vnímať ako demokratickú.

## 1 Postdemokracia

Pojem postdemokracia a jej koncept je veľmi ťažko definovateľný a do dnešných dní nejestvuje žiadna všeobecne uznávaná definícia postdemokracie. Jedným z prvých, ak nie úplne prvým, človekom, ktorý predstavil koncept postdemokracie bol **J. Rancière** v roku 1992. **J. Rancière** vo svojom diele *On the Shores of Politics* prirovnal postdemokraciu k vláde najinteligentnejších. Za ďalších autorov spomínanej koncepcie môžeme taktiež považovať **S. Wolina** a **C. Croucha**. Za najvýznamnejšie dielo v oblasti postdemokracie sa dnes považuje kniha *Post-democracy*, ktorej autorom je **C. Crouch** (Kursar, 2013).

**C. Crouch** vníma postdemokraciu ako situáciu, ktorá vznikla vývojom klasických liberalistických demokracií v období po ekonomických krízach. V postdemokratickej spoločnosti je právny štát a parlamentná demokracia nahradená lobingovými mocenskými skupinami, ktoré majú za cieľ presadzovanie svojich záujmov. V danej spoločnosti tak nastáva postupné vylúčenie občanov štátu z nepriameho podieľania sa na politike ich štátu (Goňcová, 2012). Podľa vyššie spomínaného autora demokracia dosiahla svoj vrchol v druhej polovici 20. storočia, keď sa blaho zamestnancov stalo kľúčom k dosiahnutiu optimálneho stavu ekonomiky kapitalistických štátov. Spomínané obdobie sa označuje za takzvaný „*Zlatý vek demokracie*“, ktorý však netrval dlho. V 80. rokoch minulého storočia v USA začal úpadok sociálneho štátu, demokracia slabla a do popredia sa dostávali korporácie, respektíve ich záujmy. Záujmy korporácií sa tak stali hybnou silou postupného oslabovania demokracie a sociálneho štátu, čo malo za následok rozpor medzi záujmom korporácií a záujmami iných spoločenských skupín (Kursar, 2013).

**L. Jakl** sa vo svojom príspevku *Postdemokracie zavládne, až zemre demokracie* vyjadril, že „*post-demokracie vzniká na základe frustrácie z demokracie*“ (Jakl, 2005, s.12). Svoje tvrdenie odôvodňoval existenciou ľudí, ktorí už neveria štandardnému modelu demokracie a sú z neho sklamaní. Spomínaní ľudia zastávajú názor, že v rámci daného systému nie je možné riešiť ich výhrady.

*„Post-demokracii chápu jako potlačení demokracie v důsledku pokusů různorodých sil, struktur a skupin uvnitř státu – bez demokratického mandátu – přímo určovat (nebo aspoň zásadně ovlivňovat) různé klíčové oblasti veřejného života dotýkající se občanů. Mám na mysli různé projevy NGOismu, politické korektnosti, umělého multikulturalismu, radikálního humanrightismu, agresivního ekologismu atd.“* (Klaus, 2005, s.66).

Z vyššie uvedených definícií autorov je zrejme, že postdemokraciu nevnímajú ako vyšší stupeň demokracie, ako niečo pozitívne pre občiansku spoločnosť, ale naopak vnímajú ju negatívne, ako hrozbu pre demokratické usporiadanie spoločnosti.

## 2 Vplyv postdemokracie na voľby

Postdemokracia je síce systém, kde jestvujú demokratické voľby, ktoré vedú k zmene vlády, ale predvolebné debaty sú kontrolované expertmi a profesionálmi v presvedčovacích technikách a úloha občanov je tak len pasívna (Crouch, 2015).

Postdemokracia sa vyvíja v spoločnosti, ktorá je síce demokratická a jej občania sa hlásia k demokraciám, no dochádza v nej k úpadku právneho štátu. V spomínanej spoločnosti

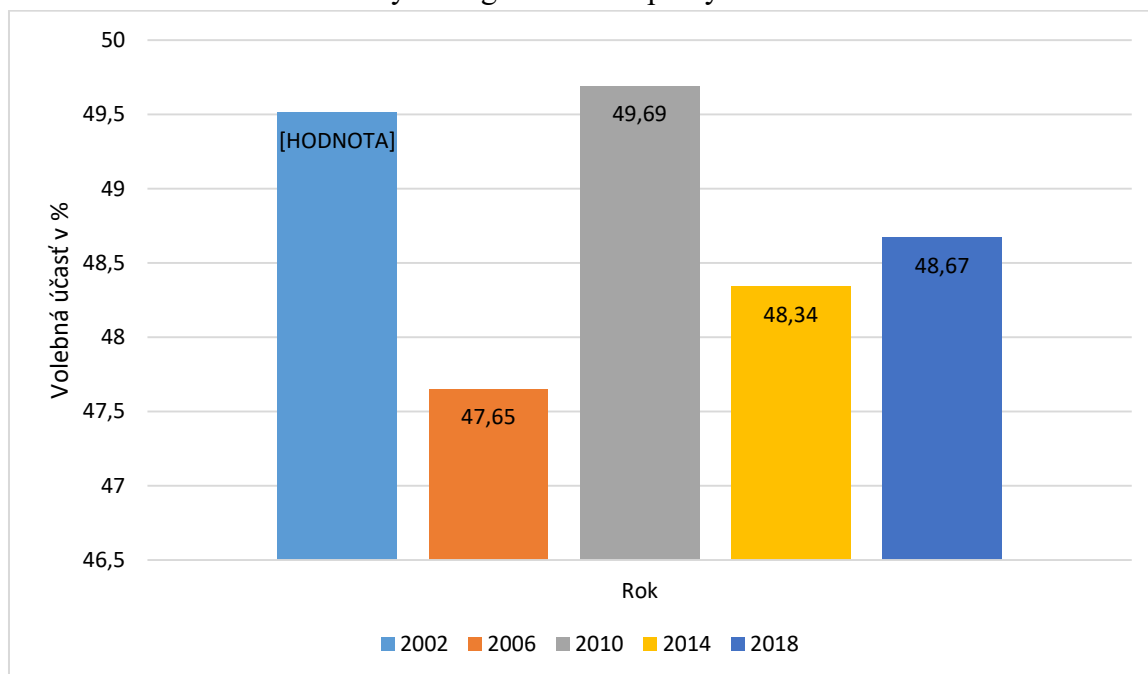
jestvujú občianske združenia, politické strany a konajú sa demokratické voľby, v ktorých však volení zástupcovia reprezentujú ekonomické zoskupenia, ktoré im poskytujú finančný kapitál. Zvolení zástupcovia tak nereprezentujú záujmy občanov konkrétneho štátu, ale záujmy ekonomických zoskupení. Súťaživosť politických strán vedie k prerozdeľovaniu vplyvov, a to ako personálnych tak aj hospodárskych. Takýto vývoj spoločnosti spôsobuje u občanov demotiváciu, ktorá vyúsťuje do ich nízkej účasti na správe vecí verejných. Nižšia volebná účasť tak spôsobuje znižovanie a následne zánik legitimity zvolených politických inštitúcií. V postdemokratickej spoločnosti sa rozdiely v hodnotách medzi politickými subjektmi stierajú, a tak občania prichádzajú o možnosť efektívneho výberu. Väzby medzi voličmi a politickými stranami slabnú a osobný kontakt sa obmedzil na minimum, ktorým je predvolebná kampaň tesne pred voľbami. Čoraz viac prestáva záležať na názoroch občanov a do popredia sa dostávajú názory trhov (Krnó, 2012; Dvořáková, 2012).

V konečnom dôsledku teda dochádza k javu, kedy voľby nereprezentujú vôľu ľudu, ale záujmy nevládných organizácií v oblasti tvorby politiky (Goňcová, 2012).

Jedným zo znakov postdemokracie je absencia možnosti občanov konkrétneho štátu podieľať sa na politike štátu prostredníctvom volených zástupcov. Vplyv nevládných organizácií na politický systém v spomínanej spoločnosti narastá a informovanosť občanov konkrétneho štátu o dôležitých problémoch naopak klesá. Na celom procese zohrávajú dôležitú rolu médiá, ktoré sú veľmi často vlastnené nadnárodnými korporáciami (Pehe, 2010).

Keďže sa príspevok zaoberá vplyvom postdemokracie na malé obce, nasledujúci graf zobrazuje volebnú účasť vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v rozmedzí rokov 2002-2018.

Graf 1 Voľby do orgánov samosprávy obcí – volebná účasť



Zdroj: Štatistický úrad SR- vlastné spracovanie

Z Grafu 1 je zrejme, že ani v jednom z piatich sledovaných rokov volebná účasť nedosiahla 50%. Je teda možné predpokladať, že viac ako polovica obyvateľov Slovenskej

republiky oprávnených voliť nemá záujem o správu vecí verejných a pravidelne sa nezúčastňuje na voľbách do orgánov samosprávy obcí.

### **3 Malé obce v postdemokratickej spoločnosti a inštitút nefunkčnej obce**

Malé obce je možné definovať z hľadiska počtu obyvateľov ako obce, ktorý počet trvalo žijúcich obyvateľov neprekračuje hranicu 500. Podľa štatistík z roku 2019 sa na území Slovenskej republiky nachádza 2748 vidieckych obcí a 1128 z nich je považovaných za malú obec, teda počet obyvateľov nepresahuje vyššie spomenutú hranicu. Najviac malých obcí sa nachádza na východe Slovenskej republiky, konkrétne v okresoch Medzilaborce, Stropkov, Svidník a Sobrance. V prvom menovanom okrese tvorí podiel malých obcí viac ako 90%, v okresoch Stropkov a Svidník viac ako 80% a v okrese Sobrance viac ako 70% (ZMOS, 2020).

Spomínané malé obce v súčasnosti sužuje viacero demografických, ekonomických či sociálnych problémov, no jedným z najväčších problémov je určite nezáujem občanov o volené funkcie do orgánov samosprávy obce.

V posledných voľbách do orgánov samosprávy obce, ktoré sa konali v roku 2018 sa ukázal nezáujem občanov o vykonávanie funkcie starostu obce a poslancu obecného zastupiteľstva. V spomínaných voľbách v 5 obciach nebol záujem o funkcie starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva, v 6 obciach absentoval kandidát na starostu obce a v 24 obciach sa nenašiel dostatočný počet kandidátov na post poslancov obecného zastupiteľstva (Palúš a Hencovská, 2019).

V prípade ak nie je žiaden kandidát na starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva, respektíve nie je dostatočný počet kandidátov, budú vyhlásené v danej obci nové voľby, ktoré sa tiež označujú za voľby doplňujúce. V súčasnom volebnom období 2018-2022 sa konali doplňujúce voľby päť-krát, v apríli a septembri 2019, v októbri 2020 a v máji a októbri 2021. V posledných doplňujúcich voľbách, ktoré sa konali nedávno, v októbri súčasného roku, si občania volili starostov a poslancov obecného zastupiteľstva v 25 obciach. Doplňujúce voľby sa však mali konať až v 34 obciach, no z dôvodu absencie kandidáta na starostu obce sa spomínané voľby nekonali v jednej obci, z dôvodu absencie kandidátov na poslancov obecného zastupiteľstva v 7 obciach a z dôvodu absencie kandidátov na starostu aj poslancov obecného zastupiteľstva v jednej obci (Ministerstvo vnútra SR, 2021; Štatistický úrad SR, 2021).

*„Právo obce na samosprávu vnímame ako historicky sformovanú a v demokratických podmienkach rozvíjanú formu verejnej moci v štáte, resp. ako súčasť širšieho mechanizmu demokratického usporiadania štátu. Aj keď Ústava Slovenskej republiky právo obce na samosprávu výslovne nezakotvuje, možno ho vyvodiť logickým výkladom ústavných noriem upravujúcich územnú samosprávu, najmä ak ich vykladáme vo vzájomnej súvislosti a v súlade s princípmi, na ktorých je ústava založená, resp. z ktorých vychádza jej obsah“ (Palúš, 2020, s.109).*

Neúčasť občanov na správe obce môže viesť až k vyhláseniu obce za nefunkčnú, a jej následnému pričleneniu k obci susediacej. V zmysle § 2aa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len zákon o obecnom zriadení) je za nefunkčnú považovaná taká obec, v ktorej v dvoch po sebe idúcich voľbách do orgánov samosprávy obcí nebude zvolené obecné

zastupiteľstvo ani starosta obce. V prípade nefunkčnej obce vláda môže danú obec nariadením pričleniť k susediacej obci, ktorá sídli v rovnakom okrese ako obec nefunkčná. S pričlenením nefunkčnej obce však musí súhlasiť nadpolovičná väčšina poslancov obecného zastupiteľstva obce, ku ktorej má byť nefunkčná obec pričlenená. Aktom pričlenenia nefunkčná obec zaniká a jej právnym nástupcom sa stáva obec susediaca (Palúš, 2018). Z vyššie uvedeného je možné povedať, že pričlenením nefunkčnej obce k susediacej obci, obec nefunkčná stráca svoje právo na samosprávu.

Zákon o obecnom zriadení však nepredpokladá situáciu, kedy susediaca obec nebude súhlasiť s pripojením nefunkčnej obce. Vyjadrením nesúhlasu susediacej obce nie je možné územnú zmenu, teda pričlenenie obce, vykonať. Ďalším problémom pri inštitúte nečinnnej obce je situácia, kedy nie je zvolený iba jeden z orgánov obce, teda obyvatelia obce zvolia iba starostu obce a obecné zastupiteľstvo zvolené nebude, respektíve nebude zvolený starosta obce ale obecné zastupiteľstvo áno. Takáto obec je na základe spomínaného zákona považovaná za obec funkčnú, no fakticky funkčná nie je, pretože pre zabezpečenie riadnej samosprávy obce je potrebná existencia starostu obce aj obecného zastupiteľstva (Palúš, 2020).

**I. Palúš** vo svojom príspevku Nefunkčná obec – progres alebo ďalšie problémy? vyjadruje názor, že obce, ktoré existovali niekoľko storočí majú zanikať prirodzeným spôsobom a nie „*ex lege*“. Úlohou štátu podľa neho nie je odstraňovať obce z mapy Slovenskej republiky len preto, že si z rôznych dôvodov nemôžu uplatniť svoje právo na samosprávu. „*Faktické fungovanie obce, ktoré jej dávajú v nej žijúci ľudia (obyvatelia), nemožno zamieňať s nespôsobilosťou obce plniť samosprávne funkcie vyplývajúce pre ňu zo zákona. Zákonodarca zašiel zbytočne ďaleko, keď stanovil, že nefunkčná obec pričlenením zaniká*“ (Palúš, 2020, s.113).

## **Záver**

V súčasnosti žijeme v postdemokratickej spoločnosti, ktorá sa okrem iného vyznačuje výrazným znížením participácie občanov na správe vecí verejných a čoraz väčším vplyvom korporácií a lobistov na politiku štátu. Postdemokracia sa taktiež vyznačuje oslabovaním demokracie, a teda nemôžeme hovoriť o vyššom stupni demokracie, ale skôr o degradácii demokracie. Vplyv medzinárodných korporácií, lobistov a ekonomických zoskupení na politiku štátu je čoraz výraznejší, a tak občania strácajú možnosť prostredníctvom volieb ovplyvňovať politiku štátu v ktorom žijú. **V. Klaus** prirovnal postdemokraciu k oslabovaniu, respektíve potlačovaniu demokracie silami, ktoré nemajú demokratický mandát.

Viditeľný je aj vplyv na voľby do orgánov samosprávy obcí, kde v sledovaných voľbách v rokoch 2002, 2006, 2010, 2014 a 2018 ani v jednom prípade volebná účasť nepresiahla hodnotu 50%. Na základe daných údajov je možné konštatovať, že ani polovica obyvateľov Slovenskej republiky nemá záujem na participácii vo voľbách do orgánov samosprávy obcí. Podľa nášho názoru je veľmi záružľivé, že občania Slovenskej republiky nie sú ochotní participovať na voľbách, ktorých výsledok bezprostredne ovplyvňuje miesto, ktoré považujú za svoj domov.



Závažným problémom, ktorý ovplyvňuje najmä malé obce je absencia kandidátov na post starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva. Ako bolo vyššie spomenuté v posledných voľbách do orgánov samosprávy obcí daná situácia nastala až v 35 obciach na území Slovenskej republiky. Znepokojujúci je fakt, že v nových (doplňujúcich) voľbách v tomto roku, ktoré boli už v poradí piate nové voľby v súčasnom volebnom období sa nenašli kandidát na starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva v 9 obciach. Je zarážajúce, že ani po 3 rokoch od konania riadnych volieb, teda rok do ukončenia volebného obdobia, sa v niektorých obciach stále nenašli kandidáti na obsadenie spomínaných funkcií. Daný stav je problematický najmä z dôvodu, že obec ktorá si nezvolí starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva v dvoch po sebe idúcich voľbách je obcou nefunkčnou. Vyhlásenie obce za nefunkčnú je len pomyselný krok od jej zániku. Pokiaľ bude spoločnosť pokračovať v nastolenom trende, je možné predpokladať že v nasledujúcich rokoch zanikne viacero obcí, ktoré majú neraz históriu siahajúcu desaťročia až stáročia do minulosti. Na záver je možné už iba povedať „*nenechme zemŕieť demokracii pro libivý příslib postdemokracie*“ (Jakl, 2005, s. 21).

### Zoznam bibliografických odkazov

- CROUCH, C. 2015. Coping with Post-Democracy. [online]. [cit. 2021-11-22] Dostupné z: <http://www.fabians.org.uk/wp-content/uploads/2012/07/Post-Democracy.pdf> .
- DVOŘÁKOVÁ, V. 2012. Systémová korupce jako fenomén současné krize. In PEHE, J. (ed.): Krize nebo konec kapitalismu? Praha: PROSTOR, 2012. 296 s. ISBN 978-80-7260-267-4
- GOŇCOVÁ, M. 2012. Postdemokracie? Perspektivy občanské společnosti. In Sloboda-Rovnosť -Poriadok. Kam kráčaš demokracia. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. 342 s. ISBN: 978-80-7097-979-2.
- JAKL, L. 2005. Postdemokracie zavládne, až zemře demokracie. In Postdemokracie hrozba, nebo naděje? Sborník textů. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2005. 86 s. ISBN 80-86547-48-5.
- KLAUS, V. 2005. Na okraj varšavského summitu Rady Evropy: Rodí se pro Radu Evropy nový úkol?. In Postdemokracie hrozba, nebo naděje? Sborník textů. Praha: CEP – Centrum pro ekonomiku a politiku, 2005. 86 s. ISBN 80-86547-48-5.
- KRNO, S. 2012. Slovensko na prahu (za prahom) postdemokracie. In Sloboda-Rovnosť - Poriadok. Kam kráčaš demokracia. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. 342 s. ISBN: 978-80-7097-979-2.
- KURSAR, T. 2013. In a post-democracy trap. [online]. [cit. 2021-11-22] Dostupné z: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d300b9fc-6795-488a-8950-5f03ff5aabd2.pdf> .
- Ministerstvo vnútra SR. 2021. Doplňujúce voľby sa 23. októbra uskutočnia v 25 obciach. [online]. [cit. 2021-11-22] Dostupné z: <https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=doplnujuce-volby-sa-23-oktobra-uskutocnia-v-25-obciach> .
- PALÚŠ, I. a kol., 2018. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2018. 252 s. ISBN: 978-80-8152-663-3.

PALÚŠ, I. a HENCOVSKÁ, M. 2019. Voľby starostu obce – akceptovateľná právna úprava alebo hľadanie možných riešení? In PUBLICY 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, 2019. 252 s. ISBN 978-80-572-0016-1.

PALÚŠ, I. 2020. Nefunkčná obec – progres alebo ďalšie problémy? In Štát a právo. ISSN 1339-7753, 2020, roč.7, č. 2-3, s. 108-117.

Štatistický úrad SR. 2021. Voľby do orgánov samosprávy obcí 2018 – 2022. [online]. [cit. 2021-11-22] Dostupné z: <https://volby.statistics.sk/oso/doplnkove2018/sk/data01.html> .

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

ZMOS. 2020. Potravinová dostupnosť na vidieku. [online]. [cit. 2021-11-22] Dostupné z: <https://www.zmos.sk/potravinova-dostupnost-na-vidieku-oznam/mid/419520/html> .

# NÁSTROJE VEREJNEJ POLITIKY

## INSTRUMENTS OF PUBLIC POLICY

Ing. Peter Cibul'a

### ABSTRAKT

Zámerom predkladaného príspevku je vymedzenie verejnej politiky a jej nástrojov, ich klasifikácia so zameraním na ekonomické nástroje. Pri vymedzení verejnej politiky vychádzame z rôznych uhlov pohľadu viacerých autorov v slovenskom a anglickom jazyku v rámci dostupnej literatúry. Ak nástroje verejnej politiky vnímame ako prostriedky, ktoré majú zabezpečiť naplnenie cieľov a riešenie problémov spoločnosti, dôležitou otázkou pri realizácii verejnej politiky je aj výber takých nástrojov, ktoré môžu pri tom najvhodnejším spôsobom pomôcť. Je potrebné upozorniť, že žiadna klasifikácia nástrojov nefunguje ideálne a zakaždým existujú nástroje, ktoré môžu byť zároveň zaradené do jednej a zároveň aj do inej kategórie. Napr. početné ekonomické nástroje sú zakotvené v právnych predpisoch, takže by sme ich mohli považovať aj za nástroje právne. Takýmto nástrojom je z nášho pohľadu aj lokálna mena, ktorá má možnosť ovplyvniť výkon verejnej politiky na určitom území a podporiť jeho sociálno-ekonomický rozvoj. V príspevku použijeme metódu literárnej rešerše z vedeckej a odbornej literatúry a analýzu na rozčlenenie myšlienkovvej podstaty. Syntézu uplatníme pri spájaní získaných poznatkov a súčasne aplikujeme induktívno-deduktívne postupy na generalizáciu (čiže zovšeobecnenie) poznatkov. Uvedomujeme si, že nebude jednoduché dôjsť k jednoznačným výsledkom z dôvodu skutočnosti, ktorú potvrdzuje aj prax a to, že medzi nástrojmi verejnej politiky neexistuje žiadny sólový, ktorým by bolo možné riešiť problémy či dosahovať ciele, vždy ide o kombináciu viacerých nástrojov. V tomto duchu predpokladáme, že lokálna mena je jedným z takýchto nástrojov práve tým, že jej problematika má interdisciplinárny charakter. To, či sú naše úvahy správne, potvrdí až ďalšie skúmanie v priebehu písania dizertačnej práce.

**Kľúčové slová:** verejná politika, nástroje verejnej politiky, ekonomické nástroje, lokálna mena

### Úvod

„Základným predpokladom tvorby verejnej politiky na akejkoľvek úrovni je výber vhodných nástrojov na dosahovanie programových cieľov“ (Malíková, 2003, s. 28). Nástroje verejnej politiky definujeme ako prostriedky, ktoré môžu zabezpečiť naplnenie cieľov a riešenie problémov spoločnosti. **Staroňová** uvádza, že nástroje verejnej politiky sú „prostriedky, ktorými sa nositeľ moci pokúša uviesť svoje koncepcie, stratégie a zámery do praxe tak, aby skutočne fungovali a dosiahli stanovený cieľ“ (Staroňová, In Beblavý, 2002, s. 77). Ciele, pre ktoré sa robí výber nástrojov verejnej politiky, sú pre praktickú realizáciu obvykle vo väčšine krajín dané:

- *Víziou*, ktorá popisuje stav, kde chcú spoločnosť vidieť v budúcnosti tí, čo určujú ciele. Môže popisovať stav o 10 alebo 20 rokov, ak všetko pôjde presne podľa plánu.
- *Stratégiou*, ktorá určuje spôsob prípravy a riadenia činností, ktorými sa má dosiahnuť určitý cieľ verejného záujmu v spoločnosti.
  - *Koncepciou*, ktorá sumarizuje sústavu názorov, spôsob nazerania na niečo, spôsob ponímania niečoho, čo sa má vo verejnom záujme v spoločnosti realizovať.
  - *Programom*, ktorý určuje postupnosť vykonania úloh v určitej oblasti verejného záujmu v zrozumiteľnej a kontrolovateľnej forme a slúži na vykonanie a kontrolu úloh, ako je napr. programové vyhlásenie vlády.
  - *Plánom*, ktorý je dokumentom, v ktorom sa objektívne a reálne popisujú úlohy, zdroje a termíny splnenia a analyzujú okolnosti, ktoré môžu ovplyvniť splnenie úloh vo verejnom záujme.
    - *Doktrínou*, ktorá je systematický súbor princípov a názorov na určitý konkrétny problém spoločnosti. Je to súbor zásad tých, ktorí „vládnu“ a vytvárajú alebo preberajú súhrn názorov a výkladov teoretického rázu, poučení z histórie a ktoré dávajú autorom alebo osvojiteľom príležitosť ich realizovať vo verejnom záujme v spoločnosti.
    - *Cestovnou mapou* (road maps), ktorou je detailný plán postupu vpred. V zásade ide o plán, ktorý má zaručiť úspešnú realizáciu, lebo ide už o overený postup pre splnenie danej úlohy.

Cieľom pri realizácii verejnej politiky je aj výber takých nástrojov, alebo súboru nástrojov, ktoré môžu najvhodnejšie pomôcť pri riešení cieľov a daného problému v spoločnosti. Výber vhodného nástroja alebo kombinácií nástrojov, je kľúčovým a rozhodujúcim pre dosiahnutie cieľov verejnej politiky pri riešení problémov v spoločnosti (Kováčová, Králik, 2017).

## 1 Teoretické východiská skúmanej problematiky

Verejná politika sa zaoberá odpoveďami na otázku, čo sa v rámci vládnutia robí alebo má robiť. Pojem verejnej politiky ako slovenskí, tak aj zahraniční teoretici jednotne spájajú so súhrnom činnosti konkrétnej vlády, ktorá priamo alebo nepriamo pôsobí na občanov a prejavuje sa to ako politické rozhodnutie, produkt politiky a dôsledok politiky. K tomuto postupne pribudli aj ďalšie činnosti, s demokraciou rozširujúca sa činnosť subjektov verejnej moci, rastúca množina politických aktérov a všetky aj budúce inštitúcie disponujúce regulatívnymi kompetenciami so spoločným dosahom. (Fiala, Schubert, 2000).

Politika je pojem, ktorý sa už u antických Grékov používal na označenie štátnej organizácie tzv. mestských štátov - „Polis“. Verejná politika sa formuje ako vedná disciplína od 60. rokov 20. storočia z odboru sociológia, politológia, ekonómia, právna veda a verejná správa a iných vedných odborov. Verejná politika (public policy alebo policy sciences) je teda multidisciplinárnu vedou a je mladou disciplínou vo sfére spoločenských vied. Prvý sformuloval koncept verejnej politiky **Harold Lasswell** v roku 1951, a tento mal slúžiť na rozširovanie demokracie v štáte (Sapru, 2004). Definoval policy (politiku) ako najdôležitejšiu spoločenskú voľbu. Termín policy nepoužíva len verejný sektor, ale o politike sa hovorí aj v súvislosti so súkromným sektorom. Existuje podniková politika, cenová politika, obchodná politika, politika vzťahov k zákazníkovi, reklamačná politika a pod. Klasická definícia, ktorú

podal **Dye**, hovorí o tom, že verejná politika „*odhaľuje to, čo vlády robia, prečo tak robia a s akými výsledkami*“ (Dye, 1976, s. 4). Verejná politika skúma súhrn vládnych aktivít, ktoré priamo alebo sprostredkovane ovplyvňujú život občanov štátu. Definícia **Dye** obsahuje v sebe aj upozornenie, že okruh pôsobnosti sa nemusí zužovať len na vládu, ale obsahuje aj všetkých politických aktérov s regulatívnymi kompetenciami, ktoré majú politický dosah. Tento prístup je v súlade aj s vyjadrením **Colebatcha**, ktorý tiež upozorňuje na skutočnosť, že pojem verejnej politiky v sebe zahrňuje „*aktivitu autorít zameranú na dosahovanie kolektívnych cieľov*“ (Colebatch, 2002, s. 42). Ucelenejšie názory na verejnú politiku vystihuje definícia od **Petersa**, ktorý uvádza, že verejná politika je „*súhrn činností vlády priamo alebo nepriamo pôsobiacich na občanov, operujúcich na troch úrovniach: politické rozhodnutia, produkty politiky a dôsledky politiky*“ (Peters, 1993, s. 4). **Anderson** definuje verejnú politiku ako „*prúd zámerných činností realizovaných jedným, či viacerými aktérmi pri riešení nejakého problému, či sledovaní určitého záujmu. Možno ich rozčleniť na (verejnopolitické) nároky, rozhodnutia, prehlásenia, činy (outputs) a (zamýšľané a nezamýšľané) dôsledky (outcomes)*“ (Anderson, 1975, s. 3-5). Toto vnímanie obsahuje upozornenia na to, že vedná disciplína verejná politika má aj normatívny rozmer, aspoň jedna jej odnož sa zaoberá aj tým, čo by mali vlády, resp. politickí aktéri činiť. O politike hovoríme, že je to aj umenie niečo dosiahnuť tak, aby to prijala aj druhá strana ako svoje riešenie. Politika je pojem, ktorý sa už u antických Grékov používal na označenie štátnej organizácie tzv. mestských štátov - „*Polis*“. Ako uvádza **Kulašik** (2005), tento pojem v doslovnom preklade označoval krajinu, vlasť, štát, spoločnosť, mesto, obyvateľstvo, verejnú moc. **Briška** uvádza pojmy „*polity, politics a policy*“, ktoré vyjadrujú mnohorozmernosť pojmu politika, zároveň sú jeho tromi dimenziami a vytvárajú dohromady istú jednotu. Konkrétny politický poriadok tvorí rámec (*polity*), v ktorom na základe politického konfliktu a konsenzu medzi politickými aktérmi (*politics*) vzniká materiálna, konkrétna, obsahová politika (*policy*) (Briška, 2010).

## 2 Verejná politika a jej nástroje

Pojmy politika, verejná politika či koncepcia patria medzi každodennú výbavu ľudí pohybujúcich sa okolo vecí verejných. Používajú sa však v rôznych súvislostiach a preto v tejto kapitole rekapitulujeme rôzne pohľady na tento pojem inšpirujúc sa knihou *Policy Analysis for the Real World* (Hogwood, Gunn, 1984).

Verejná politika ako *označenie určitej oblasti* je najbežnejší spôsob použitia tohto pojmu, s akým sa môžeme stretnúť. V rámci takéhoto všeobecného označenia sa môžu vyskytovať konkrétnejšie odkazy napríklad na politiku vo vzťahu k určitému odvetviu národného hospodárstva, bytovú politiku alebo politiku voči určitému štátu. Na tomto mieste preto hovoríme o „*oblastiach*“ činnosti alebo angažovanosti vlády (štátu), verejného sektora. Abstraktnejším, ale aj užitočnejším, je pojem „*priestor (verejnej) politiky*“.

Verejná politika ako *vyjadrenie všeobecného cieľa* alebo *požadovaného stavu* vyjadruje všeobecnejšie ciele (alebo dôsledky) činnosti vlády v určitej oblasti, a takisto popisuje stav v spoločnosti v prípade dosiahnutia týchto cieľov.

Verejnú politiku môžeme tiež vnímať ako *konkrétny návrh*. Sú to výroky vyjadrujúce konkrétne činy, ktoré by podľa želania politických subjektov (záujmových skupín, politických strán, vládneho kabinetu) mali uskutočniť verejné organizácie.

Verejná politika v zmysle *formálnej autorizácie* znamená, že po prijatí určitého zákona sa konštatuje, že daná politika bola implementovaná. Takéto konštatovanie však môže byť zavádzajúce, pretože jediné, k čomu v skutočnosti v tejto fáze došlo, je podpis určitého dokumentu.

Verejná politika ako *program* predstavuje pomerne konkrétnu oblasť činnosti vlády - vrátane legislatívy, organizácie práce a finančných prostriedkov. V takejto súvislosti môžeme uviesť napríklad program školského stravovania či program podpory výstavby nájomných bytov. Programy sú zvyčajne vnímané ako prostriedky, pomocou ktorých vláda realizuje svoje všeobecnejšie ciele alebo zámery.

Verejná politika ako *výstup* je vnímaná ako to, čo vláda skutočne dokáže poskytnúť v porovnaní s tým, čo bolo prisľúbené alebo uzákonené prostredníctvom legislatívy. Takéto výstupy môžu mať rôzne podoby - vyplácanie peňažných dávok, poskytovanie tovarov alebo služieb, vynucovanie zákonov alebo výber daní. Forma výstupov sa líši podľa rôznych oblastí verejnej politiky. Rozhodnúť o tom, čo je konečným „výstupom“ politiky vlády v určitej oblasti, je niekedy pomerne náročné.

Pohľad na verejnú politiku ako *výsledok* je to, čo sa skutočne dosiahlo. Rozdiel medzi výstupmi (činnosťami, ktoré zabezpečuje vláda) a výsledkami (dopadom týchto činností) sa často prehliada a niekedy je náročné uvedomiť si ho v praxi, no napriek tomu je veľmi dôležitý.

Verejná politika ako *teória* alebo *model* je založená na predpokladoch toho, ako môže vláda konať a aké budú dôsledky jej konania. Tieto predpoklady sú zriedkakedy jasne stanovené, ale aj tak verejná politika predpokladá teóriu (alebo model) príčin a následkov.

Verejná politika ako *proces* predstavuje prebiehajúci dej počas dlhšieho časového obdobia. Mnohé z doteraz uvedených významov pojmu politika by bolo možné prirovnáť k statickým obrazom - stanovenie cieľa, okamih rozhodnutia, schválenie návrhu zákona parlamentom a pod. Ak chceme pochopiť verejnú politiku ako proces, potrebujeme pohyblivý „film“, ktorý by umožnil štúdium vývoja jednotlivých prvkov procesu tvorby verejnej politiky v čase (Beblavý a kol., 2002).

Na základe štúdia dostupných domácich i zahraničných zdrojov sme dospeli k zisteniu, že vnímanie verejnej politiky ako cieľavedomej činnosti vládnych autorít smerujúcej k spoločnému dobru všetkých ľudí v celej spoločnosti je najčastejšie sa opakujúcim aspektom u jednotlivých autorov. Keďže témou príspevku sú nástroje verejnej politiky, v ďalšej časti prechádzame od všeobecných definícií verejnej politiky k jej nástrojom so zameraním na ekonomické nástroje.

Z hľadiska typu a miery závažnosti využitia jednotlivých nástrojov môžeme nástroje verejnej politiky kategorizovať na *ekonomické nástroje*, *administratívne nástroje*, *mocenské nástroje*, *právne nástroje*, *informačné a komunikačné nástroje*. Prioritne budú predmetom nášho záujmu nástroje ekonomické a neskôr v dizertačnej práci najmä lokálna mena ako jeden z nich. Ekonomické nástroje podkladáme za dôležité preto, lebo ekonomika je limitujúcim činiteľom rozsahu verejnej politiky. **Klimovský** uvádza aj politické nástroje, pričom „za

*politický nástroj možno považovať každý prvok, ktorý sa implementuje v rámci procesu tvorby politiky a ktorý má slúžiť zmene alebo udržiavaniu existujúceho stavu” (Klimovský, In Kráľová a kol., 2006, s. 276).*

### **3 Ekonomické nástroje verejnej politiky**

Bez ekonomických nástrojov sa nedajú realizovať politické stratégie a preto je nutné vytváranie a pridelovanie centralizovaných a decentralizovaných finančných zdrojov prostredníctvom formalizovaných verejných rozpočtov určených na ich realizáciu. Ekonomické nástroje sú spravidla doplnením či kombináciou právnych nástrojov, ako sme uviedli v úvode. Preto ich efektivita je do značnej miery ovplyvnená funkčnosťou legislatívneho prostredia v spoločnosti a funkčnosťou mocenských nástrojov.

Medzi ekonomické nástroje vo vzťahu k verejnej politike patria *príjmy a výdavky štátu, zmeny foriem vlastníctva, fiškálna a monetárna politika*, do ktorej môžeme zahrnúť aj *lokálnu menu*, na ktorú sa v našom príspevku zameriavame.

Príjmy štátu sú v prevažnej miere tvorené daňami, vrátane platieb na sociálne zabezpečenie, prijatými úrokmi z úverov, príjmami z prenájmu majetku, aktív vlády, splátkami poskytnutých úverov z vládnych aktív, príjmom, založeným na znížení aktív vlády, ako je predaj majetku, akcií, prijatými dotáciami, napr. z rozpočtu EÚ či ziskami, dividendami z vlastnej hospodárskej činnosti štátu. Hlavným zdrojom príjmov sú *dane* vyberané štátom na základe demokratických mechanizmov rozhodovania od právnických a fyzických osôb, ktoré žijú, pracujú alebo podnikajú na území štátu. Dane sú primárne určené ako finančný zdroj používaný na financovanie výdavkov verejného sektora. Každá verejná politika spolu so svojimi cieľmi a nástrojmi sa nezaobíde bez finančných prostriedkov. Vo verejnej politike dane môžu zásadným spôsobom ovplyvňovať aj konečné správanie sa jednotlivca – fyzickej osoby alebo firmy - právnickej osoby. Napríklad ekologická daň môže viesť právnickú osobu k zmene používanej technológie a vo verejnej politike k zvyšovaniu kvality životného prostredia. S rovnakým cieľom sa využívajú aj napr. daňové úľavy. Daňové úľavy sú určitou formou odpustenia alebo odloženia splatnosti dane za účelom podpory zmeny správania sa najmä súkromného sektora napr. pri umiestnení alebo modernizácii výroby v regióne krajiny (Kováčová, Králik, 2017). To má určite vplyv aj na verejnú politiku.

*Výdavky štátu* vo verejnom záujme sú zobrazené v sústave verejných rozpočtov (štátny rozpočet, rozpočty obcí a miest, a ďalšie). Výdavky sa realizujú transfermi, formou ako napr. *platba, dotácia, grant, príspevok, pôžička* a ďalšie.

Rozpočtové výdavky štátu vo verejnom záujme môžeme zhrnúť do niekoľkých skupín, významný podiel zaujímajú spravidla *výdaje sociálneho charakteru*, taktiež *vládne nákupy*, ako i transferové platby podnikom v podobe *subvencií*. V rade krajín je významnou položkou tiež *splácanie štátneho dlhu* a úrokov z neho. Príjmy a výdavky štátu majú rôznu podobu, ale z pohľadu témy nášho skúmania im v príspevku nevenujeme väčšiu pozornosť.

Medzi zmeny foriem vlastníctva patrí *privatizácia a zoštátnenie vo verejnom záujme*. Zmeny sa konajú vždy v záujme rozšírenia a skvalitnenia poskytovania služieb a tovarov verejným alebo súkromným sektorom. Majú rôznu podobu a dôvod, ale z pohľadu témy nášho skúmania im v príspevku nedávame väčší priestor.

*Fiškálna politika* predstavuje činnosť štátu spojenú so štátnym rozpočtom od vládnej až po miestnu úroveň, ktorá je zameraná na bezprostrednú stabilizáciu ekonomiky a realizáciu verejných záujmov, ktoré realizuje vláda (Stiglitz, 1997). Vo fiškálnej politike (expanzívneho alebo reštriktívneho charakteru) má dominantnú úlohu štát, ktorý sa snaží stimulovať a stabilizovať verejný dopyt cez dane a verejné výdavky. Aj tu platí, že jej nebudeme venovať väčšiu pozornosť.

### **3.1 Monetárna - menová politika**

Monetárna - menová politika alebo peňažná politika sa môže definovať aj ako systém zásad a opatrení v oblasti peňažného obehu a úverov, ktoré smerujú k podpore verejnej politiky a akceptácii verejného záujmu. Menová politika je vykonávaná vo verejnom záujme s cieľom zabezpečiť cenovú stabilitu, ktorá je dôležitým predpokladom ekonomického rastu a prosperity všetkých občanov štátu.

*Z pohľadu témy nášho skúmania sú najdôležitejším nástrojom zásahy štátu do menovej oblasti, ktorými deklaruje svoje predstavy o budúcom vývoji hospodárskej politiky a tým aj verejnej politiky svojej krajiny.*

Počas celej histórie ľudskej spoločnosti sa stretávame so snahami o vytvorenie nových či alternatívnych spôsobov zúčtovania sa medzi jednotlivými subjektmi na trhu. Mnohí považujú centralizovaný finančný systém za nefungujúci a hľadajú nové možnosti. Dnes to máme možnosť vidieť na tisíckach existujúcich virtuálnych mien (digitálne internetové meny, ktoré sú založené na zložitom a šifrovanom matematickom algoritme).

Tu vidíme paralelu so snahou zavádzať na určitom ohraničenom území tzv. lokálnu menu. Na začiatku bola určite tiež istá nespokojnosť s fungovaním centrálného finančného systému a snaha, úsilie pomocou zvýšenia hodnoty či zlepšenia krytia používaných peňazí podporiť rozvoj územia, miestnej ekonomiky, priláhať investorov, turistov a pod. V tom sa problematika lokálnej meny prelína s nástrojmi verejnej politiky.

Lokálna mena je niečo, čo si ľudia môžu reálne uchopiť, dokážu prostredníctvom nej uchovávať či dokonca reálne sledovať zvyšovanie jej hodnoty, nachádza uplatnenie aj v cestovnom ruchu ako suvenírový predmet a v neposlednom rade má tendenciu vzbudzovať u ľudí zberateľské nadšenie či hrdosť u domácich.

Na Slovensku sa môžeme stretnúť so Živcom či Košickým Dukátom. Obec Široké nachádzajúca sa v Prešovskom kraji sa stala prvou samosprávou na Slovensku, ktorá zaviedla vlastnú menu. So širokým sokolom môžete ísť nakúpiť do potravín, zaplatiť kaderníčke, ale aj prispieť do zvončeka v kostole. „*Pokiaľ viem, doplnkové meny u nás doteraz vydávali iba kadejakí nadšenci alebo občianske združenia. My sme prvá slovenská obec, ktorá má vlastnú menu,*“ vysvetľuje jedinečnosť mosadzných mincí starosta. „*Podporujeme tunajších podnikateľov, pretože tieto peniaze odtiaľto nikto neodnesie inam, aby nimi zaplatil napríklad v nejakom obchodnom reťazci kdesi v Prešove. Ich hodnota ostáva v Širokom,*“ tvrdí starosta. Celkom tak to však nie je, pretože sokol má obrovský úspech u zberateľov mincí, na pamiatku si ho nechávajú i obyvatelia Širokého a návštevníci obce.

„*Na rozdiel od niektorých svetových mien je každý jeden sokol krytý majetkom mesta a tiež všeobecne záväznými nariadeniami, ktoré sme prijali,*“ vysvetľuje a dodáva, že na každý



sokol v hodnote jedného eura pripadá osemsto eur majetku mesta. Podľa ďalších pravidiel obec nemôže dať do obehu sokoly v hodnote vyššej, ako sú tri percentá z ročných príjmov, čiže asi 40-tisíc eur. Preto sa nestane, že by niekto chcel vyraziť milión sokolov a obohatil sa. „*Naša široká mena je teda v súčasnosti zrejme najbezpečnejšou menou na svete,*“ myslí si starosta, ktorý je v problematike komplementárnych platidiel taký odborník, že chodí viesť prednášky a na názory sa ho pýtajú aj ďalší, ktorí by chceli lokálnej ekonomike pomôcť vlastnou menou. „*Vedel som, čo si môžem dovoliť, preto to funguje,*“ hrdí sa. Je presvedčený, že obec je najideálnejšia inštitúcia, ktorá môže zastrešiť komplementárne platidlo (Môže mať obec vlastnú menu? V Širokom sa osvedčila, 2014.)

Aj na základe vyššie uvedeného môžeme konštatovať, že lokálna mena ako novoobjavený, no zároveň moderný ekonomický nástroj verejnej politiky má svoje miesto v dnešnej spoločnosti. Je to nástroj, ktorý je bližšie k ľuďom, má potenciál pomáhať jednotlivým občanom, aj celému územia. Je to nástroj prístupnejší, flexibilnejší i ľahšie kontrolovateľný ako centrálna mena. V tom spočívajú možnosti jeho uplatnenia ako nástroja verejnej politiky.

## **Záver**

Predpokladaným výsledkom výskumu v rámci dizertačnej práce by malo byť preskúmanie podmienok pre úspešné zavedenie lokálnej meny v slovenských podmienkach ako ekonomického nástroja verejnej politiky so zámerom podpory rozvoja miestnej ekonomiky. Príspevok nám pomohol zorientovať sa v širokej problematike definícií a nástrojov verejnej politiky a utvrdil naše presvedčenie o nevyhnutnosti prijímania novodobých a inovatívnych ekonomických nástrojov verejnej politiky, medzi ktorými má nezastupiteľnú úlohu *lokálna mena*.

Verejná politika je jedným z kľúčových faktorov pri rozvoji územia. Prostredníctvom realizácie aktívnej verejnej politiky prichádzajú do územia investičné stimuly, nové pracovné príležitosti či turisti z domova i zo zahraničia. Zavedenie lokálnej meny prostredníctvom verejnej politiky ako jedného z významných ekonomických nástrojov monetárnej politiky, hoci doposiaľ nie veľmi intenzívne využívaného, môže byť práve v tomto smere veľmi prínosné.

Z právneho hľadiska sú peniaze zákonné platidlo, v tomto zmysle bude nutné preskúmať, či v rámci vybranej lokality bude verejná politika schopná povýšiť status lokálnej meny na úroveň oficiálneho platidla cez všeobecne záväzné nariadenie lokálnej autority, resp. jej zákonodarného zboru.

Sumárne by sa to dalo zhrnúť do vyjadrenia, že úspech lokálnej meny v rozhodujúcej miere závisí od schopnosti a aktívneho prístupu miestnych autorít a ochoty obyvateľstva prijať lokálnu menu za svoju, používať ju vo čo najväčšej miere ako alternatívne platidlo a uchovávať ju ako svoje jedinečné aktívum. Toto všetko vie ovplyvniť verejná politika prostredníctvom svojich nástrojov.

Na základe preštudovania dostupnej literatúry zaoberajúcej sa témou verejnej politiky a jej nástrojov s dôrazom na ekonomické nástroje sme dospeli k zisteniu, že lokálna mena je novodobým nástrojom verejnej politiky a má nezastupiteľnú pozíciu pri rozvoji územia,

nakoľko dnes používané svetové platidlá, akým je napríklad americký dolár, v ktorom veľa krajín tvorí a drží svoje finančné rezervy, nie sú už ničím kryté. Táto skutočnosť a realita neustále rastúcej inflácie prispieva k znehodnocovaniu finančných rezerv jednotlivých štátov a takýto stav je z dlhodobého hľadiska skutočne neudržateľný. Lokálna mena má ambíciu prinavrátiť dnes už ničím nekrytým peniazom, ich skutočnú hodnotu a jednu z ich základných funkcií, a tým je uchovávanie hodnoty (bohatstva). V tejto téze vidíme zmysel rozpracovania problematiky lokálnej meny ako ekonomického nástroja verejnej politiky v budúcnosti, cez prípravu dizertačnej práce. V zmysle budúcich úvah o mixe nástrojov verejnej politiky pripúšťame, že práve lokálna mena bude mať ústredné postavenie s cieľom rozvoja daného územia a zabezpečenia pridanej hodnoty pre obyvateľstvo.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

- ADAMCOVÁ, M. – KLUS, M. 2006. Verejná politika. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2006. 84 s. ISBN 80-8083-205-6
- ANDERSON, J. E. 1975. Public policy-making. Basic concepts in political science. Praeger, 1975. 178 s. ISBN 978-02-758-4680-0
- BEBLAVÝ, M. 2002. Manuál pre tvorbu verejnej politiky. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť, 2002. 270 s. ISBN 80-89041-51-5
- BRIŠKA, F. a kol. 2010. Teória a prax verejnej politiky. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2011. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8
- COLEBATCH, H. K. 2002. Policy. Buckingham: Open University Press, 2002. 151 p. ISBN 978-03-352-0971-8
- DYE, T. R. 1976. Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes. Alabama: University of Alabama Press, 1976. 122 p. ISBN 978-08-173-4835-9
- FIALA, P., SCHUBERT, K. 2000. Moderní analýza politiky. 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, 1984. 289 p. ISBN 978-01-987-6184-6
- KOVÁČOVÁ, N. – KRÁLIK, J., 2017. Úvod do verejnej politiky. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, 2017. 166 s. ISBN: 978-80-8167-061-9
- KRÁĽOVÁ, Ľ. 2006. Genéza a tvorba verejnej politiky. Slovenská politologická revue 1/2006. s. 1-10. ISSN 1335-9096
- MALÍKOVÁ, Ľ. 2003. Verejná politika. Aktéri a procesy. Bratislava: Univerzita Komenského, 2003. 120 s. ISBN 80-223-1800-0
- Môže mať obec vlastnú menu? V Širokom sa osvedčila. [online]. [cit. 2021-05-13] Dostupné na internete: <https://plus7dni.pluska.sk/relax/moze-mat-obec-vlastnu-menu-sirokom-osvedcila>
- PETERS, B. G. 1993. American Public Policy: Promise and Performance. Chatham House Publishers, 1993. 391 p. ISBN 978-09-3454-087-2
- SAPRU, R. K. 2004. Public Policy. New Delhi: Sterling Publishers Pvt. Ltd, 2004. 302 p. ISBN 978-81-2072-703-8

**SÚČASNÉ VÝZVY SVETOVEJ POLITIKY  
A MEDZINÁRODNEJ BEZPEČNOSTI**

# BLÍZKOVÝCHODNÁ STUDENÁ VOJNA: RIVALITA IRÁNU A SAUDSKEJ ARÁBIE

## MIDDLE EASTERN COLD WAR: IRANIAN-SAUDI RIVALRY

Andrej Kolárik

### ABSTRAKT

*Rivalita regionálnych mocností Blízkeho východu, Saudskej Arábie a Iránu sa prejavuje vo viacerých štátoch regiónu formou vojen v zastúpení. V oboch štátoch zohráva výraznú úlohu islam, avšak jeho konkrétna podoba a interpretácia stavia obe mocnosti do ideologického súperenia- kým Saudská Arábia predstavuje konzervatívnu monarchiu, Irán je islamskou republikou, ktorá vznikla revolúciou. Záujmy oboch mocností na seba narážajú v geopolitickej formácii známej ako šiitsky polmesiac, ktorý pozostáva z Libanonu, Sýrie, Iraku do Iránu, odkiaľ sa stáča na juh cez Bahrajn, východ Saudskej Arábie do Jemenu. Ide o oblasť, kde sa nachádza výrazná koncentrácia šiitských moslimov, ktorých podporuje iránska zahraničná politika. Cieľom príspevku je identifikovanie hlavných ohnísk napätia medzi oboma mocnosťami a porovnanie ich vplyvu v regióne.*

**Kľúčové slová:** Saudská Arábia, Irán, Blízky východ, islam

### Úvod

Súperenie Saudskej Arábie a Iránu značným spôsobom determinuje medzinárodnú politiku v regióne Blízkeho východu. Napätie medzi oboma regionálnymi mocnosťami neprerástlo do priamej konfrontácie, svoj vplyv sa však tieto regionálne mocnosti pokúsili presadiť v tretích štátoch podporou rôznych frakcií a milícií vo vnútroštátnych konfliktoch, môžeme teda hovoriť o vojnách v zastúpení. V príspevku sa v prvej kapitole zameriame na charakteristiku Saudskej Arábie a Iránu, následne v druhej kapitole si priblížime geopolitickú formáciu známu ako šiitsky polmesiac. V tretej kapitole budeme analyzovať medzinárodnopolitické postavenie oboch mocností.

Príspevok je písaný analytickou a deskriptívnou metódou. Príspevok si kladie za cieľ identifikovanie hlavných ohnísk napätia medzi oboma regionálnymi mocnosťami, a porovnanie ich vplyvu v regióne.

### 1 Charakteristika Iránu a Saudskej Arábie

V oboch krajinách, v Iráne aj Saudskej Arábii, zohráva islam ako náboženstvo rozhodujúcu úlohu v spoločnosti a právnom poriadku krajín. Podľa typológie vzťahu medzi národom, jazykom a štátom českého sociológa **Jaroslava Krejčího** predstavujú rovnako Irán aj Saudská Arábia *formácie etno-religiózne*, kde faktor jazykový ustupuje do pozadia, a rozhodujúca je identita náboženská. Oba štáty sa však líšia nielen konfesiónálne, ale taktiež aj odlišnou „technologiou moci“, ako to nazval český islamológ **L. Kropáček** (L. Kropáček, 1999).

Saudská Arábia totiž predstavuje absolutistickú monarchiu, kde jestvovalo partnerstvo medzi dynastiou Saúdov a klerikmi, ktorí boli potomkami **Muhammada ibn Abdalwahhába**. Úloha wahhábizmu však nesmela spochybníť legitimitu kráľovskej dynastie. V prípade, kedy k tomu došlo, Saudi neváhali zasiahnuť ani proti wahhábistickému hnutiu *Ichwán*, ktoré bolo v minulosť hlavnou oporou ich moci.

Irán je islamskou republikou, s písanou ústavou a inštitúciami podľa západného vzoru. Islamská revolúcia v Iráne v roku 1979 bola reakciou na plán príliš ambiciózneho prestavby spoločnosti. Nositeľmi iránskej revolúcie boli čerstvo prisťahovaní obyvatelia predmestí, ktorí žili ešte v tradičných spoločenských vzorcoch (Axworthy, 2007).

Štátom schválenou a presadzovanou formou islamu v Saudskej Arábii je *wahhábizmus*, ktorý predstavuje radikálne puritánske hnutie, založené v 18. storočí, rozšírené tiež v susednom Katare a Spojených arabských emirátoch. Wahhábizmus požaduje očistenie islamu od neskorších nánosov a návrat k pôvodnému islamu Mohameda a jeho spoločníkov. Vo svojej ambícii k návratu islamu zbožných predkov (*as-saláf as-sálih*) si je wahhábizmus príbuzný so saláfizmom (Drozdíková, 2005).

Kým wahhábizmus dominuje v centrálnej oblasti Saudskej Arábie známej ako Nadžd, v Hidžázi pri pobreží Červeného mora dominuje sunnitský islam, kým šiitsky islam dominuje vo Východnej provincii pri pobreží Perzského zálivu. Wahhábizmus zároveň predstavoval ideový faktor, ktorý dokázal prekonať lojalitu pociťovanú k jednotlivým kmeňom.

V Iráne prevláda šiitsky islam, uznávajúci dvanásť imámov. K násilnej konverzii Iránu na šiitsky islam došlo na začiatku vlády dynastie Safijovcov (vládli v 16.-18. storočí), dôsledkom čoho sa šiitsky Irán nábožensky odlišuje od väčšiny susedných štátov. Na rozdiel od Saudskej Arábie však Irán dokáže pretaviť podporu šiitských menšín do svojej zahraničnej politiky.

V politickej rovine hnutia inšpirované šiitským islamom vykazujú výraznú svetonázorovú rozdielnosť s wahhábizmom. Kým wahhábizmus hlásal reakcionársky návrat k pôvodnému islamu Mohameda a jeho druhov, hľadajúc *status quo ante*, v šiitskom islame je od svojich počiatkov určitá revolučná tendencia, keďže išlo o prívržencov neúspešných uchádzačov o titul kalifa, ktorí teda chceli zmeniť existujúci poriadok a nastoliť vládu **Aliho** dynastie. Zároveň sú pre šiitsky islam príznačné ľavicové tendencie, vyplývajúce zo súcitu s utlačovanými a prenasledovanými, čo je posilnené aj kultom mučeníkov.

Z hľadiska jazykovej resp. národnostnej štruktúry sú Saudská Arábia a Irán výrazne odlišné. Saudská Arábia je jazykovo homogénny štát: jediné jazykové rozdiely medzi domácim obyvateľstvom predstavujú rozličné dialekty arabského jazyka. V Saudskej Arábii však žije významný počet zahraničných pracovníkov, prevažne z krajín južnej a juhovýchodnej Ázie, ktorí sú zamestnaní v menej atraktívnych pozíciách. Irán sa však potrebuje vysporiadať s jazykovou heterogenitou obyvateľstva: perzským jazykom hovorí v súčasnosti iba 62,1% obyvateľov, a v roku 1964 to bolo dokonca iba 51,4%<sup>45</sup> (Izady, 2020). Irán rozhodne nepodceňuje kurdský, azerbajdžanský a balúčsky separatizmus. Kurdi rovnako a Balúčovia sa od Peržanov odlišujú nielen jazykom, ale tiež vierovyznaním (väčšina

<sup>45</sup> Okrem perzštiny najpoužívanejšie jazyky sú azerbajdžanský(13,6%) a kurdský (7,0%). Nasleduje osem ďalších jazykov, ktoré majú zastúpenie medzi 1% až 3%. (Izady, 2021. Podrobnú mapu pozri na : [https://gulf2000.columbia.edu/images/maps/Iran\\_Languages\\_2014\\_lg.png](https://gulf2000.columbia.edu/images/maps/Iran_Languages_2014_lg.png))

iránskych Kurdov a Balúčov vyznáva sunnitský islam), majú cezhraničný presah do susedných štátov (Kurdi v Turecku, Iraku a Sýrii, Balúčovia v Pakistane a Afganistane). Azeri sú síce šiiti, ale majú vlastný nezávislý štát.

## 2 Šiitsky polmesiac ako geopolitická formácia

Prenikanie iránskeho vplyvu a iránska podpora šiitov v Libanone, alawitov hlásiacich sa k šiitskemu islamu v Sýrii, šiitov v Iraku, šiitskej menšiny v Saudskej Arábii a húsiov v Jemene dali vzniknúť pojmu *šiitsky polmesiac*. Tento pojem prvý raz použil v roku 2004 jordánsky kráľ Abdalláh II. (Balanche, 2018).

Podľa nemeckého islamológa **Rainera Hermanna** však *šiitsky polmesiac* „v skutočnosti pri takej mozaike etník a náboženských spoločností v Levante vôbec neexistuje“ (Hermann, s. 93). Vzhľadom na demografickú štruktúru regiónu šiiti spolu s im spriaznenými gnostickými komunitami totiž v skutočnosti neobývajú súvislý pás územia od Libanonu po Irán. *Šiitsky polmesiac* tak skôr predstavuje skupinu štátov, kde je iránsky vplyv pociťovaný s väčšou alebo menšou intenzitou.

Západným okrajom *šiitskeho polmesiaca* je Libanon. Irán sa v Libanone opiera predovšetkým o šiitske hnutie *Hizballáh*, majúce rovnako vojenskú ako aj politickú zložku. Vzťahy medzi libanonskými šiitmi a Iránom siahajú hlboko do minulosti. Pri konverzii Iránu na šiitsky islam tvorili významnú úlohu práve šiitski klerici z južnej časti Libanonu. Iránsky vplyv v Libanone sa prejavil najmä založením *Hizballáhu* ako šiitskej sily počas občianskej vojny v Libanone (Gebelt, 2016).

Libanonská politická scéna bola na začiatku 21. storočia výrazne polarizovaná na dva bloky s odlišnou geopolitickou formáciou. Prosyrsku a proiránsku orientáciu vykazuje *blok 8. marca*, ktorého jadro tvoria šiitske strany *Hizballáh* a hnutie *Amal*. Jadrom protisyrskeho a *bloku 14. marca* je zasa prevažne sunnitská strana Hnutie budúcnosti, pričom táto polarizácia do blokov 8. a 14. marca sa premietla aj do polarizácie maronitského politického spektra, a to do takej miery, že maroniti svojich politikov v prenesenom zmysle označujú ako „sunnitov“ či „šiitov“ v závislosti od ich geopolitickej orientácie (Gebelt, 2016).

Vojna v Sýrii opätovne predstavovala formu vojny v zastúpení medzi Iránom a Saudskou Arábiou. Sýrsky režim, napriek tomu že vládnuca strana *Baas* sa hlási k myšlienkam sekulárneho arabského nacionalizmu, v skutočnosti tvorila súčasť proiránskeho bloku. Sýria podporovala Irán počas iracko-iránskej vojny, hoci v Iraku tiež vládla strana *Baas*.

Saudská Arábia sa podporou rôznych sunnitských milícií snažila docieľiť zmenu zahraničnopolitickej orientácie Sýrie a vymaniť ju z proiránskeho bloku. (Hermann, 2016). Sýrsko-iránske „spojenectvo je čoraz menej vyvážené, a viedol k roztržke s arabským susedstvom, najmä so Saudskou Arábiou a Egyptom“ (Feki, 2011, s.101). Irán naopak intervenoval v prospech prezidenta **Bašára Asada**, ktorý patrí k alawitom (Hermann, 2016). Alawiti, denominácia žijúca v pobrežných oblastiach Sýrie sú od *fatwy* šiitskeho klerika **Músa as Sadra** považovaní za šiitov (Gebelt, 2016).

Po americkej invázii do Iraku v roku 2003 a rozpustení strany *Baas* sa Irak dostal pod vlády šiitov. „Z Iraku sa – vďaka väčšinovo šiitskemu obyvateľstvu a pod taktovkou Iránu –

stal základný kameň šiitskeho polmesiaca“ (Hermann, 2016, s. 92). Rozpustenie väčšiny inštitúcií, vrátane irackej armády, však znamenali oslabenie štátnosti v Iraku. V krajine vypukol konflikt medzi šiitskymi a sunnitskými milíciami.

Šiitske strany, najmä strana *Dawaa* (Strana islamskej výzvy), z ktorej vzišli irackí premiéri **Ibrahim al Džafári** (2005-6), **Núri al-Malíki** (2006-2014) a neskôr **Hajdar al-Abádí** sa ani nepokúsili kooptovať sunnitov do nového politického systému. Voči sunnitom použili tvrdé represie, vo forme zatýkania sunnitských politikov a násilného rozháňania demonštrácii, pričom akúkoľvek opozíciu delegitimizovali označením za teroristov (Hermann, 2016). Výsledkom bola radikalizácia sunnitských Arabov v Iraku a ich podpora pre **Islamský štát**, ktorému sa podarilo bez výraznejšieho odporu ovládnuť územia obývané sunnitskými Arabmi, najmä provincie Ninive, Saladin a Anbar.

Islamský štát ovládnutím severovýchodnej Sýrie a severozápadného Iraku narušil kontinuitu *šiitskeho polmesiaca*. Priame pozemné prepojenie Iránu s Libanom sa obnovilo až po porazení Islamského štátu, za pomocou šiitských milícií známych pod skratkou **PMF**.<sup>46</sup> Viaceré z týchto milícií mali prepojenie na Irán; po výzve ajatolláha **al-Sistáního** na ozbrojený boj proti Islamskému štátu sa do milícií prihlásilo vyše 90 000 dobrovoľníkov (Hermann, 2016).

Po opätovnom prevzatí kontroly oblastí predtým ovládnutých Islamským štátom sme mohli pozorovať demografické zmeny, znamenajúce posilnenie postavenie šiitov. Viaceré, predtým zmiešané sunnitsko-šiitske predmestia Bagdadu sa stali čisto šiitskymi lokalitami (Izady, 2020). Okrem posilnenia šiitskeho prvku v strednom Iraku sme mohli pozorovať aj posilnenie šiitskeho charakteru v severnom Iraku, a to na Ninivských planinách. Ide o nábožensky heterogénnu oblasť, obývanú najmä kresťanmi a jezídmi. Do popredia sa tam však dostala etnografická skupina Šabakov, ktorá je kurdskeho pôvodu, ale poväčšine prijali arabský jazyk a šiitsky islam (Gebelt, 2016).

Šiitsky polmesiace pokračuje východným smerom cez Irán, predtým ako sa stáča na juh cez vody Perzského zálivu a odtiaľ do Bahrajnu a Východnej provincie Saudskej Arábie.

Bahrajn je ostrovným štátom, na čele so sunnitskou dynastiou al Chalífa, ktorá však vládne nad väčšinou šiitskou populáciou. Irán si územie Bahrajnu nárokoval až do roku 1971, hoci nad ostrovmi suverenitu neuplatňoval (Izady, 2021). V roku 1981 Irán podporil pokus o puč v Bahrajne, ktorým mala byť monarchia zvrhnutá a nastolená islamská republika (Feki, 2011), čiže malo ísť o vývoz islamskej revolúcie. Bahrajnská monarchia si uvedomovala svoju krehkú pozíciu, a po skončení britského protektorátu sa rozhodla ho vymeniť za americký, poskytnutím prístavov na kotvenie americkej 5. flotile (Izady, 2021). *Arabská jar* našla svoju odozvu tiež v Bahrajne. Krajina mala sociálne problémy, napríklad vyše 30% nezamestnanosť, ktorá sa týka najmä šiitov. Monarchia sa dokonca aktívne snažila

---

<sup>46</sup> PMF (*Popular Mobilization Forces*, slovensky *Sily ľudovej mobilizácie*, arabsky *al-Hašd aš-Šábí*) predstavujú združenie jednotlivých irackých, zväčša šiitských milícií, podporovaných Iránom, ako aj milícií regrutovaných z niektorých sunnitských kmeňov. Sily PMF sa skladali pôvodne zo siedmych milícií: 1. *Organizácia Badr* 2. *Asaib Ahl-al Haqq* (Liga spravodlivých) 3. *Kataib Hizballáh* (Brigády Božej strany) 4. *Kataib Sayid aš-šuháda* (Brigáda mučeníka Sajída) 5. *Harakat Hizballáh an-Nudžába* (Hnutie strany Božích šľachticov) 6. *Kataib al-Imam Alí* (Brigády Imáma Alího) 7. *Kataib Džund al-Imám* (Brigády imámovho vojska). Jednotlivé zložky boli integrované do jednotnej štruktúry, v rámci ktorej pôsobia brigády 1 až 56, a ďalej brigády s poradovými číslami 66, 86, 88, 90, 91, 92, 99, 110, 201, 313, 314 a 315. (Jawad al-Tamimi, 2020)

zmeniť náboženský ráz krajiny podporou imigrácie sunnitov. (Feki,2011). Na zachovanie jestvujúceho režimu sa monarchia obrátila so žiadosťou o pomoc na GCC . Intervencia GCC, v praxi najmä saudských síl, bola odôvodnená „zahraničným sprisaháním“ (Feki, 2011), predovšetkým však obavami zo zmeny režimu a zaradenia Bahrajnu do *šiiitskeho polmesiaca*.

Východná provincia Saudskej Arábie predstavuje ďalší región, obývaný prevažne šiitským obyvateľstvom. Strata tejto oblasti je pre Saudskú Arábiu nemysliteľná, je totiž bohatá na náleziská ropy.

Na juhu končí šiitsky polmesiac v Jemene. Jemen predstavuje ďalšiu krajinu so zmiešaným sunnitským a šiitským obyvateľstvom. Počas trvania Studenej vojny (1945-1989) bola krajina rozdelená na dva štáty: Severný Jemen a Južný Jemen, pričom Južný Jemen sa rozkladal pri pobreží Adenského zálivu a Ománskeho mora, s hlavným Aden a bol ľavicovo a prosovietsky orientovaný, kým Severný Jemen s hlavným mestom Saná bol proamerický. Z hľadiska konfesie sunniti dominujú v bývalom Južnom Jemene, kým väčšina Severného Jemenu vyznáva šiitsky islam zaídovskej vetvy – výnimku tvorí pobrežný pás pri Červenom mori.

Šiitských húsiov v severnom Jemene podporil Irán. Z pohľadu Saudskej Arábie „*Išlo skôr o to, aby na južných hraniciach Saudskej Arábie nevznikol štát, ktorý nebude schopný kontrolovať šiitske zajdovské kmene a stále zreteľnejšiu činnosť arabskej odnože al-Qájdy, ktorá si z Jemenu a Somálska vytvorila nové pôsobiská*“ (Feki, 2011, s. 297-298). Saudská Arábia zasahovala v Jemene práva na potlačenie šiitských húsiov a na podporu prezidenta Hadiho.

### 3 Medzinárodnopolitické postavenie Saudskej Arábie a Iránu

Vzťahy Iránu a Spojených štátov amerických možno charakterizovať ako nepriateľské od zajatia amerického diplomatického personálu v Iráne. Rétorika ajatolláha **Chomejního** bola voči Spojeným štátom americkým konfrontačná, označujúc USA ako „*Velkého Satana*“. Naopak americký prezident George W. Bush označil Irán ako za súčasť „*Osi Zla*“, ktorú podľa neho predstavovali Irak, Irán a Severná Kórea, a to aj napriek tomu že Irak pod vládou **Saddáma Husajna** viedol s Iránom vojnu v rokoch 1980-1988. Iránsky jadrový program predstavuje ďalšiu príčinu zhoršených vzťahov medzi Iránom a USA, pričom dohodu uzavretú počas funkčného obdobia **Baracka Obamu** jeho nástupca **Donald Trump** vypovedal.

Naopak, Saudská Arábia sa spolieha na americké spojenectvo. Prvá zahraničná cesta prezidenta **Donalda Trumpa** smerovala práve do Saudskej Arábie. Saudská Arábie predstavuje jedného z kľúčových dodávateľov ropy do Spojených štátov. Na druhej strane Saudská Arábia odoberá zbrane práve od USA. Bolo to práve územie Saudskej Arábie, ktoré slúžilo USA ako nástupná oblasť proti Iraku počas vojny v zálive aj vo vojne proti Iraku z roku 2003. Trecou plochou medzi USA a Saudskou Arábiou je predovšetkým úplne odlišný charakter politického režimu, a nedosahovanie západných štandardov v otázkach ľudských a občianskych práv.

Okrem Spojených štátov má Irán v regióne napäté vzťahy tiež s Izraelom. Irán prerušil vzťahy s Izraelom v roku 1979. Rétorika Iránu voči Izraelu bola opakovane konfrontačná;



samotný Izrael považoval aktivity šiitskej osy (najmä Hizballáhu) za jednu z najväčších hrozieb (Beránek, 2013).

Hoci saudsko-izraelské vzťahy neboli nikdy veľmi vrele, determinuje ich skôr pragmatická geopolitika ako ideológia. Oba štáty si k sebe neformálne našli cestu, pretože čelili významnejším hrozbám, najprv arabskému nacionalistovi Násirovi v Egypte s jeho antimonarchistickým programom, v súčasnosti hlavnú hrozbu pre oba štáty predstavuje Irán (Beránek, 2013).

Turecko predstavuje ďalšieho regionálneho rivala Iránu. Historicky mocnosti dominujúce Anatólskej a Iránskej náhornej plošine predstavovali rivalov (napr. rivalita Byzantskej a Sasánovskej ríše, či Osmanskej a Saffijovskej ríše). Vzájomná hranica je pomerne krátka a hornatá, navyše nachádzajúca sa v regióne obývanom etnickými Kurdmi. Z pohľadu Iránu predstavuje omnoho väčšie ohrozenie existencia turecko-azerbajdžanského spojenectva, ktoré je založené na etnickej a jazykovej príbuznosti obidvoch národov. Konfesionálny rozdiel (sunnitské Turecko a šiitsky Azerbajdžan) je v tomto prípade sekundárny v dôsledku značnej sekularizácii spoločnosti.

Iránske obavy vyplývajú predovšetkým z existencie početnej menšiny Azerov žijúcej v severozápadnej časti krajiny (okolie mesta Tabríz, východne od Urmijského jazera), ktorá územne nadväzuje na samotný Azerbajdžan. Azeri totiž predstavujú najpočetnejšiu etnickú menšinu v Iráne a tvoria vyše 13% obyvateľstva.

Irán, rovnako ako Saudská Arábia je členom *Organizácie islamskej spolupráce* a *Organizácie krajín vyvážajúcich ropu*. Saudská Arábia je navyše členom *Ligy arabských štátov*. Vplyv Saudskej Arábie je však najvýraznejší v organizácii so skratkou GCC (*Rada pre spoluprácu v Zálive*), ktorej členmi sú tiež Kuvajt, Katar, Bahrajn, Spojené arabské emiráty a Omán. Táto organizácia má aj vojenskú zložku (Peninsula Shield Force). Irán nevytvoril žiadnu medzinárodnú organizáciu, ktorá by združovala štáty, v ktorých uplatňuje svoj vplyv. V súčasnosti je Irán pozorovateľom *Šanghajskej organizácie spolupráce*, ktorá má politickú, hospodársku a bezpečnostnú dimenziu. Jej členmi sú Čína, Rusko, India, Pakistan, Kazachstan, Uzbekistan, Kirgizsko a Tadžikistan.

## Záver

Intenzívna regionálna rivalita Iránu a Saudskej Arábie vychádza z odlišnej ideologickej orientácie a charakteru režimu, rovnako ako z konfesionálnych rozdielov. Rovnako Irán aj Saudská Arábia sú štáty, v ktorých je rozhodujúcim prvkom náboženstvo, jazyková identita je sekundárna. Na rozdiel od Saudskej Arábie, ktorá je jazykovo homogénna, v Iráne perzským jazykom hovorí iba 62% obyvateľov, pričom etnické menšiny, najmä Azerov, Balúčov a Kurdov sú sústredené v pohraničných oblastiach a separatistické hnutia predstavujú riziko ohrozenia územnej integrity.

Iránsky vplyv je intenzívny v oblasti *šiitskeho polmesiaca*, kde Irán podporuje šiitske frakcie. V Libanone ide najmä o *Hizballáh*, v Sýrii Irán podporoval vládu, ktorú viedli *alawiti*, ktorí sa hlásia v šiitskemu islamu. Irak sa zaradil do iránskej sféry vplyvu po zvrnutí **Saddáma Husajna** a víťazstve šiitských strán vo voľbách, pričom jedným z nástrojov jeho vplyvu sa stali milície PMF, ktoré zohrali významnú rolu v boji proti Islamskému štátu.

V štátoch Zálivu boli pokusy o presadenie iránskeho vplyvu potlačené Saudskou Arábiou, a to rovnako na ostrovnom Bahrajne, ako v prevažne šiitskej provincii Saudskej Arábie. Zástupná vojna medzi Saudskou Arábiou vypukla v Jemene, kde Irán podporuje šiitských húsiou, kým Saudská Arábia podporovala sunnitskú vládu.

Saudská Arábia sa opiera o spojenectvo s USA a s monarchiami, ktoré sú členmi GCC. Vzťahy Saudskej Arábie s Izraelom sú pragmatické, determinované najmä spoločnou hrozbou zo strany Iránu. Môžeme konštatovať, že medzinárodné postavenie Saudskej Arábie je priaznivejšie.

Pozícia Iránu je horšia. Vzťahy s USA a Izraelom, sú otvorene nepriateľské, zároveň regionálny rival Turecko je blízkym spojencom Azerbajdžanu. Irán je pozorovateľským štátom Šanghajskej organizácie spolupráce, kde lídrami je Ruská federácia a Čínska ľudová republika.

Kým potenciál Iránu o získanie výraznejšieho vplyvu v regióne je väčší ako Saudskej Arábie, v súčasnosti sa Saudská Arábia vie oprieť o spoľahlivých spojencov a koalície, aby zabránila Iránu v získaní dominantného postavenia, kým Irán bol vystavený riziku medzinárodnej izolácie, čomu sa snaží zabrániť orientáciou na Rusko a Čínu.

### Zoznam bibliografických odkazov

- AXWORTHY, M., 2007 *Dějiny Íránu*, český preklad : Kříhová Zuzana, Marek Ján, Nakladatelství Lidové noviny, ISBN: 978-80-7106-994-2
- BALANCHE Fabrice., 2018 *From the Iranian Corridor to the Shia Crescent*, Hoover Institution, Stanford University, 2018, 12s
- BERÁNEK, Ondřej a kol., 2013 *Arabské revoluce : demokratické výzvy, politický islám a geopolitické dopady*. Ondřej Beránek (ed.). 1. vyd. Praha : Academia, 2013. 301 s. XXI. století, sv. 28. ISBN 978-80-200-2298-1.
- DROZDÍKOVÁ Jarmila, , 2005, *Lexikón islámu* , Bratislava: Kalligram, 2005. ISBN: 80-7149-764-9
- FEKI, Masri, 2011 . *Les révoltes arabes : géopolitique et enjeux*. [1 ed.]. Quetigny : Studyrama, 2011. 142 s. ISBN 978-2-7590-1402-6.
- GEBELT, Jiří. *Ve stínu islámu : menšinová náboženství na Blízkém východě* . 1. vyd. Praha : Vyšehrad, 2016. 444 s., [16] s. fotogr. příl. ISBN 978-80-7429-692-5.
- HERMANN, Rainer 2016 *Konečná stanice Islámský stát: Selhání státu a náboženská válka v arabském světě* (český preklad J. a P. Kučerovi), Praha: Academia, 2016. ISBN
- IZADY, Mehrdad, 2020 *Maps and Statistics Collections* [online] Gulf 2000 Project [cit. 2020-09-29]. Dostupné na internete: <http://gulf2000.columbia.edu/maps/shtml>
- JAWAD AL-TAMIMI, Aymenn, *Hashd Brigades Numbers Index* [online] vlastný blog, [cit. 17-03-2021] Dostupné na internete: <http://www.aymennjawad.org/2017/10/hashd-brigade-numbers-index>
- KREJČÍ, Jaroslav, 2002. *Postižitelné proudy dějin : civilizace a sociální formace, struktury a procesy, kultura a politika, revoluce*. 1. vyd. Praha : Sociologické nakladatelství (SLON), 2002. 563 s. Studijní texty. ISBN 80-86429-09-1
- KROPÁČEK, Luboš 1999 *Blízky Východ na přelomu tisíciletí* Praha: Vyšehrad, 1999, 284 s., ISBN: 80-7021-298-5

# VZNIK A VÝVOJ MODERNÝCH POLITICKÝCH STRÁN V SPOLOČNOSTI<sup>47</sup>

## FORMATION AND DEVELOPMENT OF MODERN POLITICAL PARTIES IN SOCIETY

Barbora Krištofová<sup>48</sup>

### ABSTRAKT

*V našom príspevku budeme diskutovať o vzniku a vývoji moderných politických strán v Európe z pohľadu teórie konfliktných línií. Teória konfliktných línií interpretuje vznik a následný vývoj politických strán na báze vyhrotenej polarity. Táto polarita vytvára príležitosti pre kreovanie politických strán, ktoré získali možnosti pre artikuláciu problémov a reprezentovanie záujmov sociálnych skupín, ktoré reprezentujú. Práve politické strany sú totiž nositeľmi konfliktov, z ktorých vznikli, alebo do ktorých sa zapojili.*

**Kľúčové slová:** konfliktná línia, politická strana, teória konfliktných línií, vývoj, vznik

### Úvod

V priebehu rokov svet zaznamenal nárast a pád mnohých politických strán a záujmových skupín, avšak iba niekoľko z nich dosiahlo svoje ciele. Napriek tomu, že pre laikov je pojem politická strana a jeho určitá základná zrozumiteľnosť samozrejماً, samotná politická veda neponúka univerzálnu definíciu tohto pojmu. Jeho definovanie teda zostáva stálym problémom. Predmetná skutočnosť súvisí s premenou vnímania pozície politických strán v spoločnosti, ktorá bola úzko spätá so samotným vývojom spoločnosti reflektujúcim rôzne sociálne, ekonomické a kultúrne väzby. V podstate prvým, kto sa pokúsil o definíciu politickej strany ako takej, bol írsky politik a mysliteľ **Edmund Burke**. Vo svojom spise *Thoughts on the Cause of the Present Discontents*. (1770) **Burke** uvádza, že politická strana je „zospudenie ľudí, ktorí sa združujú, aby spoločnými silami presadzovali národný záujem, a to na základe nejakého konkrétneho princípu, na ktorom sa všetci zhodujú.“ (s. 110) V **Burkeho** ponímaní mali politické strany združovať tých, ktorí zdieľajú spoločné politické názory a sú ochotní podriaadiť svoj individuálny prospech v prospech národného záujmu, ktoré je možné chápať ako „spoločné dobro.“<sup>49</sup> (Fiala-Strmiska, 2009, s. 18) K **Burkeho** formulácii

<sup>47</sup> Príspevok vznikol počas nášho výskumného pobytu na Sociologickom inštitúte na Viedenskej univerzite v rámci grantového programu CEEPUS - Stredoeurópsky výmenný program pre univerzitné štúdiá v roku 2021.

<sup>48</sup> PhDr. Barbora Krištofová, MLitt je doktorandka na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: barbora.kristofova@student.umb.sk

<sup>49</sup> Burke svojou definíciou a dôrazom na podriadenie individuálneho záujmu v prospech „spoločného dobra“ (Fiala-Strmiska, 2009, s. 18) oddelil politickú stranu od frakcie, ktoré sa ponímali práve ako politické

politickej strany je nutné doplniť, že politické strany sa spravidla naozaj snažia o realizáciu „spoločného dobra“ (Fiala-Strmiska, 2009, s. 18) len toto všeobecné dobro je jednotlivými stranami rôzne interpretované. (Fiala-Strmiska, 2009, s. 19) V rámci nášho článku môžeme s **Burkeho** definíciou politickej strany súhlasiť, avšak si myslíme, že pre našu diskusiu je vhodné predmetnú definíciu doplniť ešte o interpretáciu politickej strany, ktorú uvádzajú **Peter Fiala** a **Maximilán Strmiska** vo svojej publikácii *Teorie politických stran*. Uvedení autori uvádzajú, že pod pojmom *politická strana* je možné v modernej spoločnosti vnímať politickú inštitúciu, ktorá pôsobí v troch dimenziách politiky. Za prvý rozmer politiky je možné označiť tzv. inštitucionálnu dimenziu (*polity*), v rámci ktorej sa politická strana pohybuje a zároveň napomáha k jej vytváraniu. Druhou dimenziou, v ktorej zohráva strana dôležitú rolu a na ktorej fungovaní sa tiež podieľa je tzv. procesuálna zložka politiky (*politics*). Tretí rozmer predstavuje obsahová dimenzia politiky (*policy*), v rámci ktorej je vplyv strany závislý na jej sile a schopnosti presadiť svoje ciele dané straníckym alebo volebným programom. (Fiala-Strmiska, 2009, s. 124)

### Koncept konfliktných línií ako model vysvetľujúci vznik a vývoj politických strán

Jedným z najznámejších prístupov pre skúmanie vzniku a vývoja politických strán je identifikácia politických strán na základe konfliktných línií, tzv. *cleavage theory*.<sup>50</sup> V našom príspevku budeme diskutovať o vzniku a vývoji Škótskej národnej strany práve prostredníctvom aplikovania konceptu konfliktných línií. To znamená, že budeme skúmať, ktoré tradičné konfliktné línie je možné nájsť v rámci vzniku a vývoja predmetnej modernej politickej strany. Náš príspevok je ohraničený časovým obdobím 1918 až 1999. Nakoľko v roku 1918 bola založená prvá moderná nacionalistická politická organizácia, z ktorej neskôr vznikla SNP a rok 1999 ohraničuje započatie procesu devolúcie v Škótsku. Naším argumentom je, že každá politická strana vzniká z určitej konfliktnej línie, ktorá determinuje jej prioritný záujem, ktorý sa strana snaží presadiť prostredníctvom dosiahnutia politickej moci, respektíve prostredníctvom svojho podielu na moci. Do ďalších konfliktných línií sa politická strana zapája strategicky - z dôvodu dosiahnutia volebnej úspešnosti u elektorátu vo voľbách a naplnenia svojho *raison d' être*.

V našom príspevku vychádzame z teórie konfliktných línií amerického sociológa **Seymoura Martina Lipseta** a nórskeho politológa **Steina Rokkana** (1967). Štrukturalisti **Lipset** a **Rokkan** prepojili historické a sociologické prístupy skúmania vzniku a vývoja politických strán a vymedzili koncept štyroch konfliktných línií: Centrum – periféria, cirkev - štát, mesto - dedina, vlastník - pracujúci, ktoré boli postupne transformované do štruktúry politických strán. Teória konfliktných línií interpretuje vznik a následný vývoj politických

---

zokupenie, kde prevláda presadzovanie súkromných záujmov prostredníctvom použitia akýchkoľvek prostriedkov. (s. 110–113)

<sup>50</sup>Koncept tzv. *cleavages*, teda konfliktných línií, patrí k jedným z najviac využívaným konceptom pre vysvetlenie vzniku a vývoja politických strán a straníckych systémov. V našom príspevku budeme ako slovenský ekvivalent pre anglický názov *cleavage* používať pojem „konfliktná línia.“ Používanie termínu „konfliktná línia“ sa v kontexte stranícko-politického výskumu javí ako optimálne. Dôvodom je, že „pojmem „konfliktná línia“ kladie dôraz na konflikt ako dynamickú stránku javu, ktorá je dôležitá vzhľadom k vytváraniu a profilácii politických strán.“ (Hloušek, 2002, s. 409)

strán na báze vyhrotenej polarity. Táto polarita vytvára priestor pre kreovanie politických strán, ktoré získali príležitosť na presadzovanie záujmov a požiadaviek sociálnych skupín, ktoré reprezentujú. Práve politické strany sú nositeľmi konfliktov, z ktorých vznikli, alebo do ktorých sa zapojili. (Lipset – Rokkan 1967, s. 85 – 93)

Škótsko vstúpilo do personálnej únie s Anglickom v roku 1603, ale až v roku 1707 vytvorili spolu tieto dve krajiny politickú úniu a vzniklo tak nové štátne zriadenia s názvom Veľká Británia, respektíve Kráľovstvo Veľkej Británie. (O'Neill 2004, s. 21; Rawkins 1978, s. 523-524) Keďže sa obe krajiny zlúčili do jedného štátneho útvaru, bolo potrebné ho začať budovať ako jeden národný štát. (Rokkan 1987, s. 40-41, Keating, 1988, s. 1) Z tohto dôvodu sa začal vytvárať konflikt medzi Anglickom ako národovtorným centrom a Škótskom ako periférnym regiónom. Škótsko malo totiž z historických, etnických a jazykových dôvodov odlišnú identitu než akou disponovalo národobudovateľské centrum a práve v odlišnom pôvode je nájdený prvopočiatok týchto sporov. Škótsko bolo pôvodne obývané keltskými Pikťami, ktorí sa dorozumievali škótskou galčinou, pričom v Anglicku sa síce postupne usadzovali aj Kelti, ale najmä Anglosasi, ktorých jazykom bola angličtina. (Hrdina, 2007, s. 2) Proti anglickým unifikáčnym snahám sa často dvíhal odpor zo strany určitej sociálnej skupiny vytvorenej na základe nacionalistických ideí, ktoré jej príslušníci zdieľali. Idea týchto škótskych nacionalistov bola založená na presvedčení, že Škóti sú alebo by mali byť nezávislým národom a zdôrazňovali, že v rámci spoločnej únie sú nad škótske záujmy „povyšované anglické záujmy.“ (Kohoutek, 1999, s. 36) Záujmy škótskych nacionalistov boli tým pádom protichodné k záujmom Anglicka, pričom sa tak dostali do vzájomného politického stretu, čím vznikol v spoločnosti konflikt. Keďže tento konflikt bol dlhotrvajúci a intenzívny, transformoval sa do podoby konfliktnej línie, a to konkrétne centrum – periféria. Záujmy sociálnej skupiny prezentujúcej nacionalistickú ideu boli dostatočne silné, a tak môžeme konštatovať, že konfliktná línia centrum – periféria sa dokázala organizovať a inštitucionalizovala sa v spoločnosti v podobe štyroch moderných nacionalistických politických organizácií - Škótska asociácia pre Home Rule (1918), Národná liga Škóťov (1920), Škótske národné hnutie (1926) a Škótska nacionalistická organizácia Glasgowskej univerzity (1927). Z politologického hľadiska je možné konštatovať, že pokiaľ sú hlavní protagonisti konfliktu schopní dosiahnuť svoje záujmy bez toho, aby sa museli obrátiť na ľudové masy, nie je nutné diskutovať o založení politickej strany a úplne postačuje existencia politickej organizácie alebo záujmovej skupiny. Politická strana vzniká vtedy, ak je potrebné získať podporu u obyvateľstva, čo je nutným, respektíve najlepším prostriedkom k presadeniu záujmov a získaniu politickej moci. (Novák, 1997, s. 38-39) Tak to bolo i v prípade kreovania SNP. Postupom času si hlavní predstavitelia uvedených škótskych politických organizácií začali uvedomovať, že nie sú schopní dosiahnuť svoje nacionalistické záujmy bez toho, aby sa nemuseli obrátiť na ľudové masy prostredníctvom účasti vo voľbách do Britského parlamentu. V roku 1928 bola teda z uvedených politických organizácií založená Národná strana Škótska (NPS) a v roku 1932 vznikla nezávisle od nich Škótska strana (SP). Obidve politické strany, NPS a SP, sa v roku 1934 zlúčili a vytvorili Škótsku národnú stranu (SNP). Vzhľadom na to, že práve konfliktná línia centrum - periféria sa transformovala do štruktúry SNP je možné zaradiť túto politickú stranu medzi regionálne politické strany, ktoré sú výsledkom existencie tejto konfliktnej línie. (Lipset – Rokkan 1967, s. 85 – 93, Rokkan 1999,

s. 292 – 340, Hloušek-Kopeček, 2004, s. 235) Prvý volebný úspech (1 kreslo) dosiahla strana vo voľbách do Britského parlamentu v roku 1967. Prvý najväčší volebný úspech získala v októbrových voľbách 1974, kedy dosiahla 11 kresiel, a v ktorých SNP predstavila úspešnú volebnú kampaň *It's Scotland Oil*, v ktorej zdôrazňovala ekonomickú nezávislosť samostatného Škótska. (Tetteh, 2008)

SNP je tiež nositeľkou ďalšej konfliktnej línie s názvom *vlastník – pracujúci*, z ktorej síce nevznikla, ale do ktorej sa zapojila. Táto konfliktná línia determinuje jej sociálno-demokratickú stredo-ľavú orientáciu, ktorú začala sledovať od polovice šesťdesiatych rokov. V tomto kontexte je dôležité zdôrazniť, že ekonomika Škótska profitovala od konca devätnásteho storočia predovšetkým z priemyslu, čo viedlo k zväčšovaniu robotníckej triedy. Je možné konštatovať, že SNP mala od svojho založenia v roku 1934 v podstate jasnú ideologickú pozíciu. Od obdobia svojho založenia sa SNP prezentovala ako centristická strana, pričom možno súhlasiť s konštatovaním profesora **Petra Lyncha**, že „*strana sa nezaväzovala k žiadnej ľavicovej politike „redistribúcii bohatstva“, ani k jednoznačnej podpore „voľného trhu“*“ (2009, s. 626) Túto, pôvodne centristickú, orientáciu SNP je možné odôvodniť na základe ideologickej orientácie politických strán, z ktorých SNP vznikla. NPS bola stredo-ľavicovo orientovaná strana a SP sa prezentovala ako stredo-pravá strana. To indikuje, že SNP vytvorila akýsi kompromis, aby nedošlo k narušeniu jej straníckej integrity. V období svojho vzniku sa SNP zameriavala prioritne na skutočnosť, že je odlišná od ostatných britských politických strán, pretože nereprezentuje ani ľavicu ani pravicu, ale tvorí akýsi ideologický prienik a prioritne sa zameriava na právo na sebaurčenie Škótska. Postupne sa však v škótskej spoločnosti začali odohrávať udalosti, ktoré spôsobili, že SNP sa stala sociálno - demokratickou politickou stranou.

Prvým aspektom bola zmena v rámci členskej základne strany. SNP prijala veľký počet stredo-ľavicovo orientovaných členov, ktorí sa dostali i na popredné miesta v rámci vedúcich štruktúr politickej strany a vystupovali ako kandidáti za poslancov v parlamentných voľbách. Príkladom tohto fenoménu bola kandidatúra člena SNP **Williama Wolfea** v doplňujúcich voľbách v roku 1962 vo volebnom obvode West Lothian proti labouristickému kandidátovi **Tamovi Dalyellimu**. Tento volebný súboj mal pre SNP ohromujúci dopad - **Wolfe** sa umiestnil na druhom mieste v bašte labouristov, kde SNP predtým nemala nijaký značný vplyv. (Wolfe, 1973, s. 18) Kandidatúrou **Wolfea** s úspešným výsledkom sa začal pre SNP budovať prvý veľký prelom, ktorý pre politickú stranu dosiahla **Winnie Ewingová** vo voľbách 1967 vo volebnom obvode Hamilton, opäť v bašte Labouristov. (Lynch, 2002, s. 116) Ďalším dôvodom stredo-ľavicovej orientácie SNP bola jej volebná stratégia. Škótsky stranícky systém sa koncom päťdesiatych rokov výrazne zmenil - škótsky elektorát začal byť ľavicovejšie orientovaný a Labouristická strana v ňom mala dominanciu. SNP sa tak začalo riadiť politickou logikou tohto obdobia a priklonila sa k stredo-ľavicovej orientácii. V roku 1966 predložil verejnosti, vtedajší predseda SNP, **William Wolfe**, politický program s názvom *SNP & You*. Tento dokument kládol dôraz na sociálnu politiku a predtým centristická strana sa teraz na pravo-ľavom spektre oficiálne posunula viac doľava. Ďalší prvok posilnenia ľavicového smerovania strany možno badať v snahe zintenzívniť spoluprácu SNP s odborními pôsobiacimi v priemyselných oblastiach a získať ich pre podporu škótskej nezávislosti. Z tohto dôvodu bolo v roku 1965 vytvorené Združenie škótskych

nacionalistických odborov, ktoré bolo pridruženou organizáciou SNP. Strana dokonca vyjadrila podporu industriálnym kampaniam s názvom *Work-in*, ktorej cieľom bolo, aby robotníci obsadili a riadili závody, ako boli Upper-Clyde Shipbuilders a Scottish Daily Express. Opodstatnenosť sociálno-demokratickej orientácie SNP je badateľná v októbrových voľbách 1974, v ktorých jej odovzdalo svoj hlas 21 % voličov z robotníckej triedy, rovnako ako i vo voľbách roku 1992. (Evans, 2017, s. 179)

Je možné konštatovať, že SNP sa zapojila i do tretej konfliktnéj línie cirkev - štát, ale menej vyhraneným spôsobom ako do predchádzajúcich dvoch spomínaných konfliktných línií. V rámci konfesionalnej konfliktnéj línie, sa SNP profilovala ako alternatíva i pre katolíckych aj protestantských voličov a rovnako aj pre voličov bez vierovyznania. Najväčšiu podporu SNP dosahovala najmä u voličov bez vierovyznania a u protestantských voličov. Napríklad vo voľbách 1974 mala SNP najväčšiu podporu u voličov bez vierovyznania – 34 % a potom 30 % u protestantských voličov a 12 % u katolíckych voličov. (Broughton, 2000, s. 54-55) SNP sa sama nikdy neoznačila ani ako protestantská, ani ako katolícka strana, i keď svojimi politickými krokmi medzi týmito dvoma vierovyznaniami balansovala na základe toho, kto bol aktuálne jej stranickým lídrom. Napríklad, **William Wolfe** sa vyslovil proti prvej návšteve pápeža **Jána Pavla II.** v Škótsku v roku 1982 v dôsledku sporu o Falklandské ostrovy medzi Argentínou ako formálne tradičnou katolíckou krajinou a Veľkou Britániou, kde sa väčšina populácie hlásila k anglikánskej cirkvi, za čo sa neskôr ospravedlnil. V roku 1984, bol za nového kardinála katolíckej cirkvi v Škótsku menovaný **Thomas Winning**, ktorý sympatizoval so SNP. Vo svojom prejave v Európskom spoločenstve v Bruseli v roku 1988 označil škótsky nacionalizmus ako „*zrelý a rešpektujúci demokraciu.*“ (Telegraph, 2001) Táto náklonnosť katolíckeho kardinála sa prejavila v najbližších voľbách 1992, kedy vzrástol počet katolíckych voličov SNP z 11 % (voľby 1987) na 20 % a priblížil sa k počtu protestantských voličov, ktorý v daných voľbách činil 22 %. (Broughton, 2000, s. 54-55) Počas predsedníctva **Alexa Salmonda** v SNP, strana podporila v roku 1996 *Zákon o vzdelaní*, ktorý právne zakotvil finančnú podporu pre katolícke školy. (Johns, 2016, s. 52)

S menšou intenzitou, ale predsa sa prejavila aj posledná tradičná konfliktná línia mesto – vidiek. Najprv bola politická strana úspešná medzi voličmi na vidieku, ale postupne začala mať viac podporovateľov vo väčších mestách. V roku 1967 ich podporovalo 47 % obyvateľov na vidieku a v októbrových voľbách 1974 to už bolo 53 % obyvateľov v mestách, v roku 1997 to bolo už 73 % mestských obyvateľov. (Mitchell, 2012, s. 67)

## **Záver**

Je možné konštatovať, že koncept konfliktných línií ako model vysvetľujúci vznik a vývoj SNP sme využili na to, aby sme vysvetlili správanie SNP v rozmedzí rokov 1918 až 1999. Je možné konštatovať, že SNP vznikla z etnicko-kultúrnej konfliktnéj línie, ktorá determinuje jej primárny záujem, ktorým je dosiahnutie nezávislosti Škótska.

Do ďalších konfliktných línií, ako triednej, konfesionalnej a urbárno-rurálnej sa SNP zapojila z toho dôvodu, že tieto konfliktné línie vnímala ako reflexie na významné a dlhotrvajúce konflikty v spoločnosti, inak povedané, vnímala ich ako témy, ktoré rezonovali v spoločnosti. SNP bola schopná zaujať k týmto trom konfliktným líniám, ako spoločenským

témam, svoj postoj a implementovať ich do svojho stranického a svojich politických programov (napr. *SNP & You 1966, It's Scotland Oil 1974, YES WE CAN Win the Best for Scotland 1997*), aby tak dokázala reagovať na aktuálne požiadavky obyvateľov a získať tak podporu elektorátu, k tomu, aby sa dostala k politickej moci a dosiahla svoj prioritný cieľ - nezávislosť Škótska.

Je dôležité zdôrazniť, že *SNP* sa, ako pôvodne marginálnej politickej inštitúcii, podarilo ako historicky prvej politickej strane samostatne zastupovať národné záujmy Škótska v Britskom parlamente nepretržite od roku 1967 a usilovať sa tak o nezávislosť Škótska.

### **Zoznam bibliografických odkazov:**

- BROUGHTON D. - NAPEI H-M. Religion and Mass Electoral Behaviour in Europe. 2000. London:Routledge. 240 s. ISBN 0-415-20129-2.
- BURKE, E. 1770. Thoughts on the Cause of the Present Discontents. Londýn: J. Dodsley, Pall-Mall, MDCCLXX, 3. edícia, 1770.
- FIALA, P.-STRMISKA, M. 2009. Teorie politických stran. Brno: Společnost pro odbornou literaturu – Barrister &Principal, 2009. 263 s. ISBN 978-80-87029-71-8.
- HLOUŠEK, V. 2002. Koncept konfliktních linií v západní politické vědě a jeho proměny [online] *Politologický časopis.2002, 4 (2): 398–414*. [cit. 18/11/2021]. Dostupné na internete: <http://www.politologickycasopis.cz/userfiles/file/2002/4/2002-4-2-Hlou%C3%81ek-Koncept%20konfliktn%C2%B0ch%Dny.pdf>
- HLOUŠEK, V.-KOPEČEK, L. 2004. Konfliktní demokracie. Moderní masová politika ve střední Evropě. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 224 s. ISBN 8021034491.
- HRDINA, J. 2007. Skotsko: Země dávných tajemství. Praha: Argo, 2007. 180 s. ISBN 978-80-7203-898-5.
- KEATING, M. 1988. State and Regional Nationalism. Territorial Politics and the European State. New York, Londýn, Toronto, Sydney, Tokyo: Harvester. Wheatsheaf, 1988. 224 s. ISBN 978-0745002729.
- KLÍMA, M. 1998. Volby a politické strany v moderních demokraciích. Praha: Radix, 1998. 276 s. ISBN 80-86031-13-6.
- KOHOUTEK, J. 1999. „Skotská národní strana a skotský nacionalizmusin“. In Dančák, B-Fiala, P. Nacionalistické politické strany v Evropě. Brno: Masarykova univerzita, 1999. 169 s. ISBN 80-210-2247-7.
- LIPSET, M.S. - ROKKAN, S. 1967. Party Systems and Voter Alignments: Crosss-National Perspective. New York-London: The Free Press Collier Mac-Millan Limited, 1967, 554 s.
- LYNCH, P. 2002. SNP. The History of the Scottish National Party. Cardiff: Welsh Academic Press, 2002.
- LYNCH, P. 2009. „From Social Democracy back to No Ideology?–The Scottish National Party and Ideological Change in a Multi-level Electoral Setting“ in *Regional and Federal Studies* 19, č. 4–5October–December 2009: 626.
- MITCHELL J.-BENNIE L.-JOHNS R. 2012. The Scottish National Party: Transition to Power. Oxford: Oxford University Press. 224 s. ISBN 978-0-19-958000-2.



- NOVÁK, M. 1997. Systémy politických stran. Úvod do jejich srovnávacího studia. Praha: SLON, 1997. 275 s. ISBN 9788085850222.
- RAWKINS, P. M. 1978. Outsiders as Insiders: The Implications of Minority Nationalism in Scotland and Wales. in *Comparative Politics* Vol. 10, No. 4 (Jul., 1978), s. 519-534.
- ROKKAN, S. 1987. „The Centre-Periphery Polarity“ . In Rokkan, S.-Urwin, D.-Aarebrot, F.H.-Malaba. Centre-Periphery Structures in Europe. AN ISSC Workbook in Comparative Analysis. Frankfurt-New York: Campus, 1987. ISBN 978-3593334363.
- ROKKAN, S. 1999. „Mass Politics“. In Flora, P.-Kuhle, S.-Urwin, D. (eds.) State Formation, Nation- Building, and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan. Oxford: Oxford niversity Press, 1999. 440 s. ISBN 978-0198280323.
- SNP, 1967. SNP & You. Aims & Policy of The Scottish National Party. Edinburgh: The Scottish National Party, 1977, 5th edition.
- SNP, 1987. *Choose Scotland—the Challenge of Independence. Manifesto of the Scottish National Party for the 1983 General Elections.* Edinburgh: Scottish National Party, 1983.
- SNP, 1987: *Play the Scottish Card. SNP General Election Manifesto 1987.* (Edinburgh: Scottish National Party, 1987. 3–27 s.
- SNP, 1992. Scotland’s Future-Independence in Europe. Scottish National Party Manifesto for European. Edinburgh: Scottish National Party, 1992.
- SNP, 1992. Independence in Europe. Make it Happen Now! The 1992 Manifesto of the Scottish National Party. Edinburgh: The Scottish National Party, 1992.
- SNP, Yes We Can. The Manifesto of the Scottish National Party for the 1997 General Election (Edinburgh: Scottish National Party, 1997).
- Telegraph, 2001. [online]. [cit. 08/11/2021]. Dostupné na internete: <https://www.telegraph.co.uk/news/obituaries/1312145/Cardinal-Thomas-Winning.html>
- TETTEH, E. 2008. Election Statistics: UK 1918 –2007. London: House of Commons Library, 2008. 74 s.
- WOLFE, B. 1973. Scotland Lives. Edinburgh: Reprographia, 1973. 198 s.

# KUBÁNSKA KRÍZA

## THE CUBAN CRISIS

PhDr. Klaudia Mišovičová

### **ABSTRAKT**

*Práca je príspevkom k téme Politické rozhodovanie v krízovej situácii na príklade Kubánskej krízy z októbra 1962. Krízu môžeme vnímať ako rozhodujúci okamih v ťažkej situácii, môžeme ju vnímať ako nebezpečenstvo alebo príležitosť. Kubánska kríza je jednou z najvýznamnejších kapitol studenej vojny 20. storočia. tento konflikt medzi USA a Sovietskym zväzom v roku 1962 týkajúci sa rozmiestnenia sovietskych balistických rakiet stredného doletu na Kube temer skončil treťou svetovou vojnou a vyústením do jadrovej vojny. Diplomatické riešenie tejto krízy prinieslo aj v nasledujúcom období odzbrojovanie oboch strán.*

*Kľúčové slová : Kuba, politická kríza, jadrový konflikt, studená vojna*

### **Úvod**

Kubánska kríza bola len dôsledkom udalostí, ktoré mali svoj základ vznikom studenej vojny medzi východom a západom. Napäté vzťahy, ktoré sa tiahli už od konca druhej svetovej vojny, boj ideológií, snaha o svetové prvenstvo mohli skončiť jadrovou svetovou vojnou.

Tento konflikt medzi USA a Sovietskym zväzom v roku 1962, ktorý sa týkal rozmiestnenia sovietskych balistických rakiet na Kube, sa politická a svetová kríza podarila vyriešiť diplomatickou cestou. Riešenia, ktoré táto kríza priniesla mali dopad aj do budúcnosti a to v odzbrojovaní oboch strán, ku ktorým sa pridávali postupne i ostatné štáty sveta. Kubánska kríza je jednou z najvýznamnejších kapitol 20. storočia a v októbri v roku 2022 si pripomenieme jej 60 výročie.

Daný príspevok je snahou o vykreslenie najdôležitejších udalostí októbra 1962 a jeho riešení.

### **1. Predohra krízy. Zátoka sviň.**

Oficiálnym dôvodom pre inváziu na Kubu, podľa odtajnených dokumentov v roku 1996, bolo zvrhnutie **Castroho** režimu a nastolenie takého, ktorý by bol podľa CIA oddanejší skutočným záujmom kubánskeho ľudu a prijateľnejší pre USA. Príčinu toho, prečo sa stal **Fidel Castro** pre Spojené štáty nepohodlným, je treba hľadať vo vzťahu Kuby a USA (Livingstone, 2011, s. 46-52 ).

Spojené štáty pomohli Kube v roku 1898 sa oslobodiť od španielskej nadvlády, avšak namiesto nezávislosti, v ktorú Kuba dúfala, sa stala akýmsi protektorátom Spojených štátov, ktoré kontrolovali kubánske hospodárstvo a ekonomiku, rozsiahle pozemky boli vo vlastníctve USA, patrili im železnice, cukrovarnícky priemysel, telekomunikácie, dodávky elektriny.

V päťdesiatych rokoch 20. storočia panoval na Kube diktátorský režim Fulgencia Batistu. Pôvodne ľudová revolúcia, ktorá postupne prerástla do socialistickej revolúcie zvrhla v januári v roku 1959 na Kube režim diktátora Batistu a k moci sa dostal vodca a ikona revolúcie **Fidel Castro**, ktorý sústredil všetku moc do svojich rúk, začal budovať socializmus, znárodnil majetok zahraničných a domácich podnikateľov a zrušil politické strany. Celú túto situáciu vyhodnotili Spojené štáty za nastolenie komunizmu, na Kubu uvalili embargo a neskôr sa odhodlali pre vojenský krok. Invázia na Kubu bola vykonaná dňa 17. apríla v roku 1961 na Playa Girón a Playa Larga v Zátok svíň. CIA túto akciu organizovala so súhlasom prezidenta Spojených štátov **Eisenhowera** a zabezpečila výcvik, ozbrojenie a vylodenie 1400 kubánskych exulantov. Pokus o inváziu trval tri dni, až bola jednotka daných exulantov porazená a invázia skončila úplným debaklom, a to jednak z dôvodu podcenenia podpory kubánskeho ľudu **Castrovej** vláde, ale aj tým, že CIA urobila niekoľko zásadných chýb. Najdôležitejšou chybou bolo, že **Castro** vedel o plánovanej operácii 48 hodín vopred a mohol sa na ňu dostatočne pripraviť, ďalšou zásadnou chybou, ktorá bola vojenského charakteru, kde letecké jednotky zanechali pozemné jednotky bez podpory izolované na pláži. Od tejto invázie sa už Spojené štáty nepokúsili o priamy útok na Kubu. Tento vojenský incident však znamenal pre Kubu veľké povzbudenie a kubánska vláda okrem hospodárskej pomoci sa usilovala aj o vojenskú spoluprácu s vtedajším Sovietskym zväzom, pre ktorý sa stala Kuba mimoriadne výhodným strategickým spojencom ( Livingstone, 2011, s. 46-52 ).

V tejto dobe malo diplomatické a obchodné vzťahy s Kubou aj Československo, tieto pretrvávali už z medzivojnového obdobia, a posilnili sa po roku 1948, na Kubu vyvážalo Československo sklo, papier, slad, textil, výrobky zo železa a dovážalo z Kuby tabak, bavlnu a kožu. Spomedzi všetkých štátov vtedajšieho sovietskeho bloku malo Československo najrozvinutejšie vzťahy s Kubou, od februára roku 1960 malo svoje veľvyslanectvo v Havane, v júni v roku 1960 Kuba a Československo podpísali hospodársku a vojenskú zmluvu o dodávkach špeciálneho materiálu, zbraní ( Štefanský, 2012, s. 120 ).

## 2. Priebeh raketovej krízy.

Trináť najvyhrotenejších dní studenej vojny a možno aj histórii ľudstva začalo dňa 16. októbra v roku 1962, kedy vtedajší prezident Spojených štátov **John Fitzgerald Kennedy** dostal fotografické zábery nasnímané prieskumným lietadlom U-2 nad územím Kuby. Na fotografiách bola zachytená vojenská základňa v blízkosti San Cristobalu, o ktorej bola Ústredná spravodajská služba ( CIA ) presvedčená, že tam vtedajší Sovietsky zväz rozmiestňuje jadrové zbrane. Táto správa bola pre amerických vládných činiteľov šokujúca ( Kennedy, 1999, s. 12-13 ).

Sovietske vedenie v prístupe ku Kube spočiatku volilo opatrný prístup, od víťazstva **Fidela Castra** v roku 1959 verbálne podporovalo **Castrov** režim, postupne nasledovalo

nadviazanie obchodných kontaktov a diplomatických stykov. Následne Sovietsky zväz poskytol Kube politickú, hospodársku a vojenskú podporu, táto rástla priamo úmerne vzhľadom k vzťahom Kuby a USA. Úvahy o rozmiestnení sovietskych rakiet na Kube sa začali na jar v roku 1962 v úzkom kruhu medzi vtedajším najvyšším predstaviteľom Sovietskeho zväzu **Nikitom Chruščovom** a jeho ministrom **Malinovským, Mikojanom** a veliteľom strategických raketových vojsk Sovietskeho zväzu **Birjuzovom**. Koncom mája v roku 1962 sa stretla sovietska delegácia s predstaviteľmi Kuby, s ktorými rokovali o rozmiestnení sovietskych rakiet na Kube, koncom júna v roku 1962 bola podpísaná sovietsko – kubánska dohoda, ktorú podpísali maršál **Malinovskij** a **Raúl Castro**. Všetky prípravy na vyslanie expedičného zboru a rozmiestnenie sovietskych rakiet sa začali už po návrate sovietskej delegácie z Kuby v máji v roku 1962 ako operácia *Anadyr*, čo bolo krycie označenie dopravy a rozmiestnenia sovietskych vojsk na Kube, jadrom ktorých boli pluky rakiet stredného doletu, zariadenia na ich odpaľovanie, ďalej raketové pluky s mobilnou základňou, technická podpora na dovoz hlavíc z bunkrov k raketám. Na ochranu mali slúžiť protiletadlové pluky, vrtníkový pluk, letka MiG-21, letka bombardérov II-28 a ďalšie sily. Vyslané jednotky podliehali výlučne sovietskej vláde ( Štefanský, 2012, s. 121 ).

Obr. č. 1. Rozmiestnenie rakiet na Kube.



Zdroj : [sk.wikipedia.org](http://sk.wikipedia.org)

V auguste v roku 1962 sa v kubánskych prístavoch objavili sovietske jednotky a v polovici októbra v roku 1962 už boli namontované odpaľovacie zariadenia pri San Cristobale, ktoré sa nekompletizovali s jadrovými hlavícami, ale sa pod prísnou kontrolou uskladňovali osobitne. Doprava loďami na Kubu cez Atlantický oceán sa maskovala ako doprava poľnohospodárskych strojov, ale inštaláciu odpaľovacích zariadení sa už nepodarilo utajiť. Prítomnosť sovietskych rakiet s jadrovými hlavícami na Kube považovala americká strana za ohrozenie svojej bezpečnosti ( Štefanský, 2012, s. 122 ).

Rozmiestňovanie sovietskych rakiet na Kube bolo prekvapením pre americkú stranu, pretože v septembri v roku 1962 sovietsky veľvyslanec v USA **Anatolij Dobrynin** amerických predstaviteľov ubezpečoval, že na Kube nebudú žiadne sovietske rakety. Takisto osobne i verejne ubezpečoval o nerozmiestňovaní sovietskych rakiet na Kube aj najvyšší predstaviteľ Sovietskeho zväzu **Nikita Chruščov** samotného amerického prezidenta.

Odo dňa 16. októbra v roku 1962 , keď prezident Spojených štátov dostal fotografie o raketách, nepretržite zasadal Výkonný výbor Rady národnej bezpečnosti ( Excomm ), ktorého členmi boli najbližší spolupracovníci prezidenta. V danom čase existovali dva rozdielne názory na riešenie krízy, a to blokádou a vojenským úderom s argumentom, že blokáda neodstráni ani nezabráni v pokračovaní prác na kompletizovaní rakiet, ktoré mohli byť v priebehu týždňa pripravené na odpálenie. Išlo o 16 až 23 rakiet s doletom 1 500 kilometrov namierené na konkrétne americké mestá. Dňa 20. októbra v roku 1962 americký prezident oznámil v televízii svojim občanom, že sa rozhodol pre blokádu, ktorá pozostávala z týchto opatrení na odvrátenie hrozby :

- vrátenie sovietskych lodí prevážajúce rakety zo vzdialenosti 800 metrov a neskôr 500 míľ od Kuby
- vyhlásenie pohotovosti amerických ozbrojených síl vrátane na americkej základne Guantanámo na Kube
- odpálenie rakety z Kuby na územie USA bude považované za útok Sovietskeho zväzu proti USA
- zvolanie rokovania Organizácie amerických štátov a mimoriadneho zasadnutia Bezpečnostnej rady OSN so žiadosťou o demontáž sovietskych rakiet z Kuby
- výzvy Nikitovi Chruščovovi, aby zastavil a eliminoval nezodpovedné a provokatívne ohrozenie svetového mieru a stiahol rakety. Súhlas s touto blokádou potvrdili všetky štáty Organizácie amerických štátov a poprední vtedajší politici západnej Európy ( Štefanský, 2012 s. 123 ).

Obr.č.2. : J.F.Kennedy, Fidel Castro, Nikita Chruščov



Zdroj : glar.po.sk

Eskalácia napätia pokračovala, keď americký prezident **Kennedy** oznámil blokádu, embargo Kuby dňa 24. októbra v roku 1962 a súčasne americký minister obrany **McNamara** spustil mechanizmus bojovej pohotovosti americkej armády, začalo sa premiestňovanie amerických pozemných elitných jednotiek do blízkosti Kuby, v Karibskom mori sa sústredilo mohutné americké loďstvo a nad Atlantikom začalo krúžiť strategické letectvo USA s nosičmi jadrových zbraní. Ponorky s raketami Polaris a s balistickými raketami sa pohybovali v severnom Atlantiku, do bojovej pohotovosti bola uvedená 6. americká flotila v Stredozemnom mori a 7. Americká flotila v Pacifiku ( Štefanský, 2012, s. 123 ). V tento deň však sovietske lode nerešpektovali vyhlásenú blokádu a plávali ďalej smerom ku Kube, dve z nich doplávali k hranici blokády, išlo o sovietske lode *Gagarin* a *Komiles*. Medzi tieto dve

lode sa postavila sovietska ponorka a na amerického prezidenta opäť čakalo ďalšie zásadne rozhodnutie, aby sa sovietska ponorka vynorila a identifikovala, inak by museli byť použité hlbinné bomby. Americký prezident **Kennedy** to videl ako poslednú možnosť, a celý svet sa ocitol na pokraji jadrovej vojny, akýkoľvek vojenský stret by znamenal katastrofu pre celé ľudstvo. Sovietske lode sa na túto výzvu zastavili alebo menili kurz, lode, ktoré plávali ďalej boli len tankery. Námorná blokáda však napriek všetkému úsiliu nebola celkom úspešná, a tak americký prezident stanovil ultimátum na 48 hodín, kedy malo prísť k nejakému vývoju, ak by sa tak nestalo, musel by pristúpiť k leteckému útoku na vojenské základne na Kube a následnú vojenskú inváziu ( Kennedy, 1999, s. 40-41 ). Ešte v ten istý deň prišla odpoveď listom od najvyššieho predstaviteľa Sovietskeho zväzu **Nikitu Chruščova**, v ktorom uistil vládu USA, že rakety umiestnené na Kube nikdy nebudú použité k útoku na Spojené štáty a sú tam len pre defenzívne účely, zároveň uistoval o vedomí si závažnosti prípadného útoku zo strany Spojených štátov. V tomto liste prvýkrát sovietsky predstaviteľ priznal existenciu rakiet na Kube a odôvodňoval to pomocou zo strany Sovietskeho zväzu slabšiemu spojencovi v tom, aby nebola násilne zvrhnutá kubánska vláda. Zároveň v danom liste odznel návrh, že ak by boli dané záruky a prezident Spojených štátov neprijme účasť na útoku na Kubu, a zároveň by bola odvolaná blokáda, potom by mohla nastať situácia odsunutia či dokonca zničenia raketových základní na Kube ( Kennedy, 1999, s. 42-47 ).

Dňa 27. októbra v roku 1962 prišiel z Moskvy druhý list, kde boli formulované aj iné požiadavky a to, že rakety z Kuby budú odstránené, ak sa odstránia rakety z Turecka a USA sa nebudú miešať do vnútorných záležitostí Kuby a Turecka. Americký prezident odpovedal listom, že ak Sovietsky zväz stiahne zbraňové systémy z Kuby pod dohľadom OSN, Spojené štáty zaručia, že nepodniknú inváziu na Kubu a zároveň zrušia námornú blokádu ( Kennedy, 1999, s. 42-47 ). Nikita Chruščov na základe tejto odpovede amerického prezidenta dňa 28. októbra v roku 1968 vystúpil verejne s vyhlásením, že je potreba rakety z ostrova stiahnuť s ohľadom na hrozbu nukleárneho konfliktu.

### 3. Dôsledky Kubánskej krízy

Po odznení krízy na Kube sa napätie medzi veľmocami zmenšilo, uvedomili si v priebehu kubánskej krízy, že vzájomná konfrontácia by viedla k ich deštrukcii a nie je možné vzájomné vzťahy riešiť takouto cestou.

Kubánska kríza na začiatku 60. rokov 20. storočia patrila k vrcholom studenej vojny, kríza vytvorila nebezpečnú situáciu vojnovnej konfrontácie s použitím jadrových zbraní. Ako víťaz Kubánskej krízy sa častejšie označujú Spojené štáty, pretože dokázali odraziť provokácie zo strany vtedajšieho Sovietskeho zväzu vďaka svojej nukleárnej prevahe. Zároveň k urovnaniu krízy pomohol aj fakt, že sa Spojené štáty o budovaných základniach na Kube dozvedeli pomerne včas.

Kubánska kríza však mala predovšetkým dopad na vzťahy medzi východom a západom, obe strany spoznali, že je potrebné nájsť spôsob súžitia, inak by bol ohrozený celý svet. Nakoniec sa rozhodli pre obmedzenú vzájomnú spoluprácu, výsledkom boli zmluvy v odzbrojovaní a v roku 1963 obidve mocnosti podpísali dohodu o zákaze skúšok jadrových

zbraní vo vzduchu. K tejto dohode sa postupne pridalo ďalších 90 štátov s výnimkou Francúzska a Číny.

Dôkazom o vzájomnej spolupráci bolo aj zavedenie tzv. *horúcej linky*, priamej telefonickej linky pre riešenie krízových situácií. V priebehu krízy sa ukázalo, ako bezpodmienečne je nutná komunikácia vo vyhrotených situáciách. Washington a Moskva sa vzájomne dorozumievali aj prostredníctvom listov a veľvyslancov v daných krajinách.

Obdobie po Kubánskej kríze sa dá označiť ako príprava uvoľňovania napätia, ktoré v plnom rozsahu nastalo v 70 – tých rokoch 20. storočia ( Veselý, 2010, s. 415 ).

Nevyriešené ostali však ďalšie naliehavé otázky Kuby, kedy neprišlo po Kubánskej kríze k zrušeniu hospodárskej blokády zo strany Spojených štátov, neboli zastavené podvratné aktivity proti Kube z územia USA, nebola zrušená americká základňa Guantanamo na Kube a USA naďalej nerešpektovali suverenitu Kuby ( Štefanský, 2012, s. 130 ).

## **Záver**

Daným príspevkom bola snaha poukázať na krehkosť celosvetového mieru, ale i na východiská a riešenia z ťažkých politických kríz. Kubánska kríza je príkladom, že práve diplomatické riešenie, snaha o nevyvolanie vojnového konfliktu, ústupkov, ale i uvedomenie si obidvoch strán, východu a západu, že neboli v konečnom dôsledku pripravené na vypuknutie globálneho konfliktu.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

KENNEDY, R. 1999. *Třináct dní : Vzpomínky na kubánskou raketovou krizi*. Praha: Paseka, 1999. ISBN 80-7185-219-8.

LIVINGSTONE, G. 2011. *Zadní dvorek Ameriky : USA a Latinská Amerika od Monroeovy doktríny po válku s terorismem*. Všeň : Grimmus, 2011. ISBN 978-80-87461-02-0.

ŠTEFANSKÝ, M. 2012. *Studená vojna. Slovensko 1955 -1962*. Bratislava : Vojenský historický ústav, 2012. ISBN 978-80-89523-17-7.

# ĽUDSKÁ SPOLOČNOSŤ A PRIEMYSEL 4.0

## HUMAN SOCIETY AND PRIEMYSEL 4.0

Michaela Kakašová

### **ABSTRAKT**

*Prvá priemyselná revolúcia sa odštartovala parnými strojmi. Elektrifikácia a veľkovýroba spôsobili druhú priemyselnú revolúciu. Rozvoj internetu, spolu so spôsobom šírenia informácií, ktorý „zmenšil svet“ stojí za treťou priemyselnou revolúciou. Nanotechnológie, robotika, umelá inteligencia, strojové učenie, biotechnológia, internet vecí, či trojrozmerná tlač sú predstaviteľmi niečoho, čo nazývame Priemysel 4.0, alebo štvrtou priemyselnou revolúciou. Charakter práce je teoreticko-výskumný. Táto práca si kladie za cieľ objasniť pojem Priemysel 4.0 a nastoliť diskusiu o tom, či je ľudská spoločnosť v súčasnosti pripravená na túto revolúciu, alebo ľudia len dobiehajú za technologickým pokrokom. Metodika príspevku pozostáva z pozorovania danej problematiky na základe poznatkov iných autorov a ich názorov, respektíve zber informácií z webových sídiel z oblasti danej problematiky. Príspevok má povahu kritickej úvahy.*

**Kľúčové slová:** Industry 4.0, IoT, IoE, ľudia, spoločnosť

### **Úvod**

Prvá priemyselná revolúcia v histórii ľudskej spoločnosti bola odštartovaná parnými strojmi. Elektrifikácia a veľkovýroba spôsobili druhú priemyselnú revolúciu. Rozvoj internetu, spolu so spôsobom šírenia informácií, ktorý tzv. „zmenšil svet,“ stojí za treťou priemyselnou revolúciou. A nanotechnológie, robotika, umelá inteligencia, strojové učenie, biotechnológia, internet vecí, alebo tiež trojrozmerná tlač, to všetko sú predstavitelia javu nazývaného Priemysel 4.0, alebo 4. priemyselná revolúcia. Podstatné je, že priemyselné revolúcie ovplyvnili spoločenskú organizáciu a pravidlá nielen v podnikoch, rovnako ako zamestnancov, ktorí sa potrebovali novým skutočnostiam prispôbiť. A je teda logické, že existencia nových riešení si vyžadovala identifikáciu problémov, ktorým spoločnosť musela čeliť. V nadväznosti na uvedené zmenu potrebovala legislatíva.

V súčasnej dobe nastúpila v spoločnosti štvrtá vlna priemyselnej revolúcie vychádzajúca z technologických zmien ako aj z rozvoja nových foriem automatizácie a kybernetických technológií, ktorá má názov Priemysel 4.0, a je dôsledkom rozvoja technológií tzv. internetu vecí - IoT (Internet of Things), kognitívnych počítačov, cloudových serverov a digitalizácie procesov, pričom jej charakteristickými znakmi sú monitorovanie jednotlivých fáz produkcie spolu s prepájaním jednotlivých inteligentných zariadení a senzorov prostredníctvom internetu vecí (RUZ 2017).

Táto práca si kladie za cieľ objasniť základný pojem Priemysel 4.0 a nastoliť diskurz o tom, či je ľudská spoločnosť v súčasnosti pripravená na túto revolúciu, alebo ľudia len dobiehajú za technologickým pokrokom. Metodika príspevku pozostáva z pozorovania danej



problematiky na základe poznatkov iných autorov a ich názorov, respektíve zber informácií z webových sídiel z oblasti danej problematiky. Príspevok má povahu kritickej úvahy.

## 1 Priemysel 4.0

Pojem Priemysel 4.0 je označenie, ktoré začali používať nemecké vládne inštitúcie pre modernú a pokrokovú automatizáciu výroby, potom ako sa prvý raz tento termín objavil na hannoverskom priemyselnom veľtrhu Hannover Messe v roku 2011 v nemeckom meste Hannover, a zastrešoval progresívne technológie v priemyselnej výrobe (Bosch, 2017). Podľa viacerých autorov (Buganová et al. 2020; Mayerová 2020; RUZ 2017) Priemysel 4.0 je možné definovať pomocou virtuálnej reality, simulácie, veľké objemy dát tzv. Big Data, kybernetickej bezpečnosti, umelej inteligencie, automatizácie, IoT, 3D tlače, cloudu senzoringu, biotechnológii, neurotechnologii, nanotechnológii ap.

Niektorí autori (Brozzi et al., 2020; Kocak & Diyadin 2018) sú toho názoru, že sa vďaka rýchlemu rastu informačných technológií a systémov, ktorý vychádza z Priemyslu 4.0, svet stal jednotným trhom. Napríklad **Gartner** opisuje Priemysel 4.0 ako: "*Nemeckou vládou sponzorovaný koncept pre pokročilý spracovateľský priemysel. Koncept, ktorý spája zavedené výrobné systémy a produkčné systémy, vytvárajúce digitálne spojenie medzi priemyslom, businessom, vnútornými funkciami a procesmi,*" (Gartner, 2015).

Svet Priemyslu 4.0 je postavený na fakte, že ľudia, stroje, zariadenia, logistické systémy a produkty dokážu navzájom priamo komunikovať a spolupracovať, smerujúc ku komplexnému „zosieťovaniu.“ Dôvodom je využitie obrovského množstva informácií na podstatne rýchlejšie a tiež správnejšie rozhodovanie v reálnom čase. Úzke prepojenie produktov, zariadení ako aj ľudí zvyšuje efektívnosť výrobných strojov a zariadení, znižuje náklady a súčasne aj šetrí zdroje. Inteligentné sledovanie a transparentné procesy poskytujú spoločnostiam neustály prehľad, ktorý im takýmto spôsobom umožní pružným a rýchlym spôsobom reagovať na neustále zmeny na trhoch krajiny, či celého sveta (SBA 2019). Existuje veľké množstvo spôsobov, akým môžu spoločnosti využívať inteligentné siete. Medzi tieto možnosti podľa nemeckej platformy **Industrie 4.0** patria napríklad:

1. Flexibilná výroba: v tejto súvislosti možno uviesť, že množstvo spoločností postupne, krok za krokom, prispieva k zostaveniu nového produktu, čím sa podieľajú na jeho výrobe. V digitálnej sieti môžu byť tieto kroky výroby lepšie koordinované a môže byť taktiež lepším spôsobom naplánované využitie strojov.
2. Konvertibilná továreň: domnievam sa, že v blízkej budúcnosti budú výrobné linky zabudované do modulov, pričom tieto môžu byť zostavené rýchlo pre želanú úlohu. Produktivita a hospodárnosť sa budú neustále zlepšovať, súčasne sa môžu individualizované výrobky produkovať v malom množstve a tiež za prijateľné ceny.
3. Riešenia zamerané na zákazníka: spotrebiteľia a výrobcovia sa v tomto zmysle približujú k sebe. Znamená to, že zákazníci môžu pomôcť pri formovaní ich vlastných výrobkov, a súčasne môžu inteligentné výrobky, ktoré už boli dodané a používané, odosielať údaje výrobcovi, ktorý prostredníctvom údajov o použití dokáže vylepšiť svoje výrobky a ponúkať tak nové služby zákazníkovi.

4. Optimalizovaná logistika: algoritmy vypočítavajú ideálne trasy dodávok, stroje automaticky podávajú správy, keď potrebujú nový materiál, t. j. inteligentná sieť umožňuje optimálny tok tovaru.
5. Použitie údajov: údaje o výrobnom procese a údaje o stave produktu sa spoja, zlúčia a vyhodnotia. Analýza údajov tak poskytuje informácie o tom, ako je možné produkt vyrábať ešte efektívnejšie. A čo je dôležitejšie a zaujímavé, ide o základ úplne nových obchodných modelov a služieb.
6. Obehová hospodárnosť, ktorá šetrí zdroje: dané výrobky budú prezerané za súčasnej ochrany dát a s ohľadom na ich životný cyklus. Dizajn bude stanovený, a tiež, v akej forme môžu byť materiály recyklované [5].

Celosvetovo najväčší rozvoj Priemyslu 4.0 prebieha v odvetviach obrany a bezpečnosti, automobilového priemyslu, chemického priemyslu, elektronického priemyslu, strojárstva a stavebníctva, lesníctva a papierníctva, hutníckeho priemyslu, dopravy a logistiky (PwC, 2016 In Masárová et al. 2019).

## 2.2 Priemysel 4.0 a Ľudská spoločnosť

Praktický príklad Priemyslu 4.0 nám ponúka existencia, či snaha o vytvorenie Smart továrne. Podľa **Marra** Smart továrneň má obsahovať minimálne tieto štyri vlastnosti:

- Interoperabilita – súčasťou strojov a priestorov sú snímače, ktoré sú prepojené a funguje vzájomná výmena informácií medzi strojmi so snímačmi navzájom aj smerom k ľuďom
- Transparentnosť informácií – systém vie všetky informácie spracovať do virtuálneho kontextu v ktorom sa fyzické snímače nachádzajú
- Technická podpora – systémy vedia ponúkať efektívne rozhodnutia a mali by vykonávať úlohy, ktoré možno považovať za príliš nebezpečné, alebo príliš náročné pre ľudí
- Decentralizované rozhodovacie procesy – systémy by mali byť schopné robiť jednoduché rozhodnutia a mali by byť nezávislé (Marr 2016) in RUZ alebo in Masárová et al.

Priemysel 4.0 ovplyvňuje nielen zamestnancov v Smart továrni na rôznych alebo všetkých úrovniach výrobného procesu produktu alebo dodania službu, ale aj ostatné firmy, dodávateľov, subdodávateľov Smart továrne. Takéto transformácie teda vstupujú napríklad aj trh práce, kde sa menia požiadavky na zamestnanca. Ako uvádza **Masarová**, zamestnanci budú musieť vymeniť svoje zamestnanie za také, po ktorom je na trhu práce dopyt (Masarová et al. 2019a) Čím rýchlejšie sa vyvíja technologický pokrok, tým rýchlejšie sa menia požiadavky spoločnosti, avšak kvalifikačná štruktúra našej spoločnosti sa vyvíja pomalšie (ManpowerGroup 2018 In: Masarová et al. 2019b). Problémy s kvalifikovaným personálom spomína aj **RUZ** (2017) v rámci transformácie pracovných miest a medzi ďalšie výzvy zaraďuje bezpečnosť dát a informácií, stabilitu inteligentných systémov a integritu výrobných procesov (RUZ 2017).

Takéto smerovanie priemyslu samozrejme ovplyvňuje viaceré odvetvia ľudskej spoločnosti. Aj Mařík (2016) opisuje prenikanie princípov Priemyslu 4.0 za hranice tovární, hlavne do energetického priemyslu a konceptov smart city (tzv. inteligentných miest). Ide o témy, ktoré riešia odpady, mobilitu, budovy až celé mestské štvrte. Tieto mestá, ale existujú v istom priestore, regióne, sú situované do priestoru, kde musia interagovať aj s poľnohospodárskym systémom napr. z dôvodov optimalizácie mobility, zásobovania potravinami a pitnou vodou, zabezpečovania rekreačných činností ap. čím sa dostávame k téme Poľnohospodárstvo 4.0. Analogicky vieme tento princíp aplikovať aj v starostlivosti o človeka stretávame sa s problematikami Zdravotníctvo 4.0. či Sociálny život 4.0. (Staněk et al. 2019) Pričom preberanie výtvarných techník z Priemyslu 4.0 do služieb k zákazníkom sa stáva bežnou súčasťou spoločnosti (napr. samoobslužné pokladnice v obchodoch, vyvolávacie systémy v obchodoch, či na pošte ap.)

**Staněk** (2019) chápe technologickú revolúciu Priemyslu 4.0 ako katalyzátor hlbokých zmien a okrem normálneho ekonomického cyklu opisuje zmeny ako trendy s ich možnými príčinami a dôsledkami:

#### 1. Komplexita spoločenských problémov rastie

Počet komunikačných agentov dlhodobo rastie priamo úmerne k počtu mobilov a ďalších internetových zariadení, väzby medzi nimi rastú rýchlejšie ako exponenciálne. Rýchle komunikačné prostriedky, rýchlejšie informácie, väčšie množstvo informácií, a ľudská spoločnosť (a ani stroje) nestíhajú vstrebať a kategorizovať všetky informácie a dochádza k nepriechodnosti kanálov.

Informácie sa zjednodušujú a jednotlivec nie je schopný prijať informáciu s celou zložitou. Vyhľadávať informácie, riadiť sa nimi a elektronicky ich spracovávať je náročnejšie. Procesy získavania informácií sa zacykľujú, presne tak ako to dokazujú multiagentné simulácie vo veľmi zložitých systémoch pred kolapsom. K odvráteniu kolapsu je potrebné filtrácia a redukcia.

Delenie spoločnosti na skupiny je zjavné. V uzavretých komunikačných bublinách je vyššie riziko k preberaniu lokálnych právd a k nebezpečenstvu manipulácie. Obzvlášť je nebezpečné ak informácie prichádzajú do skupiny iba cez jeden (alebo málo) vstupov. Počítačová simulácia ukazuje, že globálna optimalizácia je dosiahnuteľná prostredníctvom zintenzívneniu komunikácie medzi komunitami, tzn. s väčšou využitou zdrojov. Fragmentácia vedie k rozhadzovaniu globálnych zdrojov.

#### 2. Chýbajú globálni lídri, definujúci vízie a hodnoty

Subsystemy komunity agentov nemajú spoločný cieľ, hodnoty. Bez spoločnej vízie nie je možné uspokojiť potreby nájdením optimálneho riešenia. Riešenia, ktoré takto vznikajú sú čiastočné.

V spoločnosti chýbajú lídri, ochotní robiť niečo pre vyššie dobro, pre spoločnosť. Počítačová simulácia ukazuje, že subsystemy nezdierajúce globálne ciele nemusia nájsť riešenie v konečnom čase alebo riešenie je neakceptovateľné.

#### 3. Rastúci blahobyt a nedostatok kritického myslenia

Ľudia sa majú veľmi dobre, aj z dôvodu technologického pokroku, najväčší blahobyt v histórii. Preto necítia potrebu niečo meniť, angažovať sa. Ak nevidia nebezpečenstvo, chcú pokoj a pohodlie. Takíto ľudia, nechcú ani kriticky hodnotiť

informácie, rozhodovať a už vôbec nechcú niesť zodpovednosť. „*Kriticky postrádame kritické myslenie*,“ (Staněk et al. 2019, s.167). Ak sa demokracie zmení na pseudodemokraciu je veľmi ľahké zmanipulovať ľudí, ktorí veľmi ani nechcú rozmýšľať a už vôbec nechcú byť zodpovední.

Nedostatok motivácie elementov zložitého systému v dôsledku blahobytu nie je možné spozorovať a teda nie je možná počítačová simulácia.

## Záver

Priemysel 4.0 je možné popísať ako zosieťovanie strojov, pomocou senzorov a aktuátorov. Ide o praktické riešenie IoT, pričom je možné, že priestor, v ktorom sa nachádzame, sa stane IoE (Internet of Everything – Internetom všetkého). Priemysel 4.0 je novou víziou a smerom, ktorým sa ako spoločnosť vydávame. Priniesť riešenia na zložité problémy sprevádzajúce túto revolúciu je náročné. Máme za to, že veľká revolúcia vyžaduje veľké zmeny v myslení a v nastavení spoločnosti.

Na základe vyššie uvedeného si dovoľíme nastoliť hypotézu, že ako ľudská spoločnosť, nie sme pripravení na technologický pokrok, ktorého sme súčasťou. Môžeme predpokladať, že ani na predchádzajúce technologické revolúcie sme pravdepodobne neboli pripravení tak, aby zmeny prebehli bez odporu a bez problémov. Ak si však uvedomíme, že aj napriek problémom a strachu z každej technologickej revolúcie, sme tieto revolúcie v technológiách zvládli a adaptovali sa nové pomery (napr. aj zánikom rôznych druhov povolání a tvorbou nových), tak predpokladáme, že aj túto revolúciu zvládneme. Dokážeme Priemysel 4.0 prijať so všetkým, aj s výhodami a nevýhodami dokážeme eliminovať. **Staněk** (2019) uvažuje nad tým, čo príde po Štvrtej priemyselnej revolúcii, ktorá sa stále vyznačuje vyššou produktivitou a vyššou efektivitou. Prichádza s tézou udržateľného rozvoja, kde sa bude obmedzovať nadprodukcia (Staněk et al. 2019).

## Zoznam bibliografických odkazov

BOSCH. 2017. A Brief History of Industry [online]. [cit. 2021-11-20]. Dostupné na internete: <https://www.sanayidegelecek.com/en/sanayi-4-0/tarihsel-gelisim/>. Web.

BROZZI, R. – FORTI D. - RAUCH E. – MATT D.T. 2020. The Advantages of Industry 4.0 Applications for Sustainability: Results from a Sample of Manufacturing Companies. In: Sustainability [online]. 12(9) [cit. 2021-11-30]. DOI: 10.3390/su12093647. ISSN 2071-1050. Dostupné na internete: <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/9/3647>

BUGANOVÁ, K. - ŠIMÍČKOVÁ J. – BRUTOVSKÝ M. 2021. Krízový manažment a jeho uplatnenie v podniku s prvkami Industry 4.0. In: KORDOŠ, M. ed. The impact of industry 4.0 on job creation 2020 [online]. Trenčín: Univerzita Alexandra Dubčeka v Trnave, Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, s. 98-105 [cit. 2021-11-30]. ISBN 978-80-8075-940-7. Dostupné na internete: <https://fsev.tnuni.sk/konferencia2020/Zbornik.pdf>

GARTNER. 2015. What Is Industrie 4.0 and What Should CIOs Do About It [online]. [cit. 2021-11-30]. Dostupné na internete: <https://www.gartner.com/en/newsroom>. Web.

INDUSTRIE 4.0. 2021. What is Industrie 4.0? [online]. Nemecko [cit. 2021-11-27]. Dostupné na internete: <https://www.plattform-i40.de/IP/Navigation/EN/Industrie40/WhatIsIndustrie40/what-is-industrie40.html>. Web.

KOÇAK A – DİYADİN A. 2018. Sanayi 4.0 Geçiş Süreçlerinde Kritik Başarı Faktörlerinin DEMATEL Yöntemi ile Değerlendirilmesi. In: Ege Akademik Bakis (Ege Academic Review) [online]. 18(1), s. 107-120 [cit. 2021-11-30]. DOI: 10.21121/eab.2018132203. ISSN 1303-099X. Dostupné na internete: [http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyalari/51/PDF2018\\_1\\_7.pdf](http://www.onlinedergi.com/MakaleDosyalari/51/PDF2018_1_7.pdf)

MANPOWER. 2018. Riešenie revolúcie zručností nie je v robotoch, ale ľuďoch. Dostupné z [https://www.manpower.sk/manpower/wp-content/uploads/2018/03/SkillsRevolutionSK\\_bez\\_orezu.pdf](https://www.manpower.sk/manpower/wp-content/uploads/2018/03/SkillsRevolutionSK_bez_orezu.pdf) [cit. 2018-05-04] In: MASÁROVÁ, T. – KORDOŠ M. – STRUNZ H. 2019. The impact of Industry 4.0. initiative on labour market. In: International Scientific Conference ECONOMIC AND SOCIAL POLICY [online]. 2019-10, s. 226-230 [cit. 2021-11-20]. Dostupné na internete: [https://www.narodacek.cz/wp-content/uploads/2019/10/Masarova\\_Kordos\\_Strunz.pdf](https://www.narodacek.cz/wp-content/uploads/2019/10/Masarova_Kordos_Strunz.pdf)

MARR, Bernard. 2016. What Everyone Must Know About Industry 4.0 [online]. Forbes [cit. 2021-11-28]. Dostupné na internete: <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2016/06/20/what-everyone-must-know-about-industry-4-0/?sh=87f7cc8795f7>. Web.

MARÍK, Vladimír. 2016. Průmysl 4.0: výzva pro Českou republiku. Praha: Management Press, 272 s. ISBN 978-807-2614-400.

MASÁROVÁ, T. - KORDOŠ, J. - SOKOL, M. 2019a. Vplyv konceptu priemysel 4.0 na spoločnosť. In: Proceedings of scientific papers from the international scientific conference The Impact of Industry 4.0 on Job Creation. Trenčín: Alexander Dubček University, s. 155-161. [cit. 2018-5-18]

MAYEROVÁ, K. 2021. Komparácia zavádzania stratégií Industry 4.0 na Slovensku a vo vybraných štátoch. In: KORDOŠ, M. ed. The impact of industry 4.0 on job creation 2020 [online]. Trenčín: Univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov, s. 321-329 [cit. 2021-11-30]. ISBN 978-80-8075-940-7. Dostupné na internete: <https://fsev.tnuni.sk/konferencia2020/Zbornik.pdf>

PWC. 2016. Industry 4.0: Building the digital enterprise [online]. [cit. 2018-5-18]. Dostupné na internete: <https://www.pwc.com/gx/en/industries/industries-4.0/landing-page/industry-4.0-building-your-digital-enterprise-april-2016.pdf> IN: MASÁROVÁ, T. - KORDOŠ M. – STRUNZ H. 2019. The impact of Industry 4.0. initiative on labour market. In: International Scientific Conference ECONOMIC AND SOCIAL POLICY [online]. 2019-10, s. 226-230 [cit. 2021-11-20]. Dostupné na internete: [https://www.narodacek.cz/wp-content/uploads/2019/10/Masarova\\_Kordos\\_Strunz.pdf](https://www.narodacek.cz/wp-content/uploads/2019/10/Masarova_Kordos_Strunz.pdf)

RUZ. 2017. Analýza dopadov digitálnej transformácie na podnikateľov, v súkromnom a verejnom sektore [online]. 149 s. [cit. 2021-10-20]. NÁRODNÝ PROJEKT Centrum sociálneho dialógu II. Dostupné na internete: [https://www.ia.gov.sk/data/files/NP\\_CSD\\_II/Analzy/RUZ/RUZ\\_Analyza\\_Analyza\\_dopadov\\_digitalnej\\_transformacie\\_na\\_podnikatelov\\_\\_v\\_sukromnom\\_a\\_verejnom\\_sektore](https://www.ia.gov.sk/data/files/NP_CSD_II/Analzy/RUZ/RUZ_Analyza_Analyza_dopadov_digitalnej_transformacie_na_podnikatelov__v_sukromnom_a_verejnom_sektore)

SBA - SLOVAK BUSINESS AGENCY. 2019. Analýza potrieb MSP v kontexte agendy inteligentného priemyslu a špecificky vo vzťahu k potrebe ľudských zdrojov do roku 2020/2030 [online]. Bratislava: Slovak Business Agency, 97 s. [cit. 2021-11-27]. Dostupné na internete:

[http://www.sbagency.sk/sites/default/files/analyza\\_potrieb\\_msp\\_v\\_kontexte\\_agendy\\_inteligentneho\\_priemyslu.pdf](http://www.sbagency.sk/sites/default/files/analyza_potrieb_msp_v_kontexte_agendy_inteligentneho_priemyslu.pdf)

STANĚK, P. - MAŘÍK, V. - DOLIAK D. – ONDROVIČ, A. 2019. Fakty a mýty o spoločnosti 5.0: Zamyslenie sa nad budúcnosťou. 1. Bratislava: Wolters Kluwer, 240 s. ISBN 9788057100577.

**Autor**

Ing. Michaela Kakašová

interná doktorandka

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 041 32 Košice, Slovakia

email: michaela.kakasova@student.upjs.sk

Tel. : 055 234 51 15

# ONLINE MEDIA AND HUMAN SECURITY IN THE COVID CRISIS: CASE STUDY OF CROATIA'S FAILED VACCINATION CAMPAIGN

Marijana Musladin<sup>51</sup> – Marko Roško<sup>52</sup>

## ABSTRACT

*After more than eight months into the COVID crisis, Croatia began its campaign for vaccination against COVID-19. As of November 2021, around 50% of adults have been vaccinated against the virus with one dose. While many are reluctant to accept the vaccine, the number of daily infections raises rapidly. The amount of disinformation surrounding the vaccine is increasing on a daily basis. Apart from the disinformation campaign, numerous online media report on the vaccine and the vaccination campaign within certain media frames. Media framing and disinformation are two separate occurrences, but both have the potential impact the vaccination campaign. Since the influence of online media is greater than ever before, the need for objective reporting has become prominent. The authors of this paper aim to show what role did online media had in the Croatia's campaign for vaccination against COVID-19, and its impact on health security in that regard.*

**Keywords:** *disinformation, online media, media framing, human security, health security*

## Introduction

In March 2020., Croatia started to implement measures to combat the spreading of the coronavirus, which was already spreading fast in the European Union. Following the initial announcement from the government, the media started to vigorously report on all things concerning coronavirus. As stated by **Holy** (2020). prominent members of the National Crisis Headquarters were framed in a „hero archetype“, while the doctors and nurses were praised and celebrated for their unwavering bravely to fight the coronavirus. After more than 8 months of the corona crisis and numerous contradicting measures imposed by the government the COVID-19 vaccines arrived in Croatia. In late December 2020., Croatia began vaccinating its population. Almost a year later, with vigorous campaigning for vaccination, Croatia's government barely managed to vaccinate half of the population.

This paper focuses on determining if media framing and dissemination of disinformation occurred in selected online media during the month of November 2021. The authors have chosen November since at that time Croatia has had a noticeable surge in daily new confirmed cases of COVID-19. In early November, around 40% of Croatia's citizens were fully vaccinated with two doses, while 50% of the populace received the first dose.

The first section of the paper will deal with the theory of media framing and the theory of disinformation. Furthermore, the theory of health security will be explored as an emerging

---

<sup>51</sup> MarijanaMusladin, PhD,associate professor, Mass Communication Department, University of Dubrovnik, Branitelja Dubrovnika 41, 20000 Dubrovnik, Croatia, marijana.musladin@unidu.hr

<sup>52</sup> Marko Roško, mag. rel. publ., University of Dubrovnik, Branitelja Dubrovnika 41, 20000 Dubrovnik, Croatia, marko.rosko@unidu.hr, marko.rosko@outlook.com

term within the context of human security, as to give emphasis on the importance of media reporting about the vaccines on the health of individuals. The second section of the paper will deal with the media analysis of selected online media in Croatia. With this paper, the authors aim to show if media framing and disinformation-filled articles had an impact on the vaccination campaign vital for the health security of Croatia's citizens.

## **1. Media framing and disinformation campaigns – new challenges in the COVID-19 pandemic**

Media framing is an old term that has been used for half a century. **Erving Goffman**, in his work *Frame Analysis: An essay on the organization of experience* (1974) describes the term „frame“ as depictions that construct, or build certain situations in accordance with the principles of ideas of the organization which governs events (p. 10-11.). Therefore, **Goffman** actually „frames“ as nothing less than the interpretations of situations and events, which have the goal to influence the audience and label certain topics in specific ways. In order to perceive and identify frames in new media, media researchers use frame building and frame setting to clarify in what ways do „frames paint“ a situation, and what is the ultimate goal of such frames. Frame setting, according to **Yan** is: „*the interaction between media frames and audiences' prior knowledge, or more specific frame setting involves how media frames influence the public perception, attitudes, and further behavior outcomes, whether on the individual or societal level*“. (Yan, 2020).

Apart from trying to influence the audience, framing also serves as a means to turn the attention of the public to certain events, topics, or stories. Continued media framing of a subject can be used as a measure to identify if media outlets are trying to push a certain type of agenda. Pushing such topics is called agenda-setting. In short agenda-setting can be described as the deliberate choosing of news and news segments, in such a way that the audience is presented a certain amount of information that emphasizes the importance or insignificance of a topic (McCombs and Shaw, 1972).

Although media framing and agenda-setting are not new terms of traditional mass media, today as a consequence of the rapid development of online media and social networks, these terms have gained new meaning, as they now span not only to the media but to the online presence of individuals on social media platforms. In 2021 everyone with access to the Internet can spread information and frame situations to their own liking, where that information has positive or negative consequence on society. Furthermore, more and more media campaigns have begun appearing on the Internet and creating online versions of their TV channels, newspapers, etc. In Croatia alone, more than 37 online media outlets are reporting daily on the political and economical situation of the country (<https://klik.hr/novo/svi-hrvatski-portali-na-jednom-mjestu-popis-portala> , 2021) Aside from the increasing media presence in the online world and new challenges and questions of media framing arising with every new article, another „old problem“ has resurfaced and gained traction – disinformation campaigns.

As summarized by **Sarts**, disinformation is: „is the deliberate, consistent and coordinated use of false, deceptive or distorted information across various information



channels to achieve the desired effect on a specific audience.“ (Sarts, 2021, p. 25). Disinformation is also sometimes mixed with misinformation, so **Sarts** warns that misinformation is: „creating false or misleading information that is a single-typically not malicious – act created by an identifiable person.“ (Sarts, 2021. p. 25). Disinformation, as stated above, is not a new term, but has resurfaced. In the late 2000s, when social networks and online media gained a massive surge in consumption, disinformation has gained a new area to „infect“. As society (generally speaking) has become more and more involved in the online world, consuming an astonishing amount of information on a daily basis, thus has the truth of the information become less and less relevant. This was made prominent during the Brexit campaign (Pegg and Duncan, 2018), as well as the presidential campaign in the USA in 2016 (Parkinson, 2016.). Such an ever-changing and fast-paced information environment has had an impact on social discourse and the ability of meaningful dialogue, thus resulting in the reemergence of conspiracy theories, the doubtfulness of media outlets, etc. (Sarts, 2021. p 25.). Secondly, since more and more sources of information have begun „sprouting“ on the World Wide Web, online media had to find a way to stay relevant and get people to click on their articles and links. This, in turn, resulted in sensationalism headlines, clickbait, and rivetting, emotional images on the front pages of their websites. Research has shown that, thanks to such a „messy“ informational environment, people are increasingly reading only headlines and visual presentations of the article, whilst not paying attention to the full text of an article, let alone the primary source of information (Sarts, 2021. p.25).

Although the Internet and online communication have numerous advantages, one of the downsides is the threat and impact to the safety and security of the users of online media and social networks. Numerous research papers were written on how disinformation in online media can impact national security, especially in the last few years, but not many of them explored the issues of disinformation on the impact on human security. Apart from national security, which encompasses the security of a state or country (Lipmann, 1943), human security is dealing with the immediate and real threats to human beings as individuals. The term was first introduced in 1994. in United Nations's Human Development Report and is divided into seven key areas which are interconnected: economic, food, health, environmental personal, political, and community security. (Salminen, Zojer and Hossain, 2020.). Of all the areas, health security is of the utmost importance to this paper. Health security in short is defined: „as the activities required, both proactive and reactive, to minimize the danger and impact of acute public health events that endanger people’s health across geographical regions and international boundaries“ ([https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab_1), 2021).

Health security has become one of the most, if not the most, prominent issue since the start of the COVID-19 pandemic. From the first introduction of measures that banning travel, massive gatherings, etc, some human rights had to be suspended in order to preserve lives. After more than a year since COVID-19 was first discovered in the world, scientists around the globe developed vaccines to combat the pandemic. As countries around the world bought the vaccine and started their campaign to vaccinate people, so did Croatia followed in their footsteps. By November, more than 11 months later, Croatia was not successful in

vaccinating half of the population. The reasons why, and the role that online media had during the campaign will be explored in the next section of the paper.

## **2. Online media, media framing and disinformation in Croatia's effort to vaccinate its people against COVID -19**

In this section of the paper, selected online media will be analyzed using text and image content analysis to determine if those media did objectively report or if they framed certain stories or if they were part of the dissemination of disinformation regarding Croatia's campaign to vaccinate against COVID-19. First, necessary information about Croatia's campaign is needed to continue with the analysis of online media.

„Think of others! Get vaccinated“ is the official slogan for Croatia's campaign for vaccination against COVID-19, it was launched in late December 2020, by Croatian Institute for Public Health. As stated before, the campaign is still ongoing, and as of November 2021, Croatia still has to vaccinate 50% of its population. As with any campaign, the key to a successful outcome is the media's attention and the type of message that is broadcast. In this regard, online media can play a vital role. For the purpose of this research the authors have chosen three online media websites: Index.hr, Večernji.hr and Narod.hr. These online media were selected randomly from a list of Croatia's online media outlets using Microsoft Excel program. Index.hr, for starters, is generally considered to be a left-leaning online paper, while Večernji.hr is considered to strafe more to the right political specter. The third media outlet which was outlined was Croativ.net. Croativ.net is a media portal that promotes national ideals as well as ideals of the Catholic faith. These three online media were observed during the period of November 2021, by selecting the articles of every second Tuesday in the week, as such the authors have a clear image from the beginning of the month (2nd) to the middle of the month, (16th) and the end of the month (30th.), to explore the narrative and the potential disinformation that these online papers did publish. If article from selected media aren't present in the paper, it is because the media have not published anything about the paper's subject that day.

### **2.1 Index.hr**

Index.hr's first text regarding vaccination is about posters that have appeared all over the capital city of Zagreb, which are filled with disinformation about wearing masks and vaccinations. (Index.hr, 2021a). The text is split between two sections: masks and vaccines. Index.hr, does not only report on the posters, but also offers links on their own website leading to texts from their authors that disregard the mentioned posters, and offer the correct information about masks and vaccines. Index.hr's second text about the corona crisis is an overlay of that day's event. Namely, the prime minister's decision to remove **Gordan Lauc**, professor of biochem, and molecular biology, from the *Government's Scientific Council on Epidemiological Measures, COVID-19 Vaccine and New Strains*, regarding Lauc's numerous statements against COVID measures to stem the spread of the pandemic. (Index.hr, 2021b). Index.hr also mention protests around the country against COVID certificates. Both texts mentioned above were published on November 16th. In both regards, it can be said that

Index.hr, objectively reported about events that were occurring, whilst offering information about the events, Index.hr also provided context, and clearly marked links that were disapproving of certain disinformations. Index.hr's text on November 30th, is a statement from prominent infectologist **Ivo Ivić** from Split hospital. The headline of the text is: „*Split infectologist: There is no man on Earth who will not be infected*”<sup>53</sup>(Index.hr, 2021c). Index.hr objectively and fully reported on the text, although it must be said that a clickbait style title was used. Index.hr did indeed report on the efforts to vaccinate on a objective manner and tried to combat disinformation, as seen on the example of the posters. On the above-mentioned examples, it can be said that Index.hr did not participate in the dissemination of disinformation regarding the COVID-19 vaccines. Nevertheless, it must be stated that Index.hr did not even mention Croatia's campaign: “Think of others! Get vaccinated”.

## 2.2 Večernji.hr

Večernji. hr, unlike Index. hr has the same principle of publishing articles regarding vaccination. Večernji. hr emphasizes certain keywords in their articles by „bolding“ them in text, in order to make them more visually recognizable to the reader. For instance, in the text published November 2nd, **Kovačević Barišić** wrote about Croatia's low number of vaccinated people and emphasizes words like „*COVID certificate*“, or „*doctors again on the edge*“ (Kovačević Barišić, 2021). Thus, framing the news in a way that COVID certificates are a way to help the doctors to regain their strength and a way to make their job easier. Therefore, pleading on empathy for others is presented in this article as a means to get people to vaccinate and acquire COVID certificates. Similar framing can be seen in a second text of the same date, where the Head of the Split hospital, **Julije Meštrović** gave an interview about how serious the situation is. In said text, the words „*don't want to vaccinate*“ and „*enormous damage*“ are bolded next to each other, thus framing the narrative that those who won't vaccinate are reasonable for the hospital system collapsing. (Večernji.hr 2021.), This narrative is also in line with the same message that the government officials and political actors from the ruling party are pushing.

On November 16th, Večernji.hr published an article about the students of the Faculty of Philosophy in Zagreb and their protest against COVID-19 certificates (Večernji.hr 16.11.2021). Večernji.hr used the same technique as before to highlight certain keywords in order to frame the protest. For example „*0,2% of all students aren't happy*“, „*two doses of vaccine*“ and „*they will have to test*“. Furthermore, the students, a key part of the article, were not interviewed, only the acting dean was given a chance to comment. Aside from the article mentioned above, **Veljković** (2021) also published an opinion piece the same day, titled: *This is already exhausting. They don't want lockdown, they won't vaccinate, they don't want to be tested. So what do they want?*. The image that is following the headline is of a man raising his fist in anger, amongst a crowd cheering against COVID certificates. Veljković (2021) outlines in a similar way that opponents of COVID certificates, vaccination, and testing have crossed a line because their demands don't make sense. In her text, the author cites one of Croatia's prominent epidemiologists **Bernard Kaić** with her headline. The text

---

<sup>53</sup> All headlines and parts of text from selected online media have been translated from Croatian to English.

also criticizes people who share disinformation, as well as warning the government to “be transparent and explain all the options and consequences”. The text ends with a warning to both the government and to the opponents of vaccination. *“The seriousness of the situation has been diminished too much, decisions have been made too late, too much has been calculated and that is difficult to change overnight.... And for those who care about a small stick in the nose, as an alternative to vaccination, let them consider a tube in the throat.”* (Veljković, 2021). In contrast to all the other texts from Večernji.hr. **Veljković** wrote a piece that encompasses the whole situation as objectively as one can. As for the date of November 30th, Večernji.hr didn't have any articles regarding the vaccination process in Croatia.

During the month of November, authors have not found any dissemination of disinformation in Večerni.hr regarding the COVID-19 virus and the vaccination campaign, but the authors have also not found any mention or articles regarding the campaign „Think of others! Get vaccinated!“, similar to Index.hr. Večernji.hr did not report on any activity regarding the campaign, apart from a few statements from the ruling officials in the country.

### 2.3 Croativ.net

Croativ.net, as stated before is a right leaning online media website that features heavy nationalistic texts. On November 16th, Croativ.net published two texts regarding the corona crisis and COVID-19 vaccination. Both texts were regarding **Gordan Lauc**, who wrote extensively on his Facebook page about the COVID-19 pandemic. The first text was a complete Facebook post from **Gordan Lauc** himself, and his „fear“ that the government is behaving like „Tito“<sup>54</sup>, further in the text, Lauc is attacking the Croatia government: *„Our Government has not introduced measures to reduce the number of infected, because they know very well that these measures simply cannot achieve this. Our Government introduced Covid-certificates only to prove to be a good ‘great leader’ who cares for those who are afraid.”* (Croativ.net, 2021a). The second text was a summary of a Facebook post from a political party called Promijenimo Hrvatsku (eng. *Let's change Croatia*). The text is packed with vigorous statements about *„aggressive scientists and experts that are produced by media“*, and that **Gordan Lauc** has called on *„resistance, against a government“* who is promoting pandemic marketing.(Croativ.net, 2021b). It is also important to note that Promijenimo Hrvatsku has been found several times to spread disinformation by Faktograf.hr, the only fact-checking group in Croatia. (Vidov, 2020). Croativ.net did not only promote **Gordan Lauc**, but also another public figure with controversial statements about COVID-19. That person is **Nenad Bakić**, a mathematician which has been using his Facebook page to promote his views on the pandemic and the vaccination. On November 30th, Croativ.net published an article titled: *„CLEAR MATHEMATICS: Bakić proved that vaccinated people spread the infection more? Here is the calculation...”* (Croativ.net, 2021c). **Bakić** has also been found by Faktograf.hr for spreading disinformation about the pandemic, as well as spreading “lies” about Faktograf.hr itself. (Faktograf, 2021.).

From these three texts, it can be observed that Croativ.net used posts from public figures as well as a public party and spread disinformation about COVID-19 and the vaccine.

---

<sup>54</sup> The former president of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia.

Croativ.net's main source of information for the pandemic are public figures with controversial statements, people with different views than the government and medial experts. Croativ.net did frame their statements as if the government is harming the people with active measures against the spread of COVID-19. Croativ.net's main purpose of sharing these statements could be considered political and in favor a political option (Promijenimo Hrvatsku) that is opposing the government. The authors also did not find any mention of the COVID-19 vaccination campaign „Think of others! Get vaccinated!“, similarly to Index.hr and Večernji.hr

## Conclusion

In this paper, the authors have dealt with the issues of media framing and disinformation regarding Croatia's vaccination campaign. Emphasis was given to online media and their role during the corona crisis within the prism of health security. On this subject, authors have examined three online media outlets: Index.hr, Večernji.hr, and Croativ.net., during the month of November in 2021 and have identified that media framing occurred in two, while dissemination of disinformation occurred in one online media.

Index.hr and Večernji.hr have been found to be mostly objective, with Večernji.hr framing certain issues in an empathic view. On the other hand, Croativ.net has been found to spread disinformation, mainly from public figures and some political factor. In terms of following the Croatia's vaccination campaign - „Think of others! Get vaccinated“ – the authors have found that not one of the selected online media has reported on the activities of the ongoing campaign. Regarding the question of health security, it can be summarized that Index.hr and Večernji.hr worked to ensure that people get the vaccine, and in such a way made a contribution with spreading information necessary to improve the health security of the nation, oppositely it can also be said that Croativ.net had ulterior motives when writing about COVID-19, and did not have a positive impact on the health security in that regard. The authors have also found that Croatia's vaccination campaign, which was created as a means to get the population to vaccinate and ensure the health security of Croatia's citizens, was not successfully executed in order to be featured in online media in Croatia. Therefore, in order to ascertain why Croatia's vaccination campaign failed in creating a certain image in public and online media, additional research and further examination of the subject is necessary.

## References

CROATIV.NET, 2021a. *Lauc: 'Ako ne želite da vam Vlada i dalje glumi druga Tita, izađite na mirni prosvjed, govorite!'* [online]. Croativ.net. 16.11.2021.[cit 2.12.2021.]. Available online at: <https://croativ.net/lauc-ako-ne-zelite-da-vam-vlada-i-dalje-glumi-druga-tita-izadite-na-mirni-prosvjed-govorite-25737/>

CROATIV.NET, 2021b. *LAUC KONAČNO SHVATIO DA JE U LOŠEM DRUŠTVU KOJE SADA JAVNO DEMONTIRA* [online]. Croativ.net, 16.11.2021. [cit. 2.12.2021.]. Available online at: <https://croativ.net/0lauc-konacno-shvatio-da-je-u-losem-drustvu-koje-sada-javno-demontirava-25740/>

- CROATIV.NET. 2021c. *JASNA MATEMATIKA: Bakić dokazao da cijepljeni ipak više šire zarazu? Evo računice...* [online]. Croativ.net, 30.11.2021. [cit. 2.12.2021.]. Available online at: <https://croativ.net/jasna-matematika-bakic-dokazao-da-cijepljeni-ipak-vise-sire-zarazu-evo-racunice-26319/>
- GOFFMAN, E. 1974. *Frame analysis: An essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press. 1974. 596.p.ISBN: 0674316568
- HOLY, M. 2021. Media Craming of the Coronavirus in Croatia. In *In medias res* [online]. 2021, vol 3, no. 10 [cit. 1.12.2021.]. Available online at: <https://hrcak.srce.hr/file/374943>. doi:10.440/imr.10.18.3.
- INDEX.HR, 2021a. *U Zagrebu osvanuli plakati protiv nošenja maski i cijepljenja* [online]. Index.hr, 16.11.2021. [cit. 2.12.2021.]. Available online at: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/foto-u-zagrebu-osvanuli-plakati-protiv-nosenja-maski-i-cijepljenja/2318753.aspx>
- INDEX.HR, 2021b. *Capak najavio novo širenje potvrda, Plenković miče Lauca. Sprema se veliki prosvjed* [online]. Index.hr, 16.11.2021. [cit. 2.12.2021.]. Available online at: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/capak-najavio-novo-sirenje-potvrda-plenkovic-mice-lauca-sprema-se-veliki-prosvjed/2318968.aspx>
- INDEX.HR, 2021c. *Splitski infektolog: Ne postoji čovjek na kugli zemaljskoj koji se neće zaraziti* [online]. Index.hr. 30.11.2021. [cit. 2.12.2021.]. Available online at: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/splitski-infektolog-ne-postoji-covjek-na-kugli-zemaljskoj-koji-se-nece-zaraziti/2322029.aspx>
- KOVAČEVIĆ BARIŠIĆ, R., 2021. *Loš odaziv na cijepljenje ne mogu u tjedan dana popraviti obiteljski liječnici* [online]. Večernji.hr. 2.11.2021. [cit. 2.12.2021.]. Available online at: <https://www.vecernji.hr/vijesti/los-odaziv-na-cijepljenje-ne-mogu-u-tjedan-dana-popraviti-obiteljski-lijecnici-1535841>
- LIPMANN W. 1943. *U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston: Little, Brown and Company, 1943. 177 p. ISBN: 9780384329058
- MCCOMBS, W.E., SHAW, D.L., 1972. The agenda-setting function of mass media. In *Public Opinion Quarterly* [online]. 1972, vol 36, no.2. pp 176-187. [cit. 1.12.2021.]. Available online at: <https://academic.oup.com/poq/article-abstract/36/2/176/1853310?redirectedFrom=fulltext>. doi: 10.1086/267990
- PARKINSON, 2016. *Click and elect: how fake news helped Donald Trump win a real election* [online] The Guardian. 14.11. 2016. [cit. 1.12.2021.]. Available online at: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/14/fake-news-donald-trump-election-alt-right-social-media-tech-companies>
- PEGG, D. AND DUNCAN, P. 2018. *Fake news inquiry raises concerns over targeting of voters in Brexit referendum* [online]. The Guardian. 16.4.2018. [cit. 1.12.2021.]. Available online at: <https://www.theguardian.com/politics/2018/apr/16/fake-news-inquiry-raises-concerns-over-targeting-of-voters-in-brexit-referendum>
- SALMINEN, M., ZOJER, G. and HOSSAIN, K. 2020. Comprehensive Cybersecurity and Human Rights in the Digitalising European High North. In SALMINEN, M., ZOJER, G. and HOSSAIN, K. (ed.), *Digitalisation and Human Security: A Multi-Disciplinary Approach to*

*Cybersecurity in the European High North*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. 363.p. ISBN: 978-3-030-48069-1-

SARTS, J. 2021. Disinformation as a Threat to National Security. In JAYAKUMAR, S., ANG, B., ANWAR, N.D. (ed.), *Disinformation and Fake news*. Singapore: Palgrave Mcmillan, 2021. 158 p. ISBN 978-981-15-5875-7. doi:10.1007/978-981-15-5876-4

VEČERNJI.HR, 2021a. *Sve je više ljudi na respiratoru u KBC Splitu. Ravnatelj Meštrović: Ako treba, idem i ja na COVID odjel* [online]. Večernji.hr. 2.11. 2021. [cit.2.12.2021.]. Available online at: <https://www.vecernji.hr/vijesti/sve-je-vise-ljudi-na-respiratoru-u-kbc-splitu-ravnatelj-mestrovic-ako-treba-idem-i-ja-na-covid-odjel-1535997>

VEČERNJI.HR, 2021b. *Studenti FFZG-a prosvjeduju, Uprava: Imaju pravo na vlastito mišljenje, ne mičemo lampione* [online]. Večernji.hr. 16.11.2021. [cit. 2.12.2021.]. Available online at: <https://www.vecernji.hr/vijesti/studenti-ffzg-a-prosvjeduju-uprava-imaju-pravo-na-prosvjed-ne-micemo-lampione-1539798>

VIDOV, P. 2020. *Ne, koronavirus nije američko biološko oružje usmjereno protiv Kine* [online]. Faktograf.hr, 16.3.2020. [cit. 2.12.2021.]. Available online at: <https://faktograf.hr/2020/03/16/ne-koronavirus-nije-americko-biolosko-oruzje-usmjereno-protiv-kine/>

World Health Organization, 2021. [online, cit. 1.12.2021.] Available online at: [https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/health-security#tab=tab_1)

YAN, F. 2020. *Image, Reality and Media Construction: A Frame Analysis of German Media Representations of China*, Singapore: Springer Nature Singapore, 2020. 249.p. ISBN 978-981-32-9075-4

# OBCHODNÁ POLITIKA SPOJENÝCH ŠTÁTOV AMERICKÝCH PO NÁSTUPE JOEA BIDENA DO ÚRADU PREZIDENTA

## U.S. TRADE POLICY UNDER JOE BIDEN'S PRESIDENCY

Nikola Miadoková

### ABSTRAKT

*Po zvolení Joea Bidena za prezidenta Spojených štátov amerických medzinárodné spoločenstvo očakávalo zmeny v smerovaní obchodnej politiky krajiny. Sám Joe Biden prisľúbil väčšiu otvorenosť voči obchodným partnerom a odklon od protekcionistických opatrení. V marci 2021 Kancelária Obchodného splnomocnenca Spojených štátov amerických zverejnila program obchodnej politiky Spojených štátov amerických na rok 2021, v ktorom bolo identifikovaných 9 priorít. Po necelom roku pôsobenia v úrade prezidenta však Joe Biden čelí kritike. Mnohí odborníci tvrdia, že k zmenám smerovania v obchodnej politike, ktoré Joe Biden sľuboval, nedošlo a v niektorých aspektoch Spojené štáty americké pokračujú v protekcionistickej politike, ktorú nastolil Donald Trump. Autor si v príspevku kladie za cieľ komparovať jednotlivé kroky v obchodnej politike, ktoré počas prvého roku v úrade prezidenta zaviedol Joe Biden so smerovaním, ktoré v rámci obchodnej politiky zaviedol Donald Trump.*

**Kľúčové slová:** *Obchodná politika Spojených štátov amerických, Joe Biden, Donald Trump, Svetová obchodná organizácia, Čína*

### Úvod

Mnohí privítali víťazstvo **Joea Bidena** v prezidentských voľbách s veľkým nadšením. **Donald Trump** za štyri roky zhoršil vzťahy Spojených štátov amerických s ich partnermi, paralyzoval jeden z najdôležitejších orgánov Svetovej obchodnej organizácie a narušil svetový systém riešenia obchodných sporov. Spojené štáty americké sa obrátili k unilateralizmu a protekcionistickej politike, čo vyvolalo negatívne reakcie medzinárodného spoločenstva. **Joe Biden** mal predstavovať návrat ku korektným vzťahom, voľnému obchodu a multilateralizmu. Prvý rok jeho pôsobenia v úrade prezidenta Spojených štátov amerických však ukazuje, že napriek kritike politiky **Donalda Trumpa** v nej **Joe Biden** ešte stále pokračuje.

### 1. Obchodná politika Spojených štátov amerických po nástupe Donalda Trumpa do úradu prezidenta

V predvolebnej kampani, ktorá predchádzala prezidentským voľbám v roku 2016, sa **Donald Trump** prezentoval populistickými vyjadreniami v rôznych oblastiach. V oblasti



obchodu sľuboval zavedenie antiglobalizačnej politiky, v rámci ktorej prisľúbil, že bude vždy uprednostňovať ciele Spojených štátov amerických. Taktiež vyhlasoval, že zavedie tvrdšiu politiku vo vzťahu k Číne a v oblasti obchodu zavedie protekcionistické opatrenia.

Po nástupe do úradu prezidenta Spojených štátov amerických, **Donald Trump** splnil mnohé z jeho prisľubov. Hneď v januári 2017, tri dni po nástupe do úradu prezidenta, podpísal exekutívny príkaz a Spojené štáty americké odstúpili od zmluvy o Transpacifickom partnerstve. Podľa neho táto zmluva ohrozovala pracovné miesta Američanov a Spojené štáty americké sa ňou vzdávali veľmi veľkej časti právomocí.

**Donald Trump** taktiež v auguste 2017 zahájil rokovania s cieľom zmeniť podmienky Severoamerickej dohody o voľnom obchode. V predvolebnej kampani sa **Donald Trump** niekoľkokrát vyjadril, že ide o najhoršiu obchodnú dohodu v histórii a vyjadril sa, že pokiaľ sa stane prezidentom, postará sa o to, aby bola celá dohoda podarená. To sa mu aj podarilo. Napriek napätým rokovaniam medzi Spojenými štátmi americkými, Kanadou a Mexikom, sa podarilo dosiahnuť dohodu a v roku 2018 bola podpísaná nová dohoda, ktorá nadobudla účinnosť v júli 2020.

Obchodné vzťahy medzi Spojenými štátmi americkými a Čínou sa zhoršovali po nástupe **Donalda Trumpa** do úradu prezidenta Spojených štátov amerických. Rok 2018 bol poznačený obchodnou vojnou medzi Spojenými štátmi americkými a Čínou, kedy Spojené štáty americké uvalili na čínske produkty 3 série ciel a v uvažovaní ciel pokračovali aj v roku 2019.

**Donald Trump** bol dlhodobým kritikom Svetovej obchodnej organizácie a taktiež sa vyhráždal, že Spojené štáty americké z tejto organizácie odídu. Počas jeho pôsobenia v úrade prezidenta kritizoval činnosť najvyššieho Odvolacieho orgánu Svetovej obchodnej organizácie, na ktorý sa odvolávajú štáty v prípade obchodných sporov. Odvolací orgán podľa neho nespravodlivo rozhodoval v sporoch Spojených štátoch amerických s Čínou a mnohokrát konal nad rámec svojich právomocí. Odvolací orgán tvorí 7 sudcov a je dôležitou súčasťou systému riešenia sporov v rámci Svetovej obchodnej organizácie. Podľa štatistik, približne 70% rozhodnutí Svetovej obchodnej organizácie prehodnocuje trojčlenný panel tohto orgánu. Administratíva **Donalda Trumpa** zablokovala menovanie nových členov, vďaka čomu zostalo z pôvodných sedem členov už len traja. Problém nastal 10. decembra 2019, kedy sa skončilo funkčné obdobie ďalších dvoch členov, čo malo za následok ochromenie procesu rozhodovania o sporoch medzi štátmi. (Bown – Keynes, 2020) Koncom roka 2020 sa taktiež skončilo funkčné obdobie poslednej členky – **Hong Zhao**, vďaka čomu v podstate tento orgán prestal byť funkčný, k čomu došlo prvýkrát v histórii. (Hong Zhao, 2020)

## 1.1 Obchodná politika Spojených štátov amerických po nástupe Donalda Trumpa do úradu prezidenta

**Joe Biden** bol odjakživa zástancom voľného obchodu. V predvolebnej kampani bol veľkým kritikom protekcionistických opatrení, ktoré zaviedol **Donald Trump** a vyčítal mu, že politika Spojených štátov amerických sa pod jeho vedením stala nepredvídateľná, čo má za

následok oslabenie dôveryhodnosti v očiach ich partnerov. **Joe Biden** taktiež kritizoval kroky, ktoré **Donald Trump** podnikol v súvislosti s obchodnou vojnou s Čínou a vyjadril sa, že je potrebnejší tvrdší prístup.

Po nástupe **Joea Bidena** do úradu prezidenta Spojených štátov amerických mnohí očakávali veľké zmeny v obchodnej politike. V porovnaní s **Donaldom Trumpom** sa predpokladalo, že **Joe Biden** upustí od protekcionistickej politiky v hesle „America First“ a vyberie si multilateralistický prístup a zvolí cestu väčšej otvorenosti voči zahraničným partnerom.

Po tom, ako **Donald Trump** po nástupe do úradu prezidenta Spojených štátov amerických odstúpil od zmluvy o Transpacifickom partnerstve, zvyšných 11 členov v nej pokračovalo a premenovalo ju na Komplexnú a progresívnu dohodu pre transpacifické partnerstvo (známu tiež pod skratkou CPTPP). **Joe Biden** nastúpil do úradu prezidenta Spojených štátov amerických 20. januára 2021. Vzhľadom na rastúci vplyv Číny mnohí očakávali, že sa pokúsi opäť otvoriť rokovania o tejto zmluve. Zatiaľ to však vyzerá, že Spojené štáty americké nejavia záujem o pristúpenie. Obchodná zástupkyňa Spojených štátov amerických **Katherine Tai** nechala takúto možnosť otvorenú a vyjadrila sa, že Spojené štáty americké majú záujem spolupracovať s partnermi, ktorí majú rovnaké hodnoty a rovnaké záujmy. Dodala však, že svet sa od roku 2016, kedy bola zmluva podpísaná, veľmi výrazným spôsobom zmenil a ak by mali Spojené štáty americké k tejto zmluve pristúpiť, celá zmluva by sa musela prerokovať. (Cutler, 2021)

V oblasti spolupráce s Kanadou a Mexikom nenastali po nástupe **Joe Bidena** do úradu prezidenta Spojených štátov amerických výrazné zmeny. Po piatich rokoch sa však 18. novembra 2021 konal summit severoamerických lídrov. V minulosti sa konal v pravidelnejších intervaloch, ale počas pôsobenia **Donalda Trumpa** v úrade prezidenta Spojených štátov amerických sa tieto summity prestali konať. **Joe Biden** sa stretol s premiérom Kanady **Justinom Trudeauom** a s prezidentom Mexika **Andrésom Manuelom Lópezom Obradorom**. (Mills, 2021) V rámci tohto summitu nedošlo k zásadnému prelomu. **Justin Trudeau** však vyjadril znepokojenie nad daňovými úľavami, ktoré **Joe Biden** chystá pre elektronické vozidlá vyrobené na území Spojených štátov amerických, nakoľko podľa neho ide o porušenie dohody o voľnom obchode medzi Spojenými štátmi americkými, Mexikom a Kanadou (známou tiež pod skratkou USMCA). (Rogers – Kitroeff, 2021) Snemovňa reprezentantov však 19. novembra 2021 schválila zákon „*Build Back Better*“, ktorého súčasťou sú aj spomínané daňové úľavy pre elektronické vozidlá. Ďalej sa má o tomto zákone rokovať v Senáte. (Scherer, 2021)

Počas prezidentskej kampane sa **Joe Biden** mnohokrát vyjadril, že clá, ktoré Spojené štáty americké uvalili na Čínu škodia obyvateľom Spojených štátov amerických a taktiež ich firmám a poľnohospodárom. Aj z tohto dôvodu mnohí odborníci očakávali, že po nástupe do úradu prezidenta od nich **Joe Biden** postupne upustí. Avšak kroky **Joea Bidena** počas prvých mesiacov jeho pôsobenia v úrade prezidenta zatiaľ nenaznačujú, že sa ich **Joe Biden** chystá v najbližšej dobe zrušiť. Na začiatku októbra 2021 mala obchodná zástupkyňa Spojených štátov amerických **Katherine Tai** príhovor týkajúci sa vzťahov Spojených štátov amerických s Čínou. Jednalo sa o prvý príhovor, ktorý mal objasniť, ako bude vyzerat' politika administratívy **Joea Bidena** vo vzťahu k Číne. **Katherine Tai** avšak predstavila iba základné

body obchodnej politiky Spojených štátov amerických vo vzťahu k Číne bez toho, aby ich bližšie špecifikovala. (Tiezzi, 2021) Napriek tomu, že príhovor neponúkol konkrétne kroky a plány, jasne z neho vyplýva fakt, že **Joeovi Bidenovi** sa nepáči prístup Číny k ekonomickým otázkam. Spojené štáty americké sa však nechystajú okamžite podniknúť kroky, ktoré by mali priamy vplyv na Čínu, ale plánujú sa zamerať na svoju infraštruktúru a pracovníkov. Jediný konkrétny krok vo vzťahu k Číne, ktorý **Katherine Tai** predstavila, bol plán **Joea Bidena** rokovať s Čínou o implementácii dohody Phase One, ktorá bola podpísaná 15. januára 2020 ešte **Donaldom Trumpom**. Spojené štáty sú vraj údajne pripravené začať s procesom uvoľňovania niektorých ciel, avšak **Katherine Tai** odmietla poskytnúť viac detailov. (Office of the United States Trade Representative, 2021)

V novembri 2021 sa však uskutočnilo virtuálne stretnutie **Joea Bidena** s prezidentom Číny **Si Ťin-pchingom**. Nemalo za následok prijatie ráznych krokov smerom k zlepšeniu vzťahov medzi Spojenými štátmi americkými a Čínou, skôr sa snažilo o zastabilizovanie napätej situácie medzi nimi. (Liptak, 2021) Dôkazom napätých vzťahov je aj fakt, že po stretnutí nebolo vydané spoločné prehlásenie, ani nebolo naplánované následné rokovanie predstaviteľov oboch strán.

Po nástupe do úradu prezidenta Spojených štátov amerických sa **Joe Biden** vyjadril, že „*Spojené štáty americké sú späť*“. Taktiež zdôraznil návrat k princípu multilateralizmu. Mnohí preto očakávali, že sa s jeho príchodom vyrieši situácia ohľadom Odvolacieho orgánu Svetovej obchodnej organizácie. Na rozdiel od **Donalda Trumpa**, ktorý sa mnohokrát vyhrážal tým, že Spojené štáty americké vystúpia zo Svetovej obchodnej organizácie, však administratíva **Joea Bidena** vyjadrila svoju podporu a záväzok voči Svetovej obchodnej organizácii. Vďaka jeho deklarovanej úmyslu vrátiť sa k multilateralizmu, mnoho odborníkov očakávalo, že Spojené štáty prestanú blokovať činnosť Odvolacieho orgánu Svetovej obchodnej organizácie. Zatiaľ však **Joe Biden** zastáva podobný názor ako **Donald Trump** a odmieta pristúpiť k menovaniu nových členov a trvá na reforme tohto orgánu.

Pri komparácii obchodných politík **Joea Bidena** a **Donalda Trumpa** sa ukazuje, že napriek tomu, že je **Joe Biden** predstaviteľom inej politickej strany než je **Donald Trump**, má iné hodnoty a na rozdiel od **Donalda Trumpa** je zástancom multilateralizmu a spolupráce, necelý prvý rok, ktorý strávil v úrade prezidenta Spojených štátov amerických ukázal, že v oblasti obchodnej politiky sa jeho názory od názorov **Donalda Trumpa** až tak veľmi nelíšia.

## Zoznam bibliografických odkazov

BOWN, CH. – KEYNES, S. *Why did Trump end the WTO's Appellate Body? Tariffs*. [online]. Peterson Institute for International Economics. [cit.20.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/why-did-trump-end-wtos-appellate-body-tariffs>>

CUTLER, W. 2021. *America Must Return to the Trans-Pacific Partnership*. [online]. Foreign Affairs. [cit.10.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2021-09-10/america-must-return-trans-pacific-partnership>>

ZHAO, H. 2020. *Farewell speech of Appellate Body member Prof. Dr. Hong Zhao*. World Trade Organization. [cit.10.11.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/farwellspeechhzhao\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/farwellspeechhzhao_e.htm)>

LIPTAK, K. 2021. *'Healthy debate,' but no breakthroughs in Biden's critical talks with China's Xi Jinping*. [online]. CNN. [cit.22.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://edition.cnn.com/2021/11/15/politics/joe-biden-xi-jinping-virtual-summit/index.html>>

MILLS, D. 2021. *Biden Meets With Canada's Trudeau and Mexico's López Obrador*. [online]. The New York Times. [cit.19.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.nytimes.com/live/2021/11/18/us/biden-amlo-trudeau>>

OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2021. *What They Are Saying: Ambassador Katherine Tai Outlines the Biden-Harris Administration's New Approach to the U.S.-China Trade Relationship*. [online]. Office of the United States Trade Representatives. [cit.19.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/what-they-are-saying-ambassador-katherine-tai-outlines-biden-harris-administrations-new-approach-us>>

ROGERS, K. – KITROEFF, N. 2021. *At Summit, US, Canada and Mexico Avoid Thorny Questions*. [online]. The New York Times. [cit.19.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.nytimes.com/2021/11/18/us/politics/us-canada-mexico-summit.html>>

SCHERER, S. 2021. *Canada's Trudeau comes up short on U.S. EV tax credits, says will keep pushing*. [online]. Reuters. [cit.19.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.reuters.com/world/americas/canadas-trudeau-comes-up-short-ev-tax-credits-says-will-keep-pushing-2021-11-19/>>

TIEZZI, S. 2021. *Biden's US Trade Representative Outlines Approach to China*. [online]. The Diplomat. [cit.14.10.2021]. Dostupné na internete: <<https://thediplomat.com/2021/10/bidens-us-trade-representative-outlines-approach-to-china/>>

# THE PROJECT OF NORD STREAM 2

Nina Mijoč

## **ABSTRACT**

*Nord Stream 2 is a new export gas pipeline running from Russia to Europe across the Baltic Sea. The decision to build Nord Stream 2 was based on the successful experience in building and operating the Nord Stream gas pipeline but there are different statements about this. The supporters of new pipeline, say that it will guarantee the energy security to European Union, but many people have another opinion about it. An open question regarding this project is still, who will be a partner of Gazprom. The group of companies around Uniper, OMV, Shell and Engie, was keen to become a part of this project. For them it would have been a very good deal with a low risk. Gazprom could guarantee the profits for the next years; it is itself interested in making profits. Nevertheless, due to some cartel issues this group withdraw its offer. The result is now that Gazprom is the only shareholder and the European companies are financial investors.*

**Key words:** Nord stream, energy security, Gazprom, economy

## **Introduction**

Gazprom signed the shareholder agreement for the Nord Stream 2 project in 2015 together with five further European financial investors (Uniper, Wintershall, Royal Dutch Shell, OMV and Engie) (Goldthau 2016, p. 7). The introduction of Nord Stream 2 came as a surprise for European observers. With the two additional pipelines to Nord Stream 1 the capacity for transporting gas will double. One important point to mention is that the project will not receive any money from member states or the EU. It will be fully financed by the six contributors (Fischer 2016, p. 1). The project of Nord Stream is a controversial topic within the European Union and also within the other states of Eastern Europe. The supporters of this project have arguments like the two new pipelines will guarantee the energy security of the Union (Lang and Westphal 2016, p. 5). The opponents of this project are afraid that Gazprom will expand its supremacy on the European market and that the transit countries will be weakened or in the worst case will not be needed anymore. Especially the Central and Eastern European countries are worried of possible negative consequences for their energy security and possible political consequences of the revitalisation of a German-Russian cooperation (Goldthau 2016, p. 7).

There are some different opinions regarding the construction of Nord Stream 2 as well. Some does not see it as a purely objective economic project, but as a subjective political project. Moreover, it is unclear if it really fits the classical energy policy triad of the EU (security of supply, efficiency and climate protection). In addition, the dissent over the future relations of the EU and Russia is growing. This concerns not only the general relations and the energy relations, but the trilateral relations between EU, Russia and Ukraine as well (Lang

and Westphal 2016, pp. 7–8). Topics covering Nord Stream are always seen as well under geopolitical and foreign policy aspects in case of Russia (Goldthau 2016, p. 7)

The two pipelines of Nord Stream 1 pass the exclusive economic areas of Finland, Sweden and Denmark on their way from Russia to Germany. From Greifswald on should the gas then be transported in the western direction via the Norddeutsch Erdgasleitung and in the southern direction via the Ostsee-Pipeline-Anbindungsleitung (Lang and Westphal 2016, p. 7).

This essay aims to analyse the different existing European positions for and against this project. A focus will be the positions of the Central and Eastern European states and the two countries involved – Germany and Russia. The second part will have a short outlook on the economic and political dimension followed by the arguments and positions of the opponents of this project. The fourth section will describe the Russian position and the fifth the position of the German government. This article will finish with a short conclusion of the findings.

### ***Economic and Political Dimension***

The project of Nord Stream was prepared in the light of the Ukraine crisis 2014 and as well in the light of the Energy Union. The Energy Union contains of five priorities: Energy security, solidarity and trust; the internal energy market; energy efficiency as a contribution to the moderation of energy demand; decarbonisation of the economy; and research, innovation and competitiveness. The EU has no clear and common position about Gazprom. For the North- Western countries Gazprom stands for an economic operating and reliable company, while the Central and Eastern European countries perceive the company as a geopolitical instrument of the kremlin. Even if in Germany, the positions towards this project are mainly positive, some negative exist as well. Critics from environmental and climate side, argue that climate compatibility of the planning are not given and the dangers of wasted investments. On the other hand, these studies do not consider the advantages of a new direct and efficient pipeline (Lang and Westphal 2016, pp. 29–30).

Since a few years, Russia is trying to diversify its export routs and to end the transit through Ukraine, because it would be too connected with risks. From the western point of view, this project has primary geopolitical interests for Russia with the main goal to circumvent and weaken Ukraine. There are many arguments pointing towards economic and political interests of Russia. First Russia inhabits 50% of the Gazprom shares. Second, Gazprom and Russia tries to diversify all its pipelines and to invent new selling strategies. Moreover, Russia is keen to show the world that it is not isolated and still is an attractive economic partner. Apart from this have transit countries the possibility to use their location to threaten the country of origin or the receiving country to maximize its benefits (Lang and Westphal 2016, pp. 10–11).

From an economic viewpoint, Germany is a well-chosen partner for Russia. Germany is the biggest gas market in the EU and also the biggest buyer of Russian gas. Furthermore, Gazprom has a good presence in Germany and the proximity to the German/ European market opens new possibilities for the company (Lang and Westphal 2016, p. 12).

Another important economic reason for this project is the access to cheaper gas for some European states. Studies project an increase in the need of gas imports and Nord Stream 2 could provide it. Moreover, is the new route able to reduce the costs for the consumers and increase the earnings of the operators in Europe. Russian gas is still the cheapest energy compared to the current alternatives like LNG (Gordon 2018, p. 1).

### ***Opponents Position***

#### ***Ukraine***

With a possible finalisation of Nord Stream 2 Ukraine could face a complete shutdown of its transit route in the long-run. Now a sudden shutdown is not possible because of long-term contracts. Next to the loss of transit fees, this new project would undermine the economics of investments in Ukrainian infrastructure. If Ukraine loses its important role as transit country for European gas supply, then a support of a modernisation for the gas infrastructure in this country from the EU will decrease and not seem so important anymore (Adomeit 2016, pp. 5– 6).

Since the beginning of the crisis, the relations between EU and Ukraine are better. Ukraine tries to minimize its gas consumption and as well to minimize its gas imports from Russia. The new source of gas is the EU due to return transfer. In 2014, Ukraine profited of 15 billion cubic meters and since then Ukraine is able to receive 20 billion cubic meters. These numbers show that the capacities are higher than the import demand. 60% of all gas imports came from the EU and Ukraine is keen to receive all their (Russian) gas from the EU. At first these actions were primarily, political motivated but now they are economically motivated as well, as the western gas was cheaper. The main argument of the Ukraine, why they are against Nord Stream 2 (the loss of the transit money), is not that strong anymore. There is no doubt that the Ukraine would miss out on money, but on the other hand, they would also save money due to the cheaper gas from the western states. (Lang and Westphal 2016, 22, 24).

#### ***Central and Eastern European States***

The Central and Eastern European countries are dependent on Russian gas and on the Ukrainian export and the pipeline „Brotherhood“ as well. Because of the dependence of Gazprom, as it is the main producer, these states try hard to diversify their gas supplies. This however, is not so easy. Reasons for that are on the one hand their geographical position and on the other hand, the long-term contracts and the small amount of needed gas. Gazprom delivers central and eastern European countries with 50% till 100% of their gas supplies (Lang and Westphal 2016, p. 25).

The countries of that region do not only doubt that for them nothing will change in terms of the transit amount and the transit money. Moreover, they fear secondary external consequences. These include bad developments for their energy sector and the strategic and geopolitical consequences of a German-Russian approach. There exist the fear of a restriction of the options for acting in order to improve the security of supply and reduce the dependence of Russian gas. Moreover, Nord Stream 2 undermines the external position of Ukraine within

the dispute with Russia. In their opinion, Nord Stream 2 is not a purely economic project, but has a political intention. The arguments against Germany are mainly covering the topic of solidarity. Germany would act hypocritical, as it demands solidarity from the Central and Eastern European countries regarding the refugee crisis, but when it comes to economic interests would act egoistic. The ministers responsible for energy policy from Estonia, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia, Hungary and Rumania stated in a letter to the vice president of the Commission **Maroš Šefčovič** that Nord Stream 2 includes alarming aspects with negative results for the European energy policy. The project is against the European thought of energy solidarity and seems like a disassembly of the wanted European Energy Union. The mid- or long-term ending of using Ukraine as a transit country will have as well negative consequences for the countries profiting from the pipeline “Brotherhood”. Countries like Slovakia would lose their status and income as transit countries and other especially Southern European countries need to develop new infrastructure for receiving Russian gas. These changes would hamper the position of this countries in new negotiations for supplying contracts (Lang and Westphal 2016, pp. 31–32)...

### *Slovakia*

If Nord Stream 2 is really happening, Slovakia could be the biggest “looser”. Slovakia is an important transit country for the EU, and already lost because of Nord Stream 1. Even if Eustream has a long-term contract until 2028 with Gazprom, this guarantees not that Gazprom will prolong it, will not try to cancel it earlier or stop the supply because of the Ukrainian situation. The same arguments and uncertainties are valid for the second Slovakian provider SPP. Moreover, wants the Czech Republic to build a direct pipeline to Austria, which would mean that they do not need Slovakian pipelines anymore and this results to less transit income for the country. Slovakia itself tries to look for new ways to earn money with gas. On the one hand, they could maximize the transit towards the East and on the other hand, there exists the project Eastring. Within this project Slovakia wants to connect its pipelines with Hungary, Rumania and Bulgaria till the Turkish border (Lang and Westphal 2016, p. 33).

### *Poland*

Nord Stream 2 does not directly affect Poland. In the last years, it did some changes to ensure its energy security and the diversification of the gas supply. Nevertheless, Poland shows itself as a harsh criticiser of Nord Stream 2. One reason therefore is the fear of Poland that Russian gas imported over Germany could be cheaper than Polish gas from the LNG-terminal. In the long-run this could affect and economically endanger the Polish market. Next to the energy political apprehensions, economic and logistical aspects play a role as well. Due to the installation of the pipelines is it not possible anymore for bigger ships to enter at the harbours in Świnoujście and Stettin. The counter measures of Poland include on the one side, all possible national and European instrument in order to delay Nord Stream 2. On the other side, Poland seeks for even more diversification possibilities (Lang and Westphal 2016, pp. 34–35). Moreover, Poland fears the Russian influence in Europe. The by then-Polish defence minister Sikorski compared the Nord Stream project in 2006 with the Molotov-Ribbentrop Pact of 1939. For a Polish MEP Nord Stream 2 would be geopolitical project of Russia, which



allows it to put more pressure and possible blackmail on the EU and on the eastern member states (Adomeit 2016, p. 9).

### ***Baltic States***

The Baltic States are very sceptical about Nord Stream because of possible external consequences and indirect consequences for their diversification plans. None of the three states is a transit country and so the new pipeline does not directly affect them. According to the Baltic States, Nord Stream 2 is an attempt of Russia to divide Europe and to use it for external interests and ambitions. This is the reason these three states try to use every possibilities with the help of the Commission to stop the project (Lang and Westphal 2016, p. 36).

### ***Czech Republic***

The Czech Republic is a special case in this project. On the one hand, it is profiting from Nord Stream 1 and could profit from Nord Stream 2 as well. On the other hand, is the Czech Republic supporting the positions of the remaining Central and Eastern European states. Nord Stream 1 and 2 includes the possibility for the country to improve its role as a transit country. It is not dependent on the gas pipelines from the Ukraine and is already well connected with the Western gas infrastructure (Lang and Westphal 2016, p. 36).

### ***Hungary and Bulgaria***

These two countries are sceptical about the new pipeline. The reason therefore are mainly economic ones and differ from the other countries. Both countries still hope for the project of South Stream, which would guarantee them higher income. That is why, they are on the one hand not happy that in their opinion the European Commission has lower standards for Nord Stream than for South Stream. On the other hand, they are hoping that Nord Stream could develop into a precedence so that South Stream could be achieved in the end (Lang and Westphal 2016, p. 37).

### ***Russian Position***

The oil and gas production plays a crucial role for Russia. The energy resources have a strategic importance for the political leadership and the economy. Moreover, Gazprom faces two major challenges because of Nord Stream 2. The first challenge includes the political economy of Russia and the second the diversification of the gas market (Goldthau 2016, p. 16). Since the breakup of the Soviet Union Gazprom and other gas companies face the challenge of transit gas through third countries. Because of some problems with transit countries and a lack of investment for the older pipelines, Gazprom stated its wish for diversifying export routes. It seems like Gazprom has no masterplan for the diversification but the successful implementation of Nord Stream shows a successful step towards it (Goldthau 2016, p. 18). The construction of Nord Stream 1 and 2 shows Russian strategic objectives to diversify its transport and minimize the role of Ukraine as a transit country. The Russian president on a press conference stated this on 1 December 2014 (Adomeit 2016, p. 4).

The Russian position includes political and economic dimensions. The political dimension includes the possible threat towards the Ukraine to cease it as a transit country for Russian gas. With this threat, it can put pressure on the Ukraine, state its foreign orientation, and pressure the relationship with the EU. The project of Nord Stream shows again that the real focus and main market for Gazprom still is Europe and not Asia as sometimes stated by Gazprom. The decision to choose Germany as the strategic partner undermines the interest and possibilities of Russia to lobby in EU institutions and hope for a special treatment under the new Energy Package of the EU (Adomeit 2016, pp. 4–5).

The economic dimension includes a risk reduction. With Nord Stream, no third countries have anymore direct control about Russian gas. Moreover, Gazprom can strengthen its importance as a gas supplier in the Central European market. In addition, Gazprom is able with its cheap production to compete with other suppliers and become the most reliable and cheapest partner. Due to this strengths Russia can make itself indispensable for Europe and the European gas market (Adomeit 2016, p. 5).

Nevertheless, some studies show that energy and foreign policy are closely linked in Russia. There are cases, which show that oil or gas deliveries are the cause or mean for interventions made by Russia (Goldthau 2016, p. 9). Nord Stream 2 can be seen as a Russian insurance and a cementation for the leading Russian role in European gas supply (Goldthau 2016, p. 7).

The Russian motivation behind this project should not be reduced to a purely political one. The before mentioned economic reasons play an important role as well. One should not forget that Gazprom is not building only new routes in Europe but also plans to build some in Asia. This shows that Russia wants to have all options possible in the current fluid geopolitical situation. In addition to show, that Russia is still an important trade partner and not isolated the project ensures a secure income for Gazprom and the state. The problems that existed before with Ukraine and the old infrastructure will always contain a risk for Russia, which can be eradicated with the new route (Lang and Westphal 2016, p. 11).

### ***German Position***

The German federal government and the position is clearly in favour for this project. However, they also state that this project is a purely commercial one without any political dimension. The German position also includes a “kind of promise” that this project should not result in the ending of Ukraine as a transit country. The government is convinced that the project will fulfil all legal requirements and that everything will be inside the law (Bundesregierung 2017, p. 7).

Germany tries to stay as much in control of the project as possible and wants to minimize the European influence. With Nord Stream 1 and a possible completion of Nord Stream 2 Germany could develop into the main centre for transit and storage of Russian gas (Adomeit 2016, pp. 6–7).

In a European Council meeting in 2015 **Angela Merkel** stated that this project is a commercial project and therefore politics should not intervene except for the insurance of the fulfilment of all legal obligations. The German government and politics were always in favour of trading with Russia and for new infrastructure projects. The by then minister for

Economics **Sigmar Gabriel** stated 2015 that this new project is in line with the Energy Union and will strengthen the energy security of Europe and creates direct links between consumer and supplier (Fischer 2016, p. 2).

Moreover, the federal government stated in a Kleine Anfrage 1 that this new project does not contradict the goals of the Energy Union. The realisation of Nord Stream 2 would in fact ensure the energy security of the Union and foster the interconnection of the energy grids, South East Europe can be supplied better, and Ukraine could profit from a better reverse flow of gas ( Bundesregierung 2017, p. 6). The German government is also convinced that Nord Stream 2 would not harm the energy security of Poland or the Ukraine, which sometimes was stated as a reason for the negative position of Poland against this project (Feicht 2019a, p. 2). As the energy security of Ukraine and the possible ending of gas transit through Ukraine always have been a crucial topic in connection with the Nord Stream 2 project the German government always stated that Ukraine would not be harmed by this project. In the past, it was often only a “promise” without arguments why Russia should keep Ukraine as a partner. In 2019 however, the German government stated that it is convinced that Ukraine will stay an important partner. The reason therefore is that the demand for gas import will rise and Nord Stream will not cover everything. In addition, Germany supports the trilateral talks between Russia, Ukraine and the European Commission, which aims a continuation of gas transit after 2020 (Feicht 2019b, p. 2).

Further fears of some member states that Germany and Russia could build a bilateral monopoly in the gas market are to be rejected. The state or one company does not lead the gas market in Germany. It is organised competitive and more than one big company exists, which ensures a fair competition on the European gas market (Lang and Westphal 2016, p. 6).

## **Conclusion**

The analysis of the Nord Stream 2 project shows that Europe is divided into opponents and beneficiaries of this new gas route. The beneficiaries are with no doubt Germany, Russia and the Western European countries. However, one should not overestimate the loss for the Ukraine and other critics. It seems that especially for Ukraine this new route could be a chance as well for receiving cheap gas. In addition, has Russia agreed in trilateral talks for a continuation of gas transport through the Ukraine. The biggest fear of the Ukraine to loose their energy security seems not to be a danger anymore.

The positions of the Central and Eastern European states are on the one hand understandable but on the other hand, it seems they exist only because of their history with Russia. Especially the harsh opponent position of Poland originates from their history as Poland it not directly affected by the new route. The same is valid for the Baltic States. Another interesting country in this group of opponents is the Czech Republic, which supports the group of opponents but at the same time is profiting by the new pipelines. The only real loser in this group is Slovakia. If Nord Stream 2 will be finished and the transfer through the Ukraine be stopped Slovakia would loose an enormous amount of transit fees and would be dependent on other routes.

From the point of Russia, this project has a clear economic but a political dimension as well. There is no doubt that Russia is seeking for a diversification of its gas routes and wants

to stay an important partner for the EU. Nord Stream 2 guarantees Russia a long-term income and a central role in the gas supply of the EU. Furthermore, Russia can show its strength in the political arena and show that it is still an important partner for the EU. Russia still wants to keep its influence in Europe and this project is a step towards it.

For Germany, this project is a mainly economically driven one with no real political agenda. The German government can profit from a new central role in the gas distribution of Europe. On the other hand, it wants to use its role to ensure a continuation of the Ukrainian role in the gas supply of Europe.

Concluding all the arguments show that Nord Stream 2 is and will be a controversial project, which at the end nevertheless can guarantee a energy security for Europe. Nord Stream 2 from a viewpoint of Germany and Western European states is an economic project, which ensures the supply of cheap gas. From the Russian perspective, it also includes a political and a geopolitical dimension.

## **Bibliography**

Adomeit, Hannes. 2016. CES POLICY BRIEF: Germany, the EU, and Russia: The Conflict over Nord Stream 2. In: [https://www.europeangashub.com/wp-content/uploads/attach\\_670.pdf](https://www.europeangashub.com/wp-content/uploads/attach_670.pdf). Accessed 04.01.2020.

Die Bundesregierung der Bundesrepublik Deutschland (Bundesregierung). 2017. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten

Annalena Baerbock, Oliver Krischer, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Drucksache 18/13083. In: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/132/1813201.pdf>. Accessed 03.01.2020.

*Feicht, Andreas*. 2019a. Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat April 2019 Fragen Nr. 482 bis Nr. 485. In: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2019/4-482-485.pdf?blob=publicationFile&v=2>. Accessed 03.01.2020.

*Feicht, Andreas*. 2019b. Schriftliche Frage an die Bundesregierung im Monat Februar 2019 Frage Nr. 219. In: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2019/2-219.pdf?blob=publicationFile&v=6>. Accessed 03.01.2020.

Fischer, Severin. 2016. Nord Stream 2: Trust in Europe. In: <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/118248/1/eth-49432-01.pdf>. Accessed 04.01.2020.

*Goldthau, Andreas*. 2016. Assessing Nord Stream 2: regulation, geopolitics & energy security in the EU, Central Eastern Europe & the UK. Strategy Paper 10: EUCERS. In: [https://www.researchgate.net/profile/Andreas\\_Goldthau/publication/306013591\\_Assessing\\_Nord\\_Stream\\_2\\_regulation\\_geopolitics\\_energy\\_security\\_in\\_the\\_EU\\_Central\\_Eastern\\_Europe\\_and\\_the\\_UK/links/57aa492908ae42ba52ac32c2/Assessing-Nord-Stream-2-regulation-geopolitics-energy-security-in-the-EU-Central-Eastern-Europe-and-the-UK.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Andreas_Goldthau/publication/306013591_Assessing_Nord_Stream_2_regulation_geopolitics_energy_security_in_the_EU_Central_Eastern_Europe_and_the_UK/links/57aa492908ae42ba52ac32c2/Assessing-Nord-Stream-2-regulation-geopolitics-energy-security-in-the-EU-Central-Eastern-Europe-and-the-UK.pdf). Accessed 04.01.2020.

Gordon, Noah. 2018. CER INSIGHT: Nord Stream 2: More hot air than gas? In: [https://www.cer.eu/sites/default/files/insight\\_NG\\_16.1.18.pdf](https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_NG_16.1.18.pdf). Accessed 04.01.2020.

Lang, Kai-Olaf and Kirsten Westphal. 2016. Nord Stream 2: Versuch einer politischen und wirtschaftlichen Einordnung. SWP Studie S 21.

# SÚČASNÉ TÉMY STREDOEURÓPSKEJ KRAJNEJ PRAVICE

## THE CENTRAL EUROPEAN FAR RIGHT AND ITS CURRENT ISSUES

Patrícia Šimková\*

### **ABSTRAKT**

*Príspevok sa zaoberá aktuálnymi témami krajnej pravice v štátoch Vyšehradskej štvorky. Cieľom príspevku je teda analýza súčasných tém, ktoré sú pre krajne pravicové politické strany v stredoeurópskom priestore charakteristické a kľúčové. Vzhľadom na komplexnú problematiku krajnej pravice, resp. pravicového radikalizmu a pravicového extrémizmu, je cieľom príspevku okrem analýzy samotných tém, ktorým sa krajná pravica v štátoch V4 zaoberá, aj priblíženie teoretického uchopenia fenoménu krajnej pravice. So zreteľom na stanovený rozsah, ambíciou štúdie nie je detailný výskum krajnej pravice v stredoeurópskom priestore, ale zámerom je poukázať na tematické trendy, ktoré sú v súčasnosti predmetom záujmu krajne pravicových politických subjektov v štátoch V4.*

**Kľúčové slová:** krajná pravica, V4, extrémizmus, radikalizmus

### **Úvod**

Krajná pravica je v súčasnosti v Európe pevnou súčasťou politicko-spoločenského prostredia na rôznych úrovniach. Je všeobecne známe, že spoločnosť a politické systémy čelia v súčasnosti rôznym dezinformačným kampaniam, rôznym skupinám a politickým subjektom s populistickými, radikálnymi i extrémistickými tendenciami. Xenofóbia, vyvolávanie strachu, hnevu a nenávisť sa v posledných rokoch stávajú silným mobilizačným nástrojom s dopadom na praktickú politiku, obzvlášť v krajinách strednej Európy. Krajná pravica ako jeden zo súčasných najdiskutovanejších fenoménov, je významnou oblasťou výskumu nie len v rámci politickej vedy samotnej, ale svoje opodstatnenie má aj v medzinárodnom prostredí. Problematika krajnej pravice je komplexným problémom, vzhľadom na fakt, že pre tento fenomén neexistuje všeobecne platná definícia, čo spôsobuje terminologický chaos a sťažuje to náhľad na politické subjekty, ktoré spadajú do krajne pravicovej stránickej rodiny. Z tohto hľadiska je v príspevku venovaný priestor aj pre ozrejenie terminologického konceptu krajne pravicovej problematiky. Primárnym cieľom tejto štúdie je však priblíženie aktuálnych tém krajnej pravice v stredoeurópskom priestore, na príklade stálych či potenciálnych predstaviteľov krajnej pravice V4, ako napr. Právo i spravodlivosť, Jobbik, Fidesz, Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko, Hnutie Republika, Sloboda a priama demokracia atď. Témy, ktorým sa venuje súčasná krajná pravica poskytujú náhľad na praktiky politického marketingu, na samotné smerovanie a vymedzenie krajne ideologickej stránickej rodiny v stredoeurópskom priestore.

---

\* Mgr. Patrícia Šimková pôsobí ako interná doktorandka na Katedre politológie na Fakulte politických vied a medzinárodných vzťahov Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika, e-mail: patricia.simkova@umb.sk.

## 1 Problematika krajnej pravice

Krajná pravica, pravicový extrémizmus, pravicový radikalizmus sa interpretujú rôznym spôsobom, v rôznych krajinách. V niektorých štátoch, ako napr. v Spojenom kráľovstve sa pojem extrémizmus nepoužíva v dôsledku chýbajúcej všeobecne uznávanej definície (Milo, 2005). V americkom prostredí je najpoužívanejším spojením termín radikálna pravica, avšak kritika používania tohto pojmu spočíva v chýbajúcej všeobecnej správnej a jednoznačnej terminológii, pretože v Nemecku má takýto výraz oveľa širší pojem (Hloušek – Kopeček, 2010). V nemeckom prostredí sa v rámci krajnej pravice striktno využíva rozlíšenie medzi extrémizmom a radikalizmom, zatiaľ čo extrémizmus sa spája s antidemokratickou, protiústavnou charakteristikou, radikalizmus predstavuje metódu postupu, ktorá nie je automaticky spojená s preferenciou antidemokratických princípov (Hloušek – Kopeček, 2010; Milo, 2005). V našom priestore sa prikláňame k preferencii nemeckého vnímania krajnej pravice, v rámci ktorého sa striktno odlišuje rozdiel medzi pravicovým radikalizmom a pravicovým extrémizmom. Pravicový radikalizmus sa vníma ako kvázi medzistupeň medzi demokraciou a extrémizmom, možno ho vnímať ako umiernenější pojem v porovnaní s extrémizmom, ktorý sa síce zaoberá podobnými témami, používa podobné techniky politického marketingu, obsahuje tak isto krajné postoje, názory a konania, no pri ich aplikovaní do praxe, pravicový radikalizmus nezachádza za legálny rámec tak, ako v prípade pravicového extrémizmu. Českí autori taktiež zdôrazňujú, že nevyhnutnou podmienkou pre definovanie extrémizmu, je využívanie nelegálnych prostriedkov (Mareš, 2003). Krajnou pravicou sa označuje aj ideológia, ktorej cieľom je likvidácia daného systému a jej následné nahradenie vlastnou nedemokratickou alternatívou (Lebeda, 2013). Českí autori manipulujú aj s pojmom ultrapravica, ktorý predstavuje vágnejší ekvivalent krajnej pravice (Charvát, 2007).

Krajná pravica sa tak v podmienkach Európy používa podľa mnohých autorov, ako relatívne všeobecný zastrešujúci pojem pre problematiku pravicového extrémizmu a pravicového radikalizmu. Pri relevantnom označovaní krajne pravicových subjektov je vo všeobecnosti problémom aj fakt, že krajná pravica je vnímaná ako pejoratívum, a subjekty, ktoré sú označované za krajne pravicové toto pomenovanie striktno odmietajú a stavajú seba samých do role poškodených (Davies, 2008; Nociar, 2015). V tejto súvislosti ide aj o tzv. úskalía politického nálepkovania v mediálnom vnímaní, v rámci ktorého dochádza neraz k nedorozumeniam pri nedôslednom rozlišovaní priestorového a ideologického chápania krajnej pravice, a takisto pri synonymizovaní pojmov ako *pravicový nacionalizmus*, *extrémizmus*, *populizmus*, *radikalizmus*, *neonacizmus*, *neofašizmus*, *ultranacionalizmus* a pod.

Napriek terminologickému chaosu a absencii jednotnej definície, je v mnohých publikáciách uznávaný a citovaný holandský politológ **Mudde**, ktorý tvrdí, že subjekty vykazujúce krajne pravicovú orientáciu možno podľa rôznych autorov zaradiť do tejto rodiny na základe kombinácie piatich znakov – nacionalizmus, rasizmus, xenofóbia, antidemokracia a silný štát (Mudde, 2000). S prihliadnutím na stredoeurópsky priestor, je vhodné doplniť túto definíciu o tie politické subjekty, ktoré kladú väčší dôraz na národné záujmy, ochranu pôvodného obyvateľstva a jeho kultúry pred imigráciou. Ďalej takéto subjekty odmietajú integráciu štátu do prostredia medzinárodných organizácií, využívajú typické slovné spojenia

s cieľom vyvolať vo voličovi určitú emóciu. Najčastejšie sa jedná o pocit strachu, hnevu, nenávisti, fanatickej hrdosti a pod. Jedna z metód, ako možno určiť ideológiu krajne pravicovej strany, je sústrediť sa na témy, ktorými sa daný politický subjekt zaoberá, ďalej sústrediť sa na politický pôvod lídra a ostatných vedúcich členov strany, nielen na konkrétny program. Je to jeden z ukazovateľov pre krajne pravicové strany, ktorý vytvára náhľad na pozadie strany a na realie, ktoré tvoria základ jej preferovanej ideológie.

V rámci základného náhľadu na prítomnosť týchto znakov v niektorých politických stranách vo V4 (napr. poľskej strane PiS či českej strane SPD), ktoré sú klasifikované ako krajne pravicové, sa nepotvrďuje prítomnosť všetkých piatich kritérií **C. Mudde-a**, a taktiež z pohľadu antisystémovosti takéto strany formálne akceptujú demokraciu a daný systém. Pre strany stredoeurópskeho priestoru sú typické najmä vyššie spomenuté doplnujúce znaky krajne pravicovej ideologickej rodiny. SPD do istej miery disponuje silným nacionalizmom a veľmi vysokým stupňom xenofóbneho prejavu, ktorý sa prejavuje vo veľmi vyostrenej antimigračnej rétorike a v snahe o ochranu domáceho obyvateľstva pred niečím „cudzím“. Ani poľská strana PiS v tomto ohľade takisto nespĺňa všetkých päť kritérií, hoci miera napr. antisemitizmu je vyššia než u SPD, antidemokracia nie je ani u tejto strany primárnou črtou, na základe ktorej by jej aktivity za hranicu legálnosti boli viditeľné. Obe strany, podobne ako mnohé iné politické subjekty označené za pravicovo-radikálne či extrémistické svoju antidemokratickosť v súčasnej modernej dobe vedome skrývajú. Je zrejmé, že v súčasnosti je potrebné nazerať na predstaviteľov krajnej pravice omnoho strategickejšie, keďže antidemokratická orientácia nie je ľahko preukázateľnou črtou krajnej pravice, ak by bola, činnosť takýchto strán by samozrejme ihneď skončila.

Identita jednotlivých krajne pravicových strán sa v súčasnosti neustále formuje, najmä v rámci európskeho priestoru. Napriek absencii všeobecne platnej definície a tzv. terminologickému chaosu, sa v príspevku dospelo k záveru, že krajnú pravicu možno vnímať ako komplexný fenomén, zastrešujúci problematiku pravicového extrémizmu i radikalizmu. Z tohto hľadiska sú témy krajne pravicových politických strán v tomto príspevku vnímané komplexne ako témy krajnej pravice v stredoeurópskom priestore, bez zámeru ich diverzifikovať samostatne na témy pravicového extrémizmu a na témy pravicového radikalizmu.

## 2 Stredoeurópska krajná pravica

Súčasná krajná pravica v krajinách V4 je reprezentovaná mnohými politickými zoskupeniami, organizáciami, združeniami či politickými stranami. Ako bolo vyššie uvedené, analýza súčasných tém krajnej pravice vychádza zo skúmania predstaviteľov krajnej pravice V4, ako napr. Právo i spravodlivosť, Jobbik, Fidesz, Kotleba – Ľudová strana Naše Slovensko, Hnutie Republika, Sloboda a priama demokracia atď. V zásade platí fakt, že aj napriek absencii formálne výraznej kooperácie medzi jednotlivými reprezentantmi krajnej pravice, existujú mnohé spoločné témy, ktoré tvoria programový základ politických strán, základ komunikačných stratégií či základ ich celkovej názorovej orientácie. Tieto jednotlivé mobilizačné témy vychádzajú z historického ideologického základu, či už je to silný nacionalizmus typický pre Maďarsko; príklon ku katolicizmu a silnejšiemu konzervativizmu



typickému pre Poľsko; zameriavanie sa na etnické skupiny a boj proti českému centralizmu charakteristický pre Českú republiku; alebo sa jedná o základ a pozostatky **Tisovho** režimu, ktorý je stále živý v slovenskom politickom systéme. V zásade platí fakt, že krajiny V4 majú podobný historický kontext. Vo všeobecnosti je známe, že postkomunistické krajiny, teda i krajiny strednej Európy, sú od deväťdesiatych rokov konfrontované rôznymi zmenami, či už v sociálnej, hospodárskej alebo politickej oblasti, ktoré súviseli s rôznymi konfliktmi práve na týchto úrovniach. Jednotlivé krízy, ktoré boli prítomné v stredoeurópskom priestore vyvolali v hospodárskej aj sociálnej oblasti zvyšujúcu nezamestnanosť či chudobu, hospodárske ťažkosti, čo sa prejavilo nespokojnosťou s nastavenou politikou, i v nedôvere v etablované politické strany. Je možné argumentovať, že postupne rozvinutá nespokojnosť oslabilila väzby voličov na etablované demokratické strany, čoho následkom bol posun časti voličov v politickom spektre viac doprava. V 90. rokoch a na prelome súčasného storočia, aj napriek značným ekonomickým a sociálnym problémom, ktorým postkomunistické krajiny v strednej Európe čelili, sa nezaznamenal významný vzostup krajnej pravice, ktorý by výrazne otriasol politickými systémami.<sup>55</sup> S otvorenou kritikou demokratického systému vystupovali radikálne či extrémistické skupiny len marginálne, bez stabilného elektorátu. Avšak najmä v posledných rokoch možno sledovať výraznejší nárast podpory krajne pravicových strán vo voličských preferenciách takmer vo všetkých európskych krajinách. Vývoj v krajinách V4 poukazuje, že rozvoj demokracie v týchto štátoch nie je priamočiary. V súčasnosti je možné pozorovať viditeľný nástup autoritatívnych či populistických politikov, problém korupcie, oslabovanie nezávislosti médií a súdnej moci, dehonestáciu štátnych inštitúcií či kritiku integrácie v medzinárodných organizáciách. Je zrejmé, že politické subjekty krajne pravicového ideologického charakteru sú schopné využiť aktuálne nálady verejnej mienky voči iným politickým aktérom či inštitúciám vo svoj prospech, tým že disponujú svojím vlastným politickým programom, ktorý je zväčša založený na národnostných a populistických témach (kritika vysokej nezamestnanosti, nízka bezpečnosť štátu, kritika politických elít), s využitím špecifického jazyka pravicových extrémistov,<sup>56</sup> ktorým podobné politické subjekty verbálne útočia a vymedzujú sa voči stanoveným národnostným menšinám, cudzincom a iným politickým aktérom. „*Nechceme byť provincií EU, chceme rozvíjať a brániť suverénnu Českou republiku..... Multikulturalismus Evropské unie je pohroma a je to nový druh rasismu*“ (Okamura, 2021a).

## 2.1 Súčasný témami stredoeurópskej krajnej pravice

Typickými témami je i odmietanie vzťahov k EÚ a NATO, odmietanie multikulturalizmu, liberalizmu, globalizačného procesu či kritika islamu, kritika vakcinačnej

<sup>55</sup> ako príklad možno uviesť politické subjekty v slovenskom politickom systéme – Slovenskú národnú jednotu v parlamentných voľbách 2002 – 0,15%; Slovenskú ľudovú stranu, ktorá nezískala žiadnu výraznú voličskú podporu v parlamentných voľbách 2006 – 0,16% (Štatistický úrad, 2002-2006).

<sup>56</sup> Využívanie typického slovníka extrémistov sa spravidla odvíja od špecifických slov a hesiel, no najmä od dichotómie, v snahe vymedziť seba voči iným. Tento pôsob komunikácie krajne pravicových strán sa diferencuje od iných politických aktérov, a predstavuje v rámci komunikácie akýsi marketingový nástroj navyše, ktorý evidentne využíva jednoduchosť, výraznejšie a záživnejšie spojenia, heslá, ktorých úlohou je fascinovať, zaujať, presvedčiť voličov, no i zosmiešniť iné politické subjekty. Tento jazyk pravicových extrémistov využívajú krajne pravicové strany krajín V4.

politiky a opatrení v súvislosti so súčasnou pandemickou situáciou<sup>57</sup> a kritika LGBT komunity a migračnej politiky. „*Migranti sú jed a nie sú potrební*“ (Orban, 2016). Známy bol i medializovaný prípad poľskej strany PiS, kedy strana navrhla predpis o zákaze výkonu učiteľského povolania pre homosexuálov. K hlasovaniu o návrhu však nikdy nedošlo, napriek tomu hlavný predstaviteľia sú známi svojimi výroky „*LGBT je hrozba pre národ, importovaná zo zahraničia*“ (Kaczynski, 2018).

Z vyššie uvedeného vyplýva, že hranice záujmu krajne pravicových strán sa výraznejšie formálne vzdialili od antidemokratickosti v pravom slova zmysle. Snahy o porušenie ľudských práv u spomenutých strán boli, no nepresiahli v praxi legálny rámec. Je preto možné polemizovať, do akej miery možno hodnotiť takéto snahy krajne pravicových subjektov, do akej možnej miery je potrebné s rezervou a s nadhľadom vnímať posun od antidemokracie k iným „umiernenejším“ témam. Do popredia sa dostávajú témy, ktoré môžu krajne pravicové strany kritizovať, ktorými môžu voliča znechutiť, pobúriť, vzbudiť strach a pod. V zásade platí, že pre krajnú pravicu v krajinách V4 platí neustála snaha o polarizovanie spoločnosti na „my“ a „oni“, ktorou je vyjadrený postoj k politickým elitám, k náboženským či národnostným menšinám a iným komunitám. Do kategórie „my“ nepatria príslušníci inej rasy, prisťahovalci či ostatné menšiny a skupiny, ktoré sú považované za niečo cudzie. Národ, ale i konkrétna politická strana (napr. v tomto prípade LSNS) sa prostredníctvom takéhoto jazyka vymedzuje voči iným, spôsobom, že používa spojenia ako priateľ vs. nepriateľ, biela rasa vs. iná rasa, Slovensko vs. Brusel a pod. Rozlišovanie subjektov na nepriateľov možno ponímať z viacerých uhlov pohľadu. Nepriateľa z vnútra štátu predstavujú vládne politické strany i ostatné demokratické opozičné strany, ktoré vystupujú proti akejkoľvek snahe zmeniť systém štýlom, ktorý propaguje samotná LSNS. „*Nedovoľíme rozmiestnenie cudzích vojsk a základní na Slovensku...zabráňime invázii imigrantov ....ochránime Slovensko pred kriminalitou asociálov aj pred vonkajšími hrozbami*“ (LSNS, 2020). Aj na tomto citáte je možné vidieť základné znaky krajnej pravice, ako nacionalizmus, xenofóbia, rasizmus, a znaky pravicového extrémizmu – využívanie typického jazyka extrémistov, snaha o vyvolanie pocitu nenávisťi, strachu, snaha viac polarizovať spoločnosť.

Najaktuálnejšou témou krajne pravicových subjektov vo V4 je súčasná koronakríza a s ňou späté všetky náležitosti, ktoré so sebou prináša. Rétorika, ktorou disponuje krajná pravica by sa mohla zhrnúť na nasledujúce tvrdenie – z pandémie vinia politické strany, ktorú sú aktuálne pri moci. Hovoria, že keby vládli oni, neumieralo by toľko ľudí a všetko by sa vrátilo do stavu pred pandemiou. Krajná pravica sa dokonca stavia do pozície obhajcu individuálnych slobôd. „*Je to už minulosť: slobodné nákupy, cesta do práce, štúdium, návšteva rôznych podujatí, či nedeľná účasť na svätej omši. Dnes je všetko inak. Na Slovensku oficiálne začala očkovacia totalita! V júli totiž Národná rada schválila zákon, ktorý pod zámienkou tzv. pandémie COVIDU-19 zavádza očkovací apartheid. Z tých, čo sa odmietnu dať zaočkovať, vládni poslanci urobili doslova občanov druhej kategórie*“ (LSNS, 2021, s. 11). „*Nemá vôbec žiaden zmysel ľudí rozdeľovať na jednu a druhú kategóriu, na tých*

---

57 I keď v tomto prípade sa odlišujú postoje napr. LSNS, ktorá pandémiu považuje za niečo umelo vytvorené. Postoj poľskej PiS je v protipóle s LSNS, svojich sympatizantov dokonca vyzývajú k vakcinácii.

*s právami a tých bez práv... ak sa národ nezobudí, už nikdy nebudeme slobodní“* (Mazurek, 2021). „*Odmítáme covid-totalitu. Odmítáme protiústavní diskriminaci neočkovaných!*“ (Okamura, 2021b)

## 2. 2 Pandemické naratívy

Pandemická kríza, ktorá vo svete aktuálne dominuje, ovplyvnila medzinárodnú i vnútroštátnu politiku viacerých štátov, nevynímajúc štáty Vyšehradskej štvorky. Tak ako rôzne iné krízy či rozporuplné udalosti, ktoré majú priamy vplyv na životy ľudí a ekonomiku daného štátu, tak aj súčasná koronakríza vytvorila vhodné prostredie pre realizovanie politik krajne pravicových politických subjektov. Ako je všeobecne známe, v rámci celkového vnímania a využívania nástrojov politického marketingu krajnej pravice, hlavnú rolu pri agende Covid-19 zohráva konšpiračné vnímanie a prekrúcanie reality.

V roku 2020 bol realizovaný výskum, v rámci analýzy aktivít krajnej pravice v štátoch V4 v období koronakrízy.<sup>58</sup> Výskumníci monitorovali dezinformácie šírené predstaviteľmi stredo európskej krajnej pravice počas prvej vlny pandémie. Na základe analýz a jednotlivých výskumných zistení sa identifikovali základné dezinformačné pandemické naratívy, ktoré figurovali (v súčasnosti neustále figurujú) predovšetkým vo virtuálnom priestore. Primárny naratív krajnej pravice, ktorý je v podstate zreteľne identifikovateľný je *naratív skepticizmu*. Tvrdenie vychádza z faktu, že krajne pravicové politické strany a iné subjekty sú zástancami názoru, že Covid-19 nie je smrteľnou a vážnou respiračnou chorobou, že ide obyčajné chrípkové ochorenie, ktoré je v dnešnej dobe stále aktuálne len kvôli mediálnej hre. V nadväznosti na predchádzajúce tvrdenie možno poukázať na ďalší naratív, ktorý opisuje vnímanie pôvodcu koronakrízy. Jedná sa o *globálnu kontrolu*, ktorá vychádza zo snahy určitých spoločenských elít ovládnuť svet. V tých najextrémnejších dezinformáciách sa objavovali tvrdenia, že koronavírus bol špeciálne vyvinutý ako biologická zbraň zameraná proti jednotlivým národom. S globalizáciou úzko súvisí aj otázka migrácie. Výrok „Vírus bol zavlečený do EÚ migrantmi“ charakterizuje *xenofóbny naratív* a antimigračné vnímanie. Je všeobecne známe, že krajná pravica vo V4 odmieta migračnú politiku EÚ a zdôrazňuje fakt, že prílev migrantov je nekontrolovateľný, a práve cudzinci sú najväčšími šíriteľmi vírusu, čo spôsobuje, že obyvatelia starého kontinentu sú nútení prijímať opatrenia, ktorými obmedzujú svoje životy. *Protizápadný naratív* možno charakterizovať negatívnym až nenávisným vzťahom k Európskej únii a západu (liberálny svet – Západ a EÚ zlyháva, nie sú schopné postarať sa o svoje obyvateľstvo). „*Západ zešlel a prosazuje zvrátenosť i rasismus proti bělochum. Nepatříme na západ, ani na Východ, ale do středu Evropy. Musíme se bránit, abychom nedopadli stejně jako zdegenerovaný západ*“ (Okamura, 2021c) Protizápadný naratív je alternovaný provýchodným a proautoritárskym vnímaním. V rámci jednotlivých krajne pravicových vyhlásení sa objavujú ospevujúce tvrdenia o efektívite a pomoci Číny a Ruska, pričom pravdivé reálie o utajovaných informáciách šírenia nákazy a porušovaní ľudských práv týmito štátmi odmietali, na druhej strane ich dezinformačné kampane proti demokratickým štátom boli zo strany krajnej pravice V4 obhajované a podporované.

<sup>58</sup> Výskum *The V4's Coronavirus Infodemic. A window of opportunity to spread distrust in the West* bol realizovaný v rámci spolupráce Political Capital (Maďarsko), Inštitút pre verejné otázky (Slovensko), Inštitút pre spoločenskú bezpečnosť (Poľsko) a Inštitút pre politiku a spoločnosť (Česká republika) (2020).

V súčasnosti je najviac diskutovanou témou vakcinačná politika a s ňou súvisiace *antivaxerské vnímanie*, ktoré spochybňuje vedecké názory. V rámci marketingovej komunikácie krajnej pravice smerom k protivakcinačnej politike, sa objavujú tvrdenia o skrytom zámere „západu“ ovládnuť obyvateľstvo pomocou nanočipov, ktoré sú vkladané prostredníctvom očkovacej látky (The V4's Coronavirus Infodemic, 2020; Mesežnikov, 2020).

Na základe vyššie uvedeného je možno vo všeobecnosti konštatovať, že v prostredí radikálnych a extrémistických subjektov vo V4 vznikajú naratívy, ktoré sú charakteristické využívaním dezinformácií, nedôverou k vedeckým poznatkom a k univerzálne platným morálnym hodnotám, odporom voči západnému svetu, liberálnej demokracii a európskej integrácii a pod.

## **Záver**

Hoci krajná pravica nedisponuje jednotnou definíciou a všeobecne platnými kritériami, vo svojej podstate ju možno vnímať ako zastrešujúci pojem pre všetky politické subjekty, ktoré sa pohybujú na pravom okraji ideového spektra. Problém nastáva pri promiskuitne používaných pojmoch ako *extrémne radikálna, ultrapravicová, radikálne extrémna, neonacistická strana* atď., ktoré vôbec nemožno označiť ako synonymá krajnej pravice, a ktoré sami o sebe ešte viac prehlbujú terminologický chaos krajne pravicovej problematiky. Terminologický chaos krajnej pravice taktiež vychádza z jej rozdielneho vnímania v medzinárodnom prostredí. Napriek absencii všeobecne platnej definície pre krajnú pravicu (vzhľadom na fakt, že v našom prostredí sa vychádza z nemeckého vnímania tejto problematiky) sa v príspevku identifikovali spoločné témy, ktorými sa krajne pravicové subjekty v stredoeurópskom priestore zaoberajú. Do tém, ktoré dominujú v súčasnej stredoeurópskej krajnej pravici možno zahrnúť nekritický nacionalizmus, kritický až útočný postoj k politickým elitám a demokratickým inštitúciám, odmietavý postoj k liberálnym a postmoderným hodnotám, odmietavý postoj k európskej integrácii, xenofóbia a antimigračné postoje, odpor voči LGBT komunite a téma polarizácie spoločnosti na *my vs. oni*. Taktiež možno skonštatovať, že subjekty stredoeurópskej krajnej pravice vo veľkej miere využívajú rôzne populistické a manipulačné praktiky, ktoré v plnej miere pretavujú do ich hlavnej straníckej agendy. Z tohto hľadiska je v súčasnosti najdiskutovanejšou témou krajnej pravice práve pandemická situácia, jej spochybňovanie a kritizovanie opatrení, čím krajne pravicové subjekty (čo je však zarážajúce – takto koná nie len krajná pravica, ale bohužiaľ i niektoré štandardné politické strany) polarizujú spoločnosť v tak vážnej a citlivej téme.

V príspevku sa dospelo k záveru, že napriek rozmanitosti krajnej pravice vo V4 (prítomnosť odlišnej miery ideológie napr. nacionalizmu či fašizmu u krajne pravicových strán, aj s ohľadom na historický kontext krajnej pravice v stredoeurópskom priestore) sa krajne pravicové subjekty v súčasnosti zaoberajú veľmi podobnými témami s rovnakým štýlom komunikácie smerom k voličom.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

DAVIES, P. J., JACKSON, P. 2008. *The far right in Europe: an encyclopedia*. [online]. Greenwood : Oxford, 2008. 461 p. [cit. 2021-08-10]. Dostupné na internete:

- <[http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/5536/2/Introduction\\_Defining\\_the\\_Far\\_Right.pdf](http://eprints.hud.ac.uk/id/eprint/5536/2/Introduction_Defining_the_Far_Right.pdf)>. ISBN 978-1-84645-003-7.
- HLOUŠEK, V., KOPEČEK, E. 2010. *Politické strany. Puvod, ideologie a transformacie politických stran v západní a střední Evropě*. Praha : Grada, 2010. 320 s. ISBN 9788024731926.
- CHARVÁT, J. 2007. *Současný politický extremismus a radikalismus*. Praha : Portál, 2007. 183 s. ISBN 978-80-7367-098-6.
- KACZYNSKI, J. 2018. *Tretina Poliakov žije v obciach, ktoré sa vyhlásili za zóny bez LGBT*. [online]. euractiv.sk. 2020. [cit. 2021-08-023]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/rovnost-sanci/news/uz-tretina-polskych-obci-sa-vyhlasila-za-zony-bez-lgbt/>>.
- ESNS. 2020. *Noviny Ludovej strany Naše Slovensko*. In Naše Slovensko. 2020, roč. 3, č. 1. s. 1-16.
- ESNS. 2021. *Noviny ľudovej strany Naše Slovensko*. [online]. 2021, roč. 4, č. 3. [cit. 2021-10-10]. Dostupné na internete: <http://kotlebovci.sk/wp-content/uploads/2021/11/noviny-rocnik-4-cislo-3.pdf>>.
- MAREŠ, M. 2003. *Pravicový extremismus a radikalismus v ČR*. 1. vyd. Brno : Barrister and Principal. 2003. 653 s. ISBN 80-86598-45-4.
- MAZUREK, M. 2021. *Nedovoľme povinné očkovanie! Hovorme otvorenie o generálnom štrajku!* [online]. facebook.com 2021. [cit. 2021-08-05]. Dostupné na internete: <<https://www.facebook.com/MilanMazurek.Republika/videos/1103656256833951>>.
- MESEŽNIKOV, G. 2020. *Čo o covide-19 tvrdí krajná pravica v krajinách V4*. [online]. dennikN.sk. 2020. [cit. 2021-08-05]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/2183335/co-o-covid-19-tvrdi-krajna-pravica-v-krajinach-v4/>>.
- MILO, D. 2004. *Rasistický extrémizmus v Slovenskej republike: neonacisti, ich hnutia a ciele*. Bratislava : Friedrich Ebert Stiftung, 2004. 119 s. ISBN 80-89149-03-0.
- MUDDE, C. 2000. *The ideoloy of the extreme right*. [online]. Manchester : Manchester University Press, 2000. 212 p. [cit. 2021-08-05]. Dostupné na internete: <<http://www.oapen.org/download?type=document&docid=341385>> ISBN 9780719057939.
- NOCIAR, T. 2015. *Politológ ako lekár, psychiater a ideologický štátny aparát: kritický pohľad na problematické aspekty terminológie politickej krajnosti*. In *Rexter*. [online]. 2015, roč. 13, č. 1. [cit. 2021-08-10]. Dostupné na internete: <[http://casopis.rexter.cz/rexter\\_01\\_2015.pdf](http://casopis.rexter.cz/rexter_01_2015.pdf)>. ISSN 1214-7737.
- OKAMURA, T . 2021a. *Multikulturalismus Evropské unie je pohroma a je to nový druh rasismu!* [online]. spd.cz. 2021. [cit. 2021-08-20]. Dostupné na internete: <<https://www.spd.cz/multikulturalismus-evropske-unie-je-pohroma-a-je-to-novy-druh-rasismu/>>.
- OKAMURA, T. 2021b. *Odmítáme covid-totalitu*. [online]. spd.cz. 2021. [cit. 2021-11-20]. Dostupné na internete: <<https://www.spd.cz/odmitame-covid-totalitu/>>.
- OKAMURA, T. 2021c. *Západ zešilel a prosazuje zvrátenosti i rasismus proti bělochum*. [online]. spd.cz. 2021. [cit. 2021-11-20]. Dostupné na internete: <<https://www.spd.cz/zapad-zešilel-a-prosazuje-zvracenost-i-rasismus-proti-belochum-2/>>.

ORBAN, V. 2016. *Hungarian prime minister says migrants are poison and not needed*. [online]. The Guardian. 2016. [cit. 2021-08-20]. Dostupné na internete: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jul/26/hungarian-prime-minister-viktor-orban-praises-donald-trump>>.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD. 2002. *Volby do NRSR 2002. Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre politické strany*. [online]. volby.statistics.sk. 2002. [cit. 2021-08-20]. Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2002/webdata/vysledky.htm/>>.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD. 2006. *Volby do NRSR 2006. Počet a podiel platných hlasov odovzdaných pre politické strany*. [online]. volby.statistics.sk. 2006. [cit. 2021-08-20]. Dostupné na internete: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2006/slov/index.jsp@subp=v.htm>>.

*The V4's Coronavirus Infodemic. A window of opportunity to spread distrust in the West: analytická štúdia*, Political Capital (Inštitút pre verejné otázky). 2020. 33 s.

# PROBLEMATIKA KLIMATICKÝCH ZMIEN AKO SÚČASNÁ VÝZVA SVETOVEJ POLITIKY. ANALÝZA PROBLEMATIKY KLIMATICKÝCH ZMIEN CEZ OPTIKU SAMITU COP26

## THE PROBLEMATIC OF CLIMATE CHANGES AS A CURRENT CHALLENGE OF GLOBAL POLITICS. ANALYSIS OF PROBLEMATIC OF CLIMATE CHANGES THROUGH THE OPTIC OF COP26 SUMMIT

Róbert Király

### ABSTRAKT

*Súčasná kríza životného prostredia sa stáva čoraz väčším objektom záujmov nielen laickej, ale i odbornej časti verejnosti. Stupňujúce sa apely vedeckej komunity, mimovládneho sektora či mnohých náboženských a politických predstaviteľov spôsobujú výrazný nárast záujmu o tému klimatických zmien, udržateľnej budúcnosti a v neposlednom rade ochrany biologickej rozmanitosti. V duchu narastajúcich dôsledkov aktuálnej environmentálnej krízy a blížiaceho sa klimatického kolapsu sa uskutočnila aj tohtoročná (t. j. 2021) konferencia organizovaná pod hlavičkou OSN o klíme s názvom COP26 v škótskom Glasgowe, ktorej výsledok predurčil budúce smerovanie ľudstva v kontexte „zelenej“ agendy. Cieľom našej práce je zanalyzovať najdôležitejšie výstupy z tohto medzinárodného podujatia a komparatívnou metódou porovnať výsledky rokovaní s prebiehajúcou krízou životného prostredia. Na základe takto získaných dát vyhodnotíme mieru úspešnosti/neúspešnosti glasgowského samitu COP26.*

**Kľúčové slová:** klimatické zmeny, COP26, Škótsko, samit, životné prostredie.

### Úvod

Problematika klimatických zmien sa v posledných desaťročiach aj vďaka šíreniu environmentálnej osvety, vedeckej komunity a aktivite občianskej časti spoločnosti stáva čoraz väčším predmetom záujmu aj politických predstaviteľov. Dôkazom toho je každoročný summit OSN o klíme s názvom COP (Conference of the Parties), ktorá sa aktuálne zrealizovala po ročnej odmlke spôsobenej pandémiou koronavírusu v škótskom Glasgowe. Táto udalosť je pritom mnohými environmentálnymi organizáciami či politickými predstaviteľmi označovaná ako kľúčová, nakoľko hrozba blížiaceho sa klimatického kolapsu sa stáva čoraz menej odvrátiteľnou. Zástupcovia zo 197 krajín sveta, medzinárodných organizácií, občianskej spoločnosti či súkromného sektora mali za úlohu nájsť riešenia na súčasnú environmentálnu krízu, ktorá už dnes postihuje celú našu Zem.

Z vyššie uvedeného dôvodu sme sa rozhodli vykonať analýzu výstupov z tohto globálneho samitu, pričom takto získané dáta porovnáme s aktuálnou krízou životného prostredia. Cieľom nášho príspevku bude určenie miery úspešnosti/neúspešnosti rokovaní zmluvných strán OSN o klíme, ktoré v konečnom dôsledku určia budúce smerovanie ľudstva v oblasti „zelenej“ agendy. V práci využívame deskriptívnu, komparatívnu a analytickú

metódu, pričom vychádzame z relevantných knižných a internetových zdrojov doplnených o naše vlastne úvahy.

## 1 Problematika klimatických zmien ako politický problém

O tom, že klimatická kríza nie je rozhodne „iba“ ekologický problém dnes už takmer nie je žiadnych pochyb. Dôsledky tohto negatívneho fenoménu totiž postihujú aj ľudskú civilizáciu, ktorá najmä v posledných rokoch musí zápasiť s jej mnohými prejavmi. Spomenúť môžeme napríklad čoraz častejšie povodne, suchá, dezertifikáciu, lesné požiare, úbytok biologickej rozmanitosti či celkové znečistenie na úrovni všetkých ekosystémových zložiek. Klimatické zmeny pritom mnohé z týchto environmentálnych hrozieb znásobujú, pričom niektoré negatívne antropologické činnosti (ako deforestácia) spôsobujú prehĺbenie klimatickej krízy. Môžeme tak pozorovať akúsi kauzalitu, ktorej spoločným menovateľom je predovšetkým človek, resp. trvalo neudržateľná ľudská činnosť, ktorá je spätá najmä s aktuálnym neoliberalným ekonomickým modelom, kde fenomén trhu prenikol aj do oblasti životného prostredia. Trhový fundamentalizmus založený na (často krát neobľomnej) viere v schopnosť neregulovanej kapitalistickej politiky voľného trhu vyriešiť väčšinu ekonomických i sociálnych problémov sa však ukazuje nie ako nástroj na ich vyriešenie, ale práve za jeho príčinu. Ako konštatuje americký finančník **G. Soros**: „*trhový fundamentalisti uznávajú, že úloha štátu v ekonomike je vždy rušivá, neúčinná a vo všeobecnosti má negatívne konotácie. To ich vedie k presvedčeniu, že trhový mechanizmus môže vyriešiť všetky problémy*“ (Citáty 2021; Trhový 2021).

V podobnej rétorike uvažuje aj český filozof **O. Suša**, ktorý prepája environmentálnu krízu práve s negatívnymi sociálnymi dôsledkami: „*civilizační rizika již nejsou v pravém smyslu nezamýšleným důsledkem a dysfunkcí, ale spíše ve stále větší míře systémovým důsledkem rozvoje celoplanetární, globální expanze a růstu moderní kapitalistické industriální technologické civilizace*“ (Suša, O.; Sťahel, R., 2016, s. 61).

Summa summarum, aktuálne sme očitými svedkami tzv. paralelnej krízy, ktorú slovenský environmentálny filozof **R. Sťahel** definoval ako negatívny jav charakteristický nielen ekologickou, ale aj environmentálnou krízou. Inými slovami, ničenie jednotlivých zložiek celoplanetárneho ekosystému nebude mať (a nemá) len ekologické dôsledky, ale je charakteristický aj prejavmi negatívnych dopadov na ľudskú societu (Sťahel 2019, s. 52).

Aktuálnym príkladom zahrňujúcim vyššie zmienené konštatovania je africký Madagaskar. Táto ostrovná krajina čelí už niekoľko mesiacov hladomoru, ktorého pôvod tkvie práve v klimatických zmenách. Podľa konštatovania zástupcu šéfa WFP pre Madagaskar **A. Mangoniho** ide o jediný hladomor na svete, ktorý vypukol v súvislosti s klimatickou zmenou. (Takmer 2021).

Táto problematika má pritom tendenciu zasiahnuť aj ďalšie regióny sveta, pokiaľ nedôjde k zmierneniu súčasnej environmentálnej krízy. Ani zďaleka však pritom nejde len o nedostatok jedla. Krajiny sveta už dnes zápasia napríklad s nedostatkom vodných zdrojov, klimatickou migráciou, stúpajúcou hladinou morí/océánov či v neposlednom rade s extrémnymi výkyvmi počasia, ktoré do veľkej miery sťažujú život obyvateľov postihnutých krajín. Agenda klimatických zmien je tak rozhodne aj veľkou výzvou celosvetovej politiky,



ktorá si vyžaduje promptnú akcieschopnosť všetkých svetových aktérov. Vyriešenie environmentálnej krízy bude mať totiž pozitívny dopad aj na ďalšie celospoločenské sektory, akými sú ekonomika/hospodárstvo, zdravie, životný štandard či samotnú prírodu. V takomto duchu začala aj klimatická konferencia COP26 v škótskom Glasgowe, kde svet sledoval deň za dňom negociácie jej aktérov.

## 2 Analýza problematiky klimatických zmien cez optiku samitu COP26

Konferencia COP26 v škótskom Glasgowe prebiehajúca začiatkom novembra 2021 bola centrom mimoriadneho záujmu nielen odbornej, ale i laickej časti verejnosti. Zástupcovia 197 krajín sveta, mimovládneho i súkromného sektora mali za úlohu nájsť riešenie na blížiaci sa klimatický kolaps, ktorý by spôsobil nielen vážne dôsledky pre prírodu, ale i pre ľudskú civilizáciu ako celok. Aj z dôvodu mimoriadnej dôležitosti bol samit od začiatku pod drobnohľadom, pričom výsledku rokovaní mohla napovedať aj štruktúra účastníkov. Týmto dátam sa venovali aktivisti z organizácie Global Witness ktorí zistili, že na zozname akreditovaných delegátov identifikovali až 503 ľudí s väzbami na spoločnosti využívajúce fosílny zdroje. Dané osoby pritom slúžili ako lobisti v prospech plynárenských i ropných firiem, ktoré z pragmatických dôvodov odmietajú menej škodlivé spôsoby výroby energie. To v konečnom dôsledku potvrdil aj jeden zo zástupcov Global Witness **M. Worthy**: „*priemysel využívajúci fosílny palivá celé desaťročia popieral (klimatické zmeny) a oddŕaľoval skutočné opatrenia v súvislosti s klimatickou krízou. [...] Jeho vplyv je jedným z hlavných dôvodov, prečo 25 rokov rozhovorov OSN o klíme nevedlo k skutočnému zníženiu globálnych emisií (skleníkových plynov)*“ (Fosílny 2021).

Samotná početná prítomnosť veľkého počtu delegátov plynárenských a ropných spoločností len potvrdzuje skutočnosť, že klimatický samit v Glasgowe naozaj predstavoval mimoriadne dôležitú udalosť, ktorá mala za úlohu zmeniť odklon ľudstva od tak masívneho využívania fosílnych palív, akého sme dnes svedkami. Radikálne zníženie emisií skleníkových plynov bola pritom jedna z požiadaviek aj občianskeho sektora, ktorý roky upozorňuje na túto neudržateľnú antropologickú činnosť. Varovanie pred kolapsom globálneho ekosystému si pritom uvedomuje aj náboženská obec. Začiatkom októbra 2021 pápež **František** dokonca inicioval výzvu takmer 40 náboženských vodcov, ktorú adresoval vládam krajín sveta, aby sa v Glasgowe zaviazali k ambicióznym cieľom, a aby nepremárnili príležitosť, ktorú im aktuálna situácia ponúka. Ako uviedla samotná hlava katolíckej cirkvi: „*môžeme na tieto krízy reagovať ústupom k izolacionizmu, protekcionizmu a vykorisťovaniu, alebo v nich môžeme vidieť skutočnú šancu na zmenu*“ (Pápež 2021).

V podobnom duchu reagoval aj britský premiér **B. Johnson**, ktorého krajina samitu predsedala: „*Hnev a netrpezlivosť sveta bude nezastaviteľný, pokiaľ neurobíme z tejto konferencie COP26 v Glasgowe moment, keď začneme brať vážne klimatickú zmenu a postavíme sa reálne k uhliu, autám, peniazom a stromom*“ (Johnson 2021).

Oveľa „ostrejší“ slovník zvolil generálny tajomník OSN **A. Guterres**: „*Je čas povedať dosť. Dosť už bolo surovosti voči biodiverzite. Dosť bolo zabíjania sa uhlíkom. Dosť bolo zaobchádzania s prírodou ako so záchodom. Dosť bolo pálenia, vrtnia a ťažby. Kopeme si vlastné hroby*“ (Kopeme 2021).

Slová mnohých ďalších lídrov jednotlivých vlád či občianskeho sektora volali po zastavení/riešení environmentálnej krízy, ktorej dôsledky už dnes spôsobujú veľké problémy naprieč všetkými svetadielmi. Naliehavosť vyjadrení svetových lídrov teda nie je náhodná a je priamym odzrkadlením skutočnosti, ktorej ako ľudstvo spoločne čelíme. V podobnom duchu sa však realizovala aj konferencia COP21 vo Francúzsku, ktorej výsledkom bola Parížska klimatická dohoda. Ako však môžeme vidieť, sľuby a (ne)záväzky obsiahnuté v tomto globálnom klimatickom pakte sa už dnes ukazujú ako nenaplniteľné<sup>59</sup>, a planéta tak bude čeliť otepleniu hraničiacemu s klimatickým kolapsom. Aj z toho dôvodu bol glasgowský samit mimoriadne sledovaný, nakoľko politické vyhlásenia a sľuby už dnes jednoducho nestačia. Aké teda boli závery COP26?

Výraznejším úspechom bolo rozšírenie boja proti jednému z najnebezpečnejších skleníkových plynov – metánu. Autormi záväzku o znížovaní tejto látky o 30 % do roku 2030 boli ešte pred samotným COP26 Spojené štáty a EÚ, čo malo motivovať aj iné krajiny sveta, aby sa k dohode pridali. Diskusia o metáne tak prebiehala aj na glasgowskom samite, ktorého výsledok možno brať viac pozitívne, ako negatívne. Dobrou správou je, že vyše 100 krajín sveta sa k boju proti metánu zaviazalo, pričom medzi nich patrili aj najväčší producenti ako napr. Brazília, Nigéria či Kanada. Aj keď túto iniciatívu zo strany Bruselu a Washingtonu označujeme pozitívne, stále ju nemôžeme považovať za dostatočnú. V konečnom dôsledku totiž táto dohoda pokrýva iba 45 % celosvetových emisií, pričom záväzok na zníženie tohto skleníkového plynu nevyjadrili ďalší veľkí producenti ako Rusko či Irán. Aj napriek týmto skutočnostiam iniciatívu vítame, nakoľko v boji proti klimatickým zmenám považujeme za dôležité, aby sme sa jednostranne nezameriavali iba na znížovanie emisií CO<sub>2</sub>, ale aj ďalších skleníkových plynov. Na margo tejto témy sa vyjadril aj americký filantrop **B. Gates**: „V konečnom dôsledku nie sú samotné emisie skleníkových plynov podstatné; záleží na zvyšovaní teploty a jeho vplyve na ľudí. A vplyv plynu ako metán na človeka je oveľa horší než vplyv oxidu uhličitého. Zvyšuje teplotu okamžite a pomerne výrazne“ (Gates 2021, s. 23; Klimatický 2021; Glasgow 2021a).

Druhým významnejším úspechom bolo prijatie prísľubu o ukončení deforestácie do roku 2030. K tomuto záväzku sa prihlásilo 110 krajín sveta, pričom medzi nimi nechýbala ani Brazília. Tá najmä od nástupu aktuálneho prezidenta **J. Bolsonaro** čelí vnútroštátnej i medzinárodnej kritike za čoraz rýchlejší výrub Amazonského dažďového pralesa. Dohoda z Glasgowu by tak mala ochrániť aj tento vzácny ekosystém, ktorého ničenie má dopady aj na globálnu klímu. Tento záväzok považujeme za veľmi pozitívny prínos samitu, nakoľko lesné spoločenstvá nezohrávajú významnú úlohu len pri zachytávaní CO<sub>2</sub>, ale v konečnom dôsledku plnia celý rad ekologických a celospoločenských funkcií, ktorých ohrozenie by spôsobilo vážne následky. Posilnenie ochrany lesov teda znamená aj posilnenie boja proti emisiám, zníženiu biodiverzity či v neposlednom rade boja proti extrémom počasia. Je však dôležité (podobne ako aj pri ďalších záväzkoch) sledovať jeho implementáciu v praktickom živote. Obdobná dohoda už totiž bola prijatá v New Yorku v roku 2014, avšak jej uplatnenie je do značnej miery nedostatočné (Gillet; Rannard 2021).

---

<sup>59</sup> To v konečnom dôsledku potvrdil aj bývalý americký prezident **B. Obama** priamo na samite. Viac info na: <https://spravy.rtvs.sk/2021/11/sucasne-klimaticke-zavazky-nectacia-hovori-barack-obama/>

Tretím míľníkom samitu COP26 bolo prijatie tzv. Glasgowského klimatického paktu, ktorý bol výsledkom kompromisu jednotlivých signatárov. Podľa nášho názoru, ako aj názorov zástupcov občianskeho sektora či mnohých vedcov, je konečná dohoda nedostatočná. Klimatický pakt obsahuje záväzky ako posilnenie cieľov signatárskych krajín do roku 2022 v kontexte výraznejšieho znižovania emisií, urýchlenie ich znižovania do roku 2022 namiesto parížskeho cieľa 2025 či potvrdenie cieľov o udržaní nárastu teploty pod 2°C. Problémom je však elastická klauzula zakotvená v bode č. 29 paktu, ktorá hovorí o tom, že krajiny v plnení klimatických cieľov zohľadnia svoje vnútroštátne okolnosti. To otvára veľký priestor k neplneniu záväzkov, nakoľko do obsahu predmetnej klauzuly si môžu signatári zahrnúť takmer čokoľvek. Takýmto spôsobom, a s absenciou sankčného mechanizmu, je cieľ uhlíkovej neutrality do roku 2050 veľmi náročným na zrealizovanie. Negatívom paktu je takisto nezohľadnenie požiadaviek chudobných krajín na dostatočné finančné odškodnenie či explicitné nedištancovanie sa od používania uhlia, čo bolo tesne pred koncom samitu presadené delegátmi z Číny a Indie (Jenčová 2021; Glasgow 2021).

Po skončení samitu sa tak ozývalo viac kritickejších, než pozitívnych ohlasov. Organizácie ako Fridays For Future či Greenpeace, ale aj generálny tajomník OSN **A. Gutteres** vyjadrili zo samitu sklamanie, nakoľko nesplnil očakávania, ktoré planéta akútne potrebuje. Nálady kritickejších hlasov podľa nášho názoru najlepšie vystihol šéf Výskumného ústavu pre klimatické vplyvy v nemeckom Postupime **J. Rockström**: „*Pred Glasgowom sme smerovali ku katastrofe, po Glasgowe stále ideme nebezpečným smerom. Bol to významný krok vpred, ale rozhodne nie dostačujúci*“ (Greenpeace 2021; Experti 2021).

Glasgowský klimatický pakt môžeme vnímať dvojakým spôsobom, a to obsahovo a na základe pravdepodobnosti jeho implementácie. Obsah paktu obsahuje tak pozitívne, ako aj negatívne prvky. Pozitívnu správou je prihlásenie sa k záväzkom parížskych cieľov, zrýchlenie znižovania emisií skleníkových plynov či vyjadrenie odklonu od uhlia (aj keď sa nevyjadril explicitný záväzok na zastavenie jeho používania). Na druhú stranu však dokument obsahuje mnoho všeobecných fráz, pričom sporný bod č. 29 evokuje možnosť nedodržovania týchto záväzkov, pričom zároveň nedôjde k porušeniu klimatického paktu. Tu sa dostávame do roviny implementácie, ktorá sa ukazuje aj pri ďalších podobných dokumentoch (napr. Kjóto, Paríž, či záväzky z NY proti odlesňovaniu), že veľkým problémom nie je obsahová stránka záväzkov, ale ich nedostatočná, ba až úplná absencia ich implementácie. Sme preto toho názoru, že aj keby Glasgowský klimatický pakt obsahoval razantnejšie opatrenia na zastavenie blížiaceho sa ekosystémového kolapsu, tak by to v konečnom dôsledku v praktickej rovine nemuselo znamenať vôbec nič. Ako uvádza americký spisovateľ **Ch. Eisenstein**: „*[...] celkový stav planéty sa neustále zhoršuje. Päťdesiat rokov po vydaní Zákona o čistote ovzdušia je celosvetová úroveň znečistenia vzduchu horšia než kedykoľvek predtým. Štyridsať rokov po vydaní Zákona o čistote vody hmotnosť plastov v oceánoch presahuje hmotnosť rýb, ktoré v ňom žijú. Štyridsať rokov po vydaní Zákona o ohrozených druhoch biodiverzita na celej planéte prudko klesá. A po niekoľkých desaťročiach klimatických dohôd sa nerovnováha klimatického systému i naďalej prudko zhoršuje*“ (Eisenstein 2020, s. 62).

Aj keď nespochybnujeme minimálne deklaratívny význam obsahov klimatických dohôd, tak za väčší problém stále považujeme ich nedostatočnú implementáciu, resp. absenciu akéhokoľvek sankčného mechanizmu. Bez týchto zmienených podmienok dospejeme ku klimatickým cieľom veľmi ťažko, ak vôbec.

Závazky o znižovaní metánu či úrovne deforestácie takisto môžu na prvý pohľad evokovať optimizmus, avšak len budúcnosť ukáže, či sa predmetné ciele stanú reálnymi. Po desaťročiach skúseností s obdobnými dohodami však odborná i laická verejnosť (oprávnené) upadá skôr do roviny skepticizmu.

Samit COP26 tak hodnotíme skôr v negatívnom ponímaní, nakoľko ak si odmyslíme skepticizmus v kontexte implementácie dohodnutých cieľov, tak už len obsahová stránka samotných záväzkov je nedostatočná, čo potvrdzuje občiansky i vedecký sektor naprieč jednotlivými štátmi signatárskych krajín. Ide tak o kompromis, ktorý v konečnom dôsledku neuspokojil očakávania verejnosti pred začatím negociácií, pričom ústupok Indii a Číny v kontexte problematiky spaľovania uhlia ešte viac prehĺbil nedôveru voči vládnym predstaviteľom, ktorým k vybudovaniu dôvery v súvislosti so „zelenou“ agendou nepomôže už ani greenwashingová stratégia, o ktorú sa v posledných rokoch v mnohých prípadoch opierali.

## **Záver**

Samit v Glasgowe nedopadol podľa očakávaní. Aj keď môžeme badať niektoré pozitívne prvky (najmä záväzok na zastavenie odlesňovania či znižovania emisií metánu), tak delegáti jednotlivých krajín nenaplnili výzvy občianskej spoločnosti, vedcov i mnohých významných osobností verejného života. Otázna bude aj skutočnosť, či dôjde k praktickej implementácii aspoň týchto schválených záväzkov, nakoľko história nás naučila, že môžeme využiť právo na skepticizmus.

Záverom konferencie COP26 bol prijatý aj Glasgowský klimatický pakt, ktorý bol kompromisom zúčastnených aktérov, a teda takisto nenaplnil očakávania, ktoré volali po radikálnej zmene v kontexte znižovania emisií skleníkových plynov. Vágne formulované opatrenia de iure zlegitimizované kontroverzným bodom č. 29, ako aj odklon od zastavenia uhlia vytvorili podľa našej mienky z paktu len ďalší právne nezáväzný a neambiciózny dokument, z ktorého sa už v blízkej budúcnosti stane podobný relikv minulosť, akými sú dnes Kjótsky protokol či aj Parížska klimatická dohoda. Ostáva nám teda len dúfať, že potrebná zmena na zastavenie klimatického kolapsu, ergo na riešenie environmentálnej krízy v komplexnom slova zmysle, sa začne čoraz viac vykonávať „zdola.“ Obce/mestá i samotné regióny môžu byť najdôležitejším aktérom „zelenej“ revolúcie, ktorých politika v komparácii s centrálnymi vládami môže byť (a v mnohých prípadoch aj je) oveľa ambicióznejšia.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

*Citáty Georga Sorosa*, 2021. [online]. Economiafinanzas [cit. 13.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.economiafinanzas.com/sk/fr%C3%A1zy-george-soros/>>

EISENSTEIN, Ch. 2020. *Klíma: Nový príbeh. Nejde o udržateľnosť, ale o to, čo chceme udržať*. Považská Bystrica : Inštitút Gaia, 2020. 272 s. ISBN 978-80-973281-1-5.

*Expertí v Nemecku považujú Glasgowský klimatický pakt za nedostatočný*, 2021. [online]. TASR. [cit. 16.11.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.teraz.sk/zahranicie/experti-v-nemecku-reaguju-na-glasgowsk/590507-clanok.html?utm\\_source=teraz&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=click&utm\\_content=.%253BsZahrani%25C4%258Die](https://www.teraz.sk/zahranicie/experti-v-nemecku-reaguju-na-glasgowsk/590507-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=.%253BsZahrani%25C4%258Die)>

*Fosilne palivá majú na klimatickom summite najviac delegátov*, 2021. [online]. SME [cit. 15.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://ekonomika.sme.sk/c/22779212/fosilne-paliva-maju-na-klimatickom-summite-viac-delegatov-nez-ktorakolvek-krajina.html>>

GATES, B. 2021. *Ako sa vyhnúť klimatickej katastrofe. Dostupné riešenia a nevyhnutné zmeny*. Bratislava : IKAR, 2021. 251 s. ISBN 978-80-551-7819-6.

GILLET, F. – RANNARD, G. 2021. *COP26: World leaders promise to end deforestation by 2030* [online]. BBC. [cit. 16.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.bbc.com/news/science-environment-59088498>>

*Glasgow Climate Pact*, 2021. [online]. UNFCCC. [cit. 16.11.2021]. Dostupné na internete: <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021\\_L16\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf)>

*Glasgow Chronicles: EU and the US announce a global pledge to slash methane*, 2021a. [online]. Europa. [cit. 16.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://cor.europa.eu/sk/news/Pages/Glasgow-Chronicles-EU-and-the-US-announce-a-global-pledge-to-slash-methane.aspx>>

*Greenpeace Slovensko: Pakt COP26 nezodpovedá stavu klimatickej krízy*, 2021. [online]. TASR [cit. 16.11.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.teraz.sk/slovensko/dohoda-z-glasgowa-nezodpoveda-podla-gr/590446-clanok.html?utm\\_source=teraz&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=click&utm\\_content=.%253BsSlovensko](https://www.teraz.sk/slovensko/dohoda-z-glasgowa-nezodpoveda-podla-gr/590446-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=.%253BsSlovensko)>

JENČOVÁ, I. 2021. *Výhra alebo zlyhanie COP26? Používanie uhlia sa „nekončí“, ale „zniží“* [online]. Euractiv [cit. 16.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/klima/news/vyhra-alebo-zlyhanie-cop26-pouzivanie-uhlia-sa-nekonci-ale-znizi/>>

*Johnson vyzval svetových lídrov na dôrazné kroky na ochranu klímy*, 2021. [online]. TA3. [cit. 15.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.ta3.com/clanok/216897/johnson-vyzval-svetovych-lidrov-na-dorazne-kroky-na-ochranu-klimy>>

*Klimatický summit v Glasgowe sa skončil prijatím dohody*, 2021. [online]. TASR [cit. 16.11.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.teraz.sk/zahranicie/klimaticky-summit-v-glasgowe-sa-skonci/590397-clanok.html?utm\\_source=teraz&utm\\_medium=organic&utm\\_campaign=click&utm\\_content=.%253BsZahrani%25C4%258Die](https://www.teraz.sk/zahranicie/klimaticky-summit-v-glasgowe-sa-skonci/590397-clanok.html?utm_source=teraz&utm_medium=organic&utm_campaign=click&utm_content=.%253BsZahrani%25C4%258Die)>

*Kopeme si vlastné hrozby, je čas povedať dosť, hovorí šéf OSN*, 2021. [online]. SME [cit. 15.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://svet.sme.sk/c/22774976/kopeme-si-vlastne-hroby-je-cas-povedat-dost-hovori-sef-osn.html>>

*Pápež František vyzval svetových lídrov na radikálne kroky proti zmene klímy*, 2021. [online]. Pravda. [cit. 15.11.2021]. Dostupné na internete:

<<https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/605480-papez-frantisek-vyzval-na-radikalne-kroky-proti-zmene-klimy/>>

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

SUŠA, O. – SŤAHEL, R. 2016. *Environmentální devastace a sociální destrukce*. Praha : FILOSOFIA, 2016, 258 s. ISBN 978-80-7007-452-7.

*Takmer 30 000 ľudí na Madagaskare čelí v dôsledku zmeny klímy hladomoru*, 2021. [online]. Aktuality.[cit. 13.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/67dsdwf/takmer-30-000-ludi-na-madagaskare-celi-v-dosledku-zmeny-klimy-hladomoru/>>

*Trhový fundamentalizmus (Market fundamentalism)*, 2021. [online]. Investopedia. [cit. 13.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://investopedia.sk/2021/02/27/trhovy-fundamentalizmus-market-fundamentalism/>>

# ODOLNOSŤ AKO BEZPEČNOSTNÝ KONCEPT V KONTEXTE ZÁKLADNÝCH DOKUMENTOV NATO

## RESILIENCE AS A SECURITY CONCEPT IN THE CONTEXT OF NATO'S BASIC DOCUMENTS

Tomáš Koziak

### **ABSTRAKT**

*Zmena povahy relevantných bezpečnostných hrozieb na začiatku 21. storočia si vynucuje aj zmenu pohľadu na spôsob zabezpečenia obrany. Vzhľadom na fakt, že vojenský útok v euroatlantickom prostredí je len málo pravdepodobný, tieto nové typy hrozieb cielia najmä na civilné obyvateľstvo a na kritickú infraštruktúru. Tento priestor sa však nedá chrániť vojenskými prostriedkami a preto v tejto situácii opäť rastie význam iných nástrojov strategickkej obrany. Jedným z nich je odolnosť, ktorej obsahom je budovanie efektívneho systému civilnej pripravenosti voči vojenským i nevojenským hrozbám a ktorá bola jedným z kľúčových pilierov systému obrany počas Studenej vojny na oboch stranách železnej opony.*

*Článok sa zaoberá vývojom konceptu odolnosti v základných dokumentoch NATO, popisuje hlavné oblasti, ktoré má svojim pôsobením chrániť a definuje hlavných aktérov, ktorí sa na jej vytváraní podieľajú. Naznačuje tiež to, akým spôsobom je koncept odolnosti prakticky implementovaný do systému obrany v podmienkach v Slovenskej republike.*

**Kľúčové slová:** bezpečnosť, obrana, odolnosť, NATO

### **Úvod**

Zmena povahy relevantných bezpečnostných hrozieb po skončení Studenej vojny viedla k výraznému zhoršeniu predvídateľnosti bezpečnostného prostredia. Medzinárodný terorizmus, medzinárodný organizovaný zločin, nekontrolovaná migrácia, hybridné hrozby, či problémy spojené s pandémiou COVID-19 zmenili v relatívnej krátkej dobe náš pohľad na bezpečnosť a na spôsob zabezpečenia obrany.

Mocenské pomery súčasného geopolitického prostredia prakticky vylučujú možnosť priameho vojenského útoku na niektorého z členov NATO. Hrozby, ktorým jej členské štáty bezprostredne čelia a ktoré môžu podstatným spôsobom ohroziť ich bezpečnosť majú preto primárne nevojenský charakter a cielia predovšetkým na civilné obyvateľstvo a kritickú infraštruktúru. Keďže tieto ciele je prakticky nemožné chrániť klasickými vojenskými prostriedkami, do popredia musia vstúpiť iné strategické formy obrany. V tejto súvislosti a v tomto kontexte rastie význam odstrašenia, ale predovšetkým rastie potreba zvýšenia odolnosti tohto priestoru voči týmto nevojenským typom hrozieb.

V minulosti, počas Studenej vojny, bol na oboch stranách železnej opony vypracovaný a zabezpečený efektívny systém podpory civilnej pripravenosti aj voči nevojenským hrozbám v podobe civilného bezpečnostného plánovania, resp. civilnej ochrany. Vypracovanie tohto

systemu sa opieralo práve o potrebu zvýšenia odolnosti spoločnosti voči rôznym typom hrozieb a jeho hlavným cieľom bolo posilniť schopnosť obyvateľstva čo najlepšie čeliť možným krízovým udalostiam. V praxi išlo napríklad o zriaďovanie rôznych vládou poverených inštitúcií, dobre známe budovanie krytov, vytváranie evakuačných plánov, zriaďovanie skladov civilnej ochrany, opakované cvičenia, či o podrobný systém vzdelávania a informovanosti civilného obyvateľstva, čo robiť v prípade rôznych typov ohrozenia. Je pravdou, že tento systém bol na oboch stranách železnej opony primárne orientovaný na zvýšenie odolnosti civilného obyvateľstva v prípade vojenského útoku, no treba určite dodať, že niektoré z jeho atribútov sa už vtedy týkali nevojenských typov hrozieb, resp. jeho základné štruktúry bolo v niektorých štátoch po roku 1990 možné ľahko transformovať do podmienok zmenenej bezpečnostnej situácie (napr. v prípade nordického konceptu tzv. totálnej obrany) (Wither, 2020, s. 61-81).

Po rozpade bipolárneho systému mnohé štáty prehodnotili svoje bezpečnostné priority a jedným z ich dôsledkov bol aj pokles ich záujmu o udržiavanie systému zabezpečovania odolnosti civilného obyvateľstva, resp. dôležitých inštitúcií v podobe civilnej ochrany. V postkomunistických štátoch strednej a východnej Európe však bol tento problém výrazne vypuklejší. Netýkal sa totiž len náhlej zmeny priorít bezpečnostnej politiky, tak ako to bolo v prípade existujúcich členov Severoatlantickej aliancie. Týkal sa najmä rozpadu, resp. premeny mnohých existujúcich štruktúr, nedostatku zdrojov, ktorý vyplýval z problémov prvých rokov hospodárskej transformácie, ale aj toho, že mnohé z kľúčových oblastí fungovania štátu prešli zo štátneho do súkromného vlastníctva (napr. zdravotná, dopravná, či energetická infraštruktúra). Tým sa výrazne skomplikovali možnosti štátu aj v oblasti organizácie toho, čo v minulosti zabezpečovalo systém civilnej obrany a toho, čo prispievalo k tomu, čo dnes vo všeobecnosti nazývame zabezpečením odolnosti štátu.

Teroristické útoky z 11. septembra 2001, zintenzívnenie hybridnej vojny po ruskej anexii Krymu v roku 2014 a udalosti, ktoré sprevádzali pandémiu COVID-19 však v priebehu relatívne krátkej doby ukázali to, že svet po skončení Studenej vojny nie je vôbec bezpečným miestom. Tieto nekonvenčné hrozby, ktoré vznikli aj z dôvodu rastu komplexnosti medzinárodných vzťahov a medzinárodného bezpečnostného prostredia majú úplne iný charakter než tie, ktorým sme čelili počas Studenej vojny. Prvou líniou ich negatívneho pôsobenia totiž nie je armáda, ale najmä civilné obyvateľstvo a kritická infraštruktúra štátu. Na časť z týchto hrozieb sa síce dá reagovať stratégiou odstrašenia, no väčšina z nich je voči nej z princípu imúnna. Aj preto, v tejto súvislosti, pojem obrana nadobúda úplne iný význam a týka sa primárne zabezpečenia dostatočnej miery občianskej a celospoločenskej pripravenosti a odolnosti čeliť, resp. úspešne prekonať negatívne dôsledky týchto nových typov nekonvenčných hrozieb. V tejto súvislosti je ešte dôležité dodať, že dobre nastavená odolnosť zároveň dopĺňa stratégie odstrašenia a obrany, lebo potenciálny útočník musí v takomto prípade na poškodenie svojho cieľa vynaložiť viac energie a prostriedkov.

Koncept odolnosti sa v dokumentoch Severoatlantickej aliancie po prvýkrát objavuje v jej strategickom koncepte, prijatom na Lisabonskom summite v roku 2010. Je však zmienený len veľmi okrajovo a iba v kontexte potreby zachovania komunikačných kanálov v čase prípadného útoku (Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation, 2010). Prvou výraznejšou reakciou NATO v tomto



smere boli až výstupy Varšavského summitu v roku 2016. Tento summit po prvýkrát definoval základné princípy odolnosti, ako aj sedem základných oblastí, ktoré sú kľúčové pre zabezpečenie jej dostatočnej miery v kontexte obrany štátu i Aliancie. Odolnosť je podľa definície NATO „schopnosťou spoločnosti odolať a ľahko a rýchlo sa zotaviť z veľkých otrasov, ako napríklad prírodná katastrofa, zlyhanie kritickej infraštruktúry, či hybridný alebo ozbrojený útok“ (Resilience and Article 3, 2021). Sedem hlavných oblastí, ktorých sa odolnosť štátu má v tomto kontexte týkať je definovaných takto:

- 1) zaistenie kontinuity fungovania vlády a najdôležitejších vládnych služieb
- 2) odolnosť energetických zdrojov v podobe zaistenia záložných plánov na zabezpečenie náhradných energetických dodávok zvnútra štátu i zo zahraničia
- 3) schopnosť vysporiadať sa s nekontrolovanými presunmi veľkých skupín obyvateľstva
- 4) odolnosť potravinových a vodných zdrojov v podobe ich ochrany a bezpečnej distribúcie
- 5) odolnosť zdravotníckeho systému a jeho schopnosť zabezpečiť zdravotnú starostlivosť pre mnoho obetí
- 6) odolnosť civilných telekomunikačných systémov a kybernetických sietí a zabezpečenie ich funkčnosti v čase krízových podmienok
- 7) odolnosť civilných dopravných systémov, a to pre zabezpečenie presunu jednotiek Aliancie, ako aj pre pohyb civilných služieb v krízových podmienkach (Resilience through Civil Preparedness, 2021)

V kontexte zabezpečenia fungovania štátu je samozrejme kľúčovou požiadavkou tá, ktorá sa týka zaistenia kontinuity vlády. Kým ostatných šesť oblastí sa týka najmä zaistenia odolnosti, resp. fungovania rôznych aspektov fyzickej infraštruktúry štátu, prvá požiadavka má oveľa širší presah a nemožno ju redukovať len na technické zabezpečenie fungovania kritických vládnych služieb v krízových podmienkach. V súvislosti s hybridnými hrozbami je totiž veľmi dôležité aj udržanie a zachovanie funkčnosti demokratických inštitúcií a ich ochrana pred oslabovaním zo strany iných štátov. Fyzickú infraštruktúru, je totiž možné, na rozdiel od ochrany demokratických inštitúcií, chrániť pred prípadným útokom fyzickými prostriedkami a po prípadnom útoku sa tento typ infraštruktúry samozrejme aj najľahšie obnovuje. Ochrana existencie demokratických inštitúcií však predstavuje oveľa zásadnejší problém. Útoky na nich sú skryté, ťažko odhaliteľné, relatívne lacné a obnova dôvery ľudí v ich funkčnosť a dôležitosť je náročnou a dlhodobou záležitosťou. Práve to sú bezpochyby dôvody, ktoré vysvetľujú rastúcu početnosť a intenzitu týchto útokov na členské štáty Aliancie.

Podstatnou podmienkou toho, aby bol štát odolný v zmysle uvedených oblastí je samozrejme spôsob nastavenia systému, ktorý má toto zabezpečiť. Vzhľadom na fakt, že odolnosť štátu je jedným z atribútov jeho ochrany pred vnútornými a vonkajšími hrozbami, ktorých dôsledky sú často veľmi podobné (napr. poškodenie kritickej infraštruktúry, či možné veľké straty na životoch), je samozrejme nutnosť úzkej spolupráce a koordinácie civilných a vojenských zložiek. Na úrovni civilnej správy je potom potrebné zabezpečiť súčinnosť

medzi štátnymi inštitúciami, súkromným sektorom, ale aj civilným obyvateľstvom (Garriaud-Maylam, 2021).

Hlavným aktérom tohto systému sú nevyhnutne štátne inštitúcie. Tie sú primárne zodpovedné za podobu, spôsob nastavenia, ako aj kvalitu štruktúr, ktoré tvoria odolnosť štátu. Zabezpečujú tvorbu legislatívy, alokujú zdroje, budujú potrebné kapacity a na základe princípov hierarchického usporiadania koordinujú činnosť a vedú vzájomnú komunikáciu všetkých zložiek systému. Definujú požiadavky smerom k súkromnej sfére a civilnému obyvateľstvu a odovzdávajú im potrebné informácie. Výborným príkladom sú v tomto smere severské a pobaltské štáty a spôsob ich komunikácie týkajúci sa prípravy občanov na to, ako čeliť prípadným krízovým udalostiam.<sup>60</sup> V prípade ich vzniku potom štátne inštitúcie prijímajú nevyhnutné opatrenia, ktoré majú viesť k ich riešeniu.

Súkromný sektor je jedným z pilierov odolnosti štátu, no zároveň je aj jeho slabým miestom. Dokáže totiž zabezpečiť a distribuovať prostriedky, ktoré sú nevyhnutné na úspešné zvládnutie krízových situácií a vzhľadom na svoju povahu je zároveň dostatočne flexibilný na to, aby tieto situácie zvládol bez väčšej ujmy prežiť. Dobrým príkladom je v tomto smere napríklad tvorivý potenciál súkromných firiem, ktorý napríklad pomáha bojovať s hybridnými hrozbami alebo pri boji s pandemiou COVID-19. Na druhej strane však treba povedať, že sú to práve súkromné firmy, ktoré sú životne závislé na fungovaní kritickej infraštruktúry štátu, či už ide napr. o dodávky energií, či o pripojenie na telekomunikačnú alebo kybernetickú sieť. To, že hlavným cieľom týchto firiem je produkcia zisku však okrem výhod vyplývajúcich z už spomínanej flexibility prináša aj nevýhody týkajúce sa možného oslabenia odolnosti štátu. Týka sa to napríklad nedávnych problémov s predajom telekomunikačných zariadení firmy Huawei, ktorých používanie bolo vyhodnotené ako bezpečnostné riziko, či veľkých čínskych investícií do dopravnej a energetickej infraštruktúry vo viacerých členských štátoch Aliancie. Aj tieto fakty poukazujú na dôležitosť potreby začlenenia súkromnej sféry do systému budovania odolnosti štátu.

Prvou líniou negatívneho pôsobenia nekonvenčných bezpečnostných hrozieb je predovšetkým civilné obyvateľstvo. Je vždy najdôležitejším cieľom, ale aj obeťou teroristických útokov, živelných pohrôm, pôsobenia hybridných hrozieb, alebo šírenia pandemií. Môže byť však zároveň najdôležitejším pilierom obrany proti nim a zároveň teda dokáže byť najdôležitejším článkom budovania odolnosti štátu. Ak je totiž civilné obyvateľstvo dostatočne pripravené čeliť týmto hrozbám, potom ich dokáže zvládnuť bez výraznejšej ujmy. Aj preto musí byť jednou z prvých priorít pri zabezpečovaní odolnosti štátu čo najlepšie začlenenie civilného obyvateľstva do jeho systému. Kľúčom k tomu je bezpochyby kvalitné vzdelávanie a informovanosť. Informovanosť sa týka čo najširšej distribúcie podstatných faktov o tom, čo a ako majú občania v rôznych krízových situáciách robiť. Kvalitné vzdelanie vedie k lepšiemu poznaniu sveta a je teda výborným nástrojom

---

<sup>60</sup> Pozri napr. sadu príručiek nórskeho Riaditeľstva pre civilnú ochranu a núdzové plánovanie ([www.dsb.no/menyartikler/english](http://www.dsb.no/menyartikler/english)) alebo litovského ministerstva obrany, ktoré vydáva manuály s radami týkajúcimi sa toho, čo robiť v prípade okupácie alebo iných krízových udalostí: ([https://kam.lt/en/news\\_1098/current\\_issues/ministry\\_of\\_national\\_defence\\_issued\\_third\\_publication\\_on\\_civil\\_resistance](https://kam.lt/en/news_1098/current_issues/ministry_of_national_defence_issued_third_publication_on_civil_resistance)).

odolnosti človeka voči dezinformáciám, ale aj ďalším nekonvenčným bezpečnostným hrozbám.

Slovenská republika je postkomunistickým štátom a svoj systém odolnosti voči bezpečnostným hrozbám zdedila z obdobia svojho začlenenia do východného mocenského bloku. Išlo o systém, ktorý odrážal realitu vtedajšieho sveta a, odhliadnuc od jeho ideologického rámca, dobre reagoval na povahu a podobu vtedajšieho chápania bezpečnostných hrozieb. Išlo bezpochyby o prepracovaný projekt, ktorý vychádzal z aj dnes platného predpokladu, že pri budovaní odolnosti štátu je potrebný celospoločenský prístup. Po skončení Studenej vojny však z tohto systému, jednak kvôli jeho ideologickým nánosom, ale aj zmenám charakteru bezpečnostného prostredia, či okliešteniu finančných prostriedkov zostalo len torzo, o ktorom sa môžeme len domnievať, do akej miery a či vôbec reálne funguje. Zásadným problémom je však určite najmä to, že jeho vývoj z viacerých dôvodov neodzrkadľuje podstatné zmeny, na ktoré by mal reagovať.

Povolebná situácia a zmena vlády však môžu naznačovať opatrný optimizmus. Asi najvýznamnejším príznakom tejto zmeny je to, že po dlhých 16 rokoch bola v januári roku 2021 konečne aktualizovaná Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky. Dôležitosť tohto dokumentu spočíva najmä v tom, že definuje podstatné východiská a úlohy štátu v oblasti bezpečnostnej politiky na základe aktuálnych hrozieb a rizík. V tejto aktualizovanej bezpečnostnej stratégii sa však vôbec po prvýkrát spomínajú napríklad hybridné a kybernetické hrozby, boj proti dezinformáciám, či odolnosť štátu a spoločnosti voči bezpečnostným hrozbám (Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky, 2021). Vzhľadom na tento fakt je úplne zjavné, že problematika odolnosti štátu je niečo, čomu nebola v Slovenskej republike dlhodobo venovaná náležitá systémová pozornosť.

Základné odporúčania v tejto súvislosti vychádzajú z už načrtnutého modelu celospoločenského prístupu k zabezpečeniu odolnosti štátu. Na jeho vrchole sú štátne inštitúcie, ktoré by mali v tomto smere prijať základné dokumenty týkajúce sa presnejšej identifikácie podstatných najmä nekonvenčných bezpečnostných hrozieb a národného plánu ako proti nim bojovať. To, že Slovenská republika začína túto oblasť brať konečne vážne naznačuje napríklad aj príprava Akčného plánu koordinácie boja proti hybridným hrozbám. Dôležité je tiež v tejto súvislosti dohodnúť normy rozdelenia funkčných kompetencií medzi jednotlivé ministerstvá a orgány štátnej a verejnej správy. V tomto kontexte je určite vhodné vychádzať najmä zo spomínaných siedmich oblastí, ktoré sa týkajú zabezpečenia odolnosti štátu tak, ako boli definované na Varšavskom summite NATO v roku 2016, resp. v ďalších dokumentoch Aliancie.

Vo sfére začlenenia súkromného sektora do vytváraného systému zabezpečenia odolnosti štátu je treba vytipovať tie firmy, výskumné inštitúcie, resp. odvetvia výroby, obchodu a služieb, ktoré môžu významnejším spôsobom napomôcť budovaniu kapacít v tejto oblasti. Na druhej strane je však treba, aj v súčinnosti so zahraničnými partnermi, prijať také opatrenia, ktoré by chránili štát pred prenikaním tých produktov, resp. väčších podnikateľských, či investičných projektov, ktoré môžu mať potenciál bezpečnostného rizika a ktoré môžu nejakým spôsobom znížiť mieru odolnosti štátu. Ako príklad tu možno uviesť najmä pôsobenie Číny a jej Belt and Road Initiative. Ide o program na prvý pohľad výhodných masívnych investícií, ktoré organizuje čínska vláda v rôznych častiach sveta.

Investície smerujúce do strategickej infraštruktúry európskych železníc, letísk, či prístavov, ako aj podmienky, ktoré si Čína pri ich realizácii dáva však nepoukazujú iba na jej ekonomický záujem. Niektoré príklady už aj z prostredia členov Aliancie totiž naznačujú, že tieto aktivity môžu viesť k vnútornej destabilizácii a oslabeniu štátov a sú teda nebezpečným nástrojom na zvyšovanie jej geopolitického vplyvu (Johnson, 2021; Schmitz, 2021).

V oblasti civilného obyvateľstva a jeho začlenenia do systému zabezpečenia odolnosti štátu je treba dať dôraz najmä na zabezpečenie funkčného a dobre dostupného systému informovanosti o bezpečnostných hrozbách a toho, ako im čeliť. Už pri bežnom hľadaní informácií o systéme „civilnej ochrany a krízového plánovania“ bude totiž každému jasné, ako veľmi je táto oblasť, ktorá spadá pod Ministerstvo vnútra SR, informačne poddimenzovaná. Na zváženie možno, v tejto súvislosti, dať už spomínaný spôsob informovanosti civilného obyvateľstva, ktorý je využívaný Nórsku, Švédsku, či pobaltských štátoch. V neposlednom rade je v tejto súvislosti treba dať dôraz aj na potrebu reforiem vo vzdelávacej oblasti. Už niekoľko rokov sa na Slovensku hovorí o znovuzavedení výučby predmetu Branná výchova. Pri jeho vhodne nastavenom obsahu môže ísť o dôležitý doplnok vytvárania systému zabezpečenia odolnosti štátu. V súvislosti s úpravou obsahu vzdelávacieho systému však treba dať tiež výrazný dôraz na čo najširšie začlenenie mediálnej výchovy, resp. tých predmetov, ktoré budú mladých ľudí viesť ku kritickému uvažovaniu a rozpoznávaniu nástrah informačného prostredia.

## Zoznam bibliografických odkazov

*Bezpečnostná stratégia Slovenskej republiky*. [online]. [cit. 6.10.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.mosr.sk/data/files/4263\\_210128-bezpecnostna-strategia-sr-2021.pdf](https://www.mosr.sk/data/files/4263_210128-bezpecnostna-strategia-sr-2021.pdf)>.

GARRIAUD-MAYLAM, J. 2021. *2021- revised draft report – enhancing the resilience of allied societies through civil preparedness*. [online]. [cit. 6.10.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.nato-pa.int/document/2021-enhancing-resilience-allied-societies-through-civil-preparedness-garriaud-maylam>>.

JOHNSON, K. 2021. *China's New Silk Road Into Europe Is About More Than Money*. [online]. [cit. 6.10.2021]. Dostupné na internete: <<https://foreignpolicy.com/2016/06/01/chinas-new-silk-road-into-europe-is-about-more-than-money/>>.

*Resilience and Article 3*. [online]. [cit. 2.10.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_132722.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm)>.

*Resilience through Civil Preparedness. A CCOE Info Sheet*. 2021 [online]. [cit. 2.10.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.cimic-coe.org/resources/fact-sheets/resilience-through-civil-preparedness.pdf>>.

SCHMITZ, R. 2021. *How A Chinese-Built Highway Drove Montenegro Deep Into Debt*. [online]. [cit. 7.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.npr.org/2021/06/28/1010832606/road-deal-with-china-is-blamed-for-catapulting-montenegro-into-historic-debt>>.

*Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty*

*Organisation*. 2010 *Active Engagement, Modern Defence*. [online]. [cit. 20.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>.

WITHER, J. K. 2020 *Back to the future? Nordic total defence concepts*. [online]. *Defence Studies*. Volume 20, 2020 – Issue 1, s. 61-81 [cit. 6.11.2021]. Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.1080/14702436.2020.1718498> >.

# JEDNOMYSEĽNOSŤ AKO LIMIT SPOLOČNEJ ZAHRANIČNEJ A BEZPEČNOSTNEJ POLITIKY EURÓPSKEJ ÚNIE

## UNANIMITY AS A LIMIT OF THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Tomáš Žipaj\*

### ABSTRAKT

*Primárnym cieľom príspevku je potvrdenie jednomyseľného prijímania rozhodnutí ako limitu Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky (SZBP), ktorý brzdí akcieschopnosť Európskej únie (EÚ). Na základe princípu jednomyseľného hlasovania je EÚ schopná iba veľmi ťažko reagovať na aktuálne globálne výzvy a problémy, pričom jednou z aktuálnych priorit Komisie je podieľanie sa na globálnom vodcovstve. Vychádzajúc z vyššie uvedeného, príspevok sumarizuje viaceré argumenty, prečo je práve potreba dosiahnutia jednomyseľnosti jedným z limitujúcich faktorov v rámci SZBP. Druhá časť príspevku charakterizuje fenomén koalícií členských štátov. Ten priamo súvisí s jednomyseľnosťou, kedy skupiny členských štátov hľadajú efektívne cesty spolupráce, napriek nesúhlasu niektorých z nich. Na základe analýzy argumentov, postojov a preferencií členských štátov, ako aj fenoménu koalícií členských štátov, sa pokúsime potvrdiť potrebu dosiahnutia jednomyseľnosti ako jeden z limitov v rámci SZBP.*

**Kľúčové slová:** *jednomyseľnosť, Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika, rozhodovacie mechanizmy, koalície členských štátov*

### Úvod

SZBP sa v súčasnosti považuje za jednu z kľúčových oblastí EÚ, keďže po nástupe nového vedenia Komisie, je sektor vonkajších vzťahov EÚ venovaná zvýšená pozornosť. Medzi základné úlohy SZBP sa zaradzuje riešenie konfliktov, podpora medzinárodného porozumenia a dodržiavanie určených medzinárodných pravidiel, na základe princípov medzinárodného práva. Pre EÚ zohrávajú dôležitú úlohu na medzinárodnej scéne kľúčové oblasti, akými sú obchod, rozvojová spolupráca a oblasť humanitárnej pomoci. Napriek neustálemu vývoju a postupnému zdokonaľovaniu vykazujú takmer všetky oblasti EÚ určité nedostatky, výnimkou tak nie je ani oblasť samotnej SZBP.

Limity SZBP vychádzajú prioritne z tvrdého medzivládneho charakteru rozhodovania, ktoré stojí na princípe jednomyseľnosti, z čoho priamo plynie vytváranie koalícií členských štátov. SZBP je jedna z oblastí, ktorá si stále zachováva pomerne tvrdý medzivládny charakter, čo môže v rámci nadnárodnej organizácie pôsobiť kontraproduktívne. Tvrdou medzivládnu povahou sa SZBP zvykne odlišovať od ostatných spoločných politík EÚ. Odlišnosti SZBP od ostatných spoločných politík je možné pozorovať aj v jednotlivých

---

\* Mgr. Tomáš Žipaj pôsobí ako interný doktorand na Katedre medzinárodných vzťahov a diplomacie, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica, Slovenská republika. e-mail: tomas.zipaj@umb.sk.

zmluvách, na ktorých je postavený celý európsky integračný proces. Rovnako SZBP vykazuje špecifickú formu inštitucionalizácie, keďže sa jej štruktúra prispôbovala aktuálnym požiadavkám členských štátov. Inštitucionálne zabezpečenie a rozhodovacie mechanizmy v rámci SZBP tak priamo odrážajú stav, kedy členské štáty odovzdali časť svojich kompetencií v sektore zahraničnej politiky na nadnárodnú úroveň, no primárnym cieľom nebolo nahradenie zahraničných politík jednotlivých členských štátov.

## **1 Jednomyseľnosť v Spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike Európskej únie**

*"Je potreba dosiahnutia jednomyseľnosti pri rozhodovaní prospešná pre Spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku Európskej únie?"* Túto otázku si v minulosti, ako aj súčasnosti kládlo už mnoho analytikov, zaoberajúcich sa fenoménmi európskej integrácie. Prioritné jednomyseľné hlasovanie v rámci SZBP vymedzuje článok 24 Zmluvy o Európskej únii: *"Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika podlieha osobitným pravidlám a postupom. Vymedzuje a vykonáva ju jednomyseľne Európska rada a Rada s výnimkou prípadov, keď sa v zmluvách ustanovuje inak."* (Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie), 2012, čl. 24) V súčasnosti sa objavuje čoraz viac diskusií na tému, či by vo všetkých, prípade aspoň vo väčšine otázok ohľadom SZBP nemalo dôjsť k prechodu na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, prípadne dvojitou väčšinou, a to nielen v spomenutých výnimkách zakotvených v jednotlivých zmluvách. Výnimku z jednomyseľného prijímania rozhodnutí má napríklad menovanie osobitných zástupcov, kde na menovanie postačuje zisk kvalifikovanej väčšiny zástupcov členských štátov. (Rada Európskej únie) Členské štáty zastávajúce nesúhlasné stanovisko, by tak boli nútené rešpektovať názory väčšiny, čo so sebou prináša ďalší rad otázok o ponechaní, či zmene rozhodovacích mechanizmov v oblasti SZBP.

Hlavným dôvodom týchto diskusií o otázke jednomyseľnosti je momentálny stav, kedy členské štáty EÚ nie sú schopné nájsť jednotné stanovisko v mnohých otázkach zahraničnej politiky, bezpečnostnej politiky a iných globálnych problémov. Postoje jednotlivých členských štátov sa čím ďalej, tým viac odlišujú takmer vo všetkých oblastiach vonkajších vzťahov, čím sa dostáva do pasce aj samotná SZBP. Dôvodom je práve naviazanosť na princíp jednomyseľnosti, keďže na to, aby nebolo možné prijať spoločné rozhodnutie stačí, aby čo i len jeden, prípadne malý počet členských štátov mali iný postoj ako ostatné. Rovnako je jednomyseľnosťou obmedzený aj Vysoký predstaviteľ pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (Vysoký predstaviteľ), ten môže realizovať svoje právomoci v oblasti vonkajších vzťahov, iba na základe predchádzajúcich rozhodnutí, jednomyseľne prijatých oprávnenými predstaviteľmi všetkých členských štátov. Výkon funkcie Vysokého predstaviteľa je tým pádom obmedzený rozhodnutiami prijatými zástupcami členských štátov, na úrovni Európskej rady a Rady Európskej únie. (Euroiuris)

Samotné medzivládne rokovania o SZBP prebiehajú na báze identifikácie spoločných cieľov a priorít medzi členskými štátmi, no množstvo členských štátov nie je pripravených odovzdať širšie kompetencie v oblasti zahraničnej politiky, v prospech nezávislej spoločnej nadnárodnej inštitúcie, ktorá by tento sektor zastrelila. Aj keď analýza pôvodu SZBP a následné rokovania skutočne odhaľujú určité uprednostňovanie medzivládnej spolupráce zo strany väčšiny členských štátov, hlbšia inštitucionalizácia SZBP bola však v procese

európskej integrácia zo strany členských štátov odmietnutá. Ako jeden z argumentov sa zvykne uvádzať obava z určitého núteného obmedzovania, v sektore zahraničnej politiky zo strany členských štátov, obava pramení z nadnárodného usmerňovania zahraničnej politiky členských štátov z európskej úrovne. (Sjursen, 2015)

Za jeden z primárnych dôvodov, prečo je zhoda v rámci zahraničných a bezpečnostných otázok len ťažko dosiahnuteľná, možno považovať dlhodobú heterogenitu medzi členskými štátmi, a to nielen v oblasti ich záujmov, ale aj schopností ich presadzovať. Schopnosť presadzovania záujmov sa líši naprieč členskými štátmi na základe usporiadania priorít, financovania predmetného sektora, ako aj politickej motivácie aktuálnej exekutívnej zložky. Ak však má byť EÚ ako celok účinnejšia pri bránení svojich záujmov a presadzovaní hodnôt, je nutné dosiahnuť zvýšený stupeň efektivity, ako aj asertivity. Pri ambícii formovania globálneho prostredia musí EÚ dokázať zaujať jednotnejšie spoločné pozície, na čo bude nutné naviazať účinnejším a rozhodnejším uplatňovaním vplyvu v globalizujúcom sa svete. (Európska rada)

Pri probléme prijímaní spoločných rozhodnutí na úrovni EÚ často vnímame, zo strany členských štátov, politicky motivované obavy zo straty suverenity. Za prekážky pri rozhodovaní v rámci SZBP možno považovať aj rozličné zahraničnopolitické priority, rozdielne vnímanie bezpečnostných hrozieb a globálnych výziev, nedostatočnú úroveň reforiem, či značne poddimenzované financovanie predmetných sektorov v mnohých štátoch. Aktuálne nastavenie rozhodovacích mechanizmov spôsobuje problémy najmä členským štátom, pre ktoré je spoločná zahraničná politika jednou z ich priorít. Členské štáty s vyššími prioritami v sektore zahraničnej a bezpečnostnej politiky, sú tak nútene hľadať kompromisy spolu s členskými štátmi, ktoré neprikladajú tak vysokú váhu zahraničnopolitickej agende. (Bodnárová, 2011)

K problematike potreby dosiahnutia jednomyselnosti v rámci SZBP sa vyjadril aj **M. Dzurinda**, momentálne pôsobiaci ako prezident Martens Centra pre európske štúdiá. Podľa **Dzurindu** bude ešte dlhú dobu zachované jednomyselné rozhodovanie, najmä z dôvodu nedôvery medzi členskými štátmi. Predovšetkým menšie členské štáty nedôverujú tým silnejším a obávajú sa, že by silnejšie členské štáty zneužívali inštitút SZBP na presadzovanie svojich vlastných zahraničnopolitických záujmov. Rovnako by po zmene rozhodovacích mechanizmov a prechodu na hlasovanie kvalifikovanou väčšinou, mohlo dochádzať ku konfliktným situáciám medzi SZBP a politikami členských štátov. Konfliktné situácie by nastávali v situáciách, ak by sa na rozličných úrovniach líšili politiky uplatňované voči rovnakým aktérom, čo by v konečnom dôsledku pôsobilo kontraproduktívne. (Dzurinda, 2019)

Zvýšenie dôvery medzi členskými štátmi sa dá dosiahnuť iba pomocou dobrého načasovania a zvýšením kvality medzivládnych rokovaní. Táto výzva stojí pred stálym prezidentom Európskej rady a Vysokým predstaviteľom, práve oni by mali byť tí, ktorí dokážu navrhnúť najpriateľnejšiu spoločnú pozíciu vládam naprieč celým spektrom členských štátov. Návrhy by museli byť tak kvalitatívne a diplomaticky prepracované, aby brali do úvahy rôzne národné záujmy, a v takom prípade by ich jednotlivé členské štáty ťažšie odmietali. Dôležitý je aj fakt, akým spôsobom vytvoria stály prezident Európskej rady a Vysoký predstaviteľ, tak dôveryhodný vzťah s vládami členských štátov, aby boli tieto kroky



považované za výhodné, nie nanútené. Vytvorenie vhodnej spoločnej pozície je v podmienkach EÚ veľmi zložitým procesom, keďže treba brať do úvahy preferencie všetkých členských štátov, ktoré sa môžu pri rozličných otázkach diametrálne odlišovať. Konečným cieľom vyššie popísaného procesu, by bolo zavedenie vytvárania mechanizmu dôverného vzťahu medzi predstaviteľmi inštitúcií a predstaviteľmi členských štátov tak pevne, aby fungoval bez ohľadu na to, aké osoby momentálne zastávajú tieto posty. (Techau, 2015) Dohadovanie spoločných pozícií by tak nebolo závislé od aktuálnej politickej situácie v členských štátoch, čo by zefektívnilo fungovanie nadnárodných inštitúcií zapojených do realizácie SZBP.

Ďalšou stránkou osobitosti SZBP, oproti ostatným spoločným politikám je stav, kedy najmä väčšie členské štáty majú sklon ignorovať ustanovené informačné a konzultačné postupy vždy, keď ide pre nich o citlivé politické otázky. Takéto prípady zvyknú štáty riešiť prostredníctvom individuálnych diplomatických iniciatív, prípadne sa rozhodnú spolupracovať s inou medzinárodnou organizáciou ako EÚ. Takéto situácie odhaľujú neefektívnosti pri fungovaní SZBP, hoci sa SZBP pomaly stáva súčasťou každodennej tvorby politik v členských štátoch, ako aj v Bruseli. Zahraničnopolitické otázky, ktoré sa považujú za citlivé, sa tak môžu naďalej riešiť na vnútroštátnej úrovni, prípadne na iných medzinárodných fórach, tento postup nemajú členské štáty legislatívne zamedzený. Ignorovanie spoločných postupov zvykne mať za následok oslabovanie pozície EÚ ako celku, keďže si aktivity považujúce za citlivé riešia členské štáty po svojej vlastnej linke, nie spoločne na centrálnej úrovni. Ďalším problémom je chýbajúce vymedzenie toho, čo sa môže považovať za citlivú politickú otázku. (Genderen, 2015; Kaddous, 2015) Chýbajúce zadefinovanie citlivých otázok tak umožňuje začleniť do tejto skupiny hocakú agendu, o ktorej niektorí z členských štátov nechce rokovať na medzivládnej úrovni Rady EÚ, prípadne Európskej rady, čo zamedzuje rokovaniu o podstatných témach.

Najsilnejšia opozícia väčšinového hlasovania o otázkach SZBP pravdepodobne pochádza zo skupiny členských štátov, riadených stranami a predstaviteľmi s tendenciami euroskepticizmu. Predstavitelia takýchto politických strán sú proti tomu, aby EÚ získala akúkoľvek väčšiu kontrolu nad rozhodnutiami, ktoré sa týkajú zahraničnej politiky, obávajú sa nútenému podrobeniu vôle ostatných štátov. Najčastejšie argumentujú obavou zo straty suverenity, kedy hovoria o diktáte z Bruselu, ktorý prikazuje členským štátom ako konať, čím obmedzuje ich nezávislosť pri rozhodovaní. Samotné euroskeptické vlády však majú v otázkach zahraničnej politiky rozdielne postoje, čo dokrešľuje vysoký stupeň heterogenity a znemožnenie prechodu na hlasovanie pomocou kvalifikovanej väčšiny, prípadne iných mechanizmov, schopných nahradiť jednomyseľnosť. (Schuette, 2019) Euroskepticizmus, populizmus a tomu podobné tendencie naprieč členskými štátmi, môžu byť v budúcnosti veľkou brzdou pre potrebné reformy všetkých spoločných politik EÚ, nielen v sektore SZBP.

Dôsledkom rozdielných postojov členských štátov v otázkach zahraničnej a bezpečnostnej politiky je veľmi nízka a pomalá akcieschopnosť, z čoho priamo pramení neschopnosť EÚ zohrávať vedúcu úlohu pri riešení globálnych problémov a výziev. Čoraz častejšie sa objavujú situácie, kedy sú tieto záväzky nútené preberať samostatne členské štáty, ktoré však nemusia mať vytvorené dostatočné podmienky a kapacity na ich riešenie. Veľmi ťažko dokážu reagovať samotné členské štáty na globálne výzvy samostatne, pri konkurencii

oveľa silnejších aktérov, akými sú globálne mocnosti v podobe USA, Ruska, či Číny. Členské štáty tým strácajú konkurencieschopnosť, ktorú by mali výrazne vyššiu, ak by interagovali spoločne pod záštitou EÚ ako celku. Prípadne tie komplexnejšie problémy, týkajúce sa predovšetkým problematiky spoločnej obrany, preberajú štruktúry Severoatlantickej aliancie (NATO), keďže väčšina členských štátov EÚ je zároveň aj členmi tejto medzinárodnej organizácie<sup>61</sup>. (Techau, 2015)

Spomenuté situácie medzi EÚ a NATO viac poškodzujú samotnú EÚ, pretože tá sa usiluje prevziať dôležitejšiu a výrazne rozšírenú úlohu v rámci globálneho riadenia sveta. Ak by uviaznutie na mŕtvom bode pri rozhodovacích procesoch SZBP pokračovalo, ako tomu všetky predpoklady naznačujú, bola by to iba ďalšia prekážka pre EÚ, zabráňujúca plnému rozvinutiu jej potenciálu v oblasti vonkajších vzťahov. Tieto problémy sa nemusia vzťahovať iba k NATO, rovnako k nim môže dochádzať aj v iných oblastiach, kedy si členské štáty riešia svoje záujmy na pôde inej medzinárodnej organizácie ako je EÚ, v týchto situáciách takmer vždy vychádza EÚ ako stratová. (Kaddous, 2015)

Uvedené príklady iba oslabujú pozíciu EÚ voči ostatným aktérom, kedy sa najväčšou slabinou stáva neschopnosť nájsť spoločné stanoviská, predovšetkým v aktuálnych bezpečnostných otázkach. Pokiaľ nebudú členské štáty ochotné a schopné nachádzať spoločné stanoviská na pôde EÚ a bude sa tak diať v rámci ostatných medzinárodných organizácií, EÚ bude postupne prichádzať o svoj potenciál riešenia aktuálnych globálnych výziev a problémov. Zmenu aktuálneho stavu nemožno očakávať, pokiaľ nebudú uskutočnené potrebné reformy v rámci rozhodovacích mechanizmov SZBP, prípadne ak sa nezjednotenia zahraničnopolitické záujmy naprieč celým spektrom členských štátov, súčasný vývoj však naznačuje presný opak. (Žipaj, 2020)

## **2 Koalície členských štátov**

Ďalším limitom SZBP priamo spätým s potrebou prijímania jednomyselných rozhodnutí, je vytváranie koalícií členských štátov. Koalície členských štátov vznikajú najmä v situáciách, kedy absentuje politická vôľa alebo záujem riešiť daný problém u niektorých členských štátov. Takéto koalície zväčša vznikajú na základe konkrétnej situácie, na dosiahnutie špecifického cieľa, iba výnimočne majú permanentnejší charakter. Členské štáty vstupujúce do koalícií tohto typu tým predovšetkým sledujú zefektívnenie celého procesu, k čomu prispieva systematické rozdelenie aktivít medzi zúčastnených aktérov v rámci koalície. Problémom je fakt, že na takúto formu úzkej zahraničnopolitickej spolupráce realizovanej medzi obmedzeným počtom členských štátov, sa zvykne nazerať z externého prostredia s istým podozrením. (Blockmans, 2017)

Jedným z dôvodov vzniku koalícií tohto typu, je aj neefektívnosť inovácií ohľadom SZBP zakotvených v jednotlivých zakladajúcich zmluvách, pretože tie neprinesli v rámci SZBP flexibilitu, v ktorú niektoré členské štáty dúfali. Ako príklad neefektívnej inovácie v sektore SZBP, možno uviesť inštitút rozšírenej spolupráce. Inštitút rozšírenej spolupráce sa vyznačuje náročnými postupmi a prísnyimi požiadavkami na jej zriadenie, čo je jedným z dôvodov, prečo sa tento mechanizmus SZBP v praxi takmer vôbec nevyužíva. Namiesto

---

<sup>61</sup> Z 30 členov NATO, je až 21 členských štátov EÚ

zriadenia rozšírenej spolupráce členské štáty, najmä tie so širokou zahranično-politickou agendou, hľadajú riešenia v alternatívnych formách užšej politickej spolupráce, mimo rámca zakotveného v zmluvách. (Keukeleire, 2006) Motiváciou pre členské štáty, ktoré obchádzajú inštitút rozšírenej spolupráce, je vytvorenie jednoduchšej a menej formálnej formy spolupráce spôsobom mimo rámca EÚ, ako sú napríklad uvedené koalície v sektore zahraničnej a bezpečnostnej politiky.

Za základ vzniku koalícií medzi členskými štátmi možno považovať silné bilaterálne väzby, bez ktorých je náročné dosiahnuť prvotnú interakciu. Členské štáty sledujú prostredníctvom koalícií zvýšenie svojej dôveryhodnosti voči ostatným aktérom tým, že vystupujú ako silnejší celok, nie samostatne. Tendenciu zakladať tieto koalície majú najčastejšie najväčšie členské štáty EÚ, akými sú napríklad Nemecko alebo Francúzsko, čo súvisí najmä s vyšším rozsahom ich angažovanosti na poli medzinárodných vzťahov. Koalície však môžu zakladať aj menšie štáty, najmä vtedy, ak nesúhlasia s krokmi spomenutých silnejších štátov, kedy sa podľa nich silné štáty snažia svoje zahraničnopolitické priority pretlačiť pod SZBP. Koalície členských štátov nemajú presne stanovený počet členov, ich ciele môžu byť rozličné, čo súvisí s tendenciou ich prioritného ad hoc vytvárania, kedy prostredníctvom nich členské štáty reagujú na konkrétny stav, prípadne aktuálnu situáciu. (Mayer, 2013)

Najviac angažované, tak, pri budovaní koalícií naprieč členskými štátmi, sú už vyššie spomenuté Nemecko a Francúzsko, čo je spôsobené predovšetkým ich značne vysokou úrovňou interakcie s ich spojencami v rámci EÚ. Rovnako je to pri týchto štátoch spôsobené aj prostredníctvom rozšíreného vnímania medzi ostatnými členskými štátmi, pričom tie ich považujú za najvplyvnejšie a najdôležitejšie v rámci rozličných integračných iniciatív, čo ich núti k hlbšej spolupráci. (Janning, 2018)

V doterajšej praxi bolo možné pozorovať vytvorenie viacerých typov koalícií členských štátov, ktoré súviseli so zahraničnopolitickou agendou. Najprehľadnejšia kategorizácia typológie zahraničnopolitických koalícií členských štátov pochádza od **S. Blockmansa**:

- Trvalé - koalície, ktoré vystupujú vo všetkých otázkach zahraničnej politiky riešených v priestore EÚ vždy jednotne, príkladom sú štáty Beneluxu;
- Ad hoc - vznikajú na základe konkrétnej situácie, príkladom bola koalícia Veľkej Británie a Francúzska, ktorá vyvíjala tlak na EÚ, aby zrušila zákaz ozbrojovania opozičných síl v Sýrii v čase občianskej vojny;
- Inštitucionalizované - skupina členských štátov, ktorá prezentuje spoločné stanovisko iba pri niektorých prípadoch medzivládnych rokovaní po predchádzajúcej dohode, príkladom sú stredoeurópske štáty Vyšehradskej skupiny a ich postoj k priestoru západného Balkánu;
- Voľne organizované – tieto koalície vznikali predovšetkým ešte v čase pred prijatím Lisabonskej zmluvy, boli zamerané na istý sektor a ich ciele neboli konkrétne definované, takou bola koalícia Veľkej Británie, Talianska a Švédska pre riešenie somálskej otázky;

- Regionálne - koalície reprezentujúce určité geografické regióny naprieč členskými štátmi EÚ, ako už vyššie spomínaný Benelux alebo štáty V4;
- Medziregionálne - vystihujú partnerské rámce krajín naprieč viacerými regiónmi EÚ, v minulosti sme boli svedkami spolupráce pobaltských štátov spolu so štátmi Beneluxu, rovnako je zadokumentovaná aj spolupráca medzi pobaltskými a vyšehradskými štátmi;
- Tematické - vznik tohto druhu koalície je spojený s dosahovaním konkrétnych cieľov, príkladom je spojenie Francúzska a Nemecka kvôli situácii na Ukrajine, kedy sa ich cieľom stalo úsilie o dosiahnutie mieru. (Blockmans, 2017)

Hoci sa členské štáty prostredníctvom koalícií snažia o zisk vyššej dôvery od ostatných aktérov, tento ich krok nie je vždy z vonkajšieho prostredia vnímaný pozitívne. Koalície zvyknú byť vnímané ako názorové roztrieštenie členských štátov, čím so sebou prinášajú problém pre rozvoj SZBP ako takej. Koalície členských štátov zvyknú predstavovať často ešte vyššiu mieru obmedzenia pri medzivládnych rokovaniach a rozhodovaní o smerovaní SZBP. Účastníci koalícií často ignorujú fakt, že ako členské štáty EÚ majú v rámci zahraničnej politiky a vonkajších vzťahov lojálne spolupracovať s inštitúciami ako sú Európska rada, Rada EÚ, Komisia, či Európska služba pre vonkajšiu činnosť. Európske inštitúcie konajú na základe delegovaných právomocí, preto by nemalo dochádzať k rozporom medzi krokmi centrálnej a národnej úrovne. Koalície členských štátov priamo zasahujú aj post Vysokého predstaviteľa, pretože ten má následne problémy so zabezpečením súdržnosti a súladu vonkajšej činnosti EÚ. (Mayer, 2013)

Je zrejmé, že vzniku koalícií členských štátov ako sú popísané vyššie sa nedá momentálne žiadnou cestou zamedziť, no tieto koalície by mali rešpektovať záujmy, ciele, politiky a činnosti EÚ v rámci SZBP. Nedodržovanie zásad lojálnej spolupráce s inštitúciami, koherencie a konzistentnosti SZBP kvôli zisku podpory, viditeľnosti alebo legitimity, výrazne oslabuje EÚ ako celok v pozícii silného medzinárodného aktéra. Zmenu nemožno očakávať, pokiaľ nenastane zmena v rámci rozhodovacích mechanizmov SZBP, prípadne ak nedôjde k zjednoteniu zahraničnopolitických záujmov naprieč celým spektrom členských štátov, ani jedno však nemožno očakávať v najbližšom období. (Žipaj, 2020)

## **Záver**

Z vyššie uvedeného vyplýva, že jednomyselné prijímanie rozhodnutí je možné považovať za limitujúci faktor SZBP, ktorý brzdí akcieschopnosť EÚ, keďže tá je ako celok iba veľmi ťažko schopná reagovať na aktuálne globálne výzvy a problémy. Najväčším problémom sa javí čoraz väčšia neschopnosť dospieť k spoločným postojom a stanoviskám, naprieč celým spektrom členských štátov, v oblastiach zahraničnej a bezpečnostnej politiky. Jednotlivé členské štáty majú diametrálne odlišné priority v rámci svojej zahraničnopolitickej agendy, rozdielna je aj ich identifikácia z pohľadu aktuálnych globálnych výziev a problémov, čo prináša do sektora SZBP stagnáciu.

Princíp jednomyselnosti v rámci SZBP je rovnako limitujúci pre post Vysokého predstaviteľa, pretože ten môže prezentovať ako spoločné stanoviská iba tie, na ktorých sa zhodli predstavitelia všetkých členských štátov. Vysoký stupeň heterogenity postojov

a názorov, tak oslabuje pozície EÚ voči ostatným aktérom, jednomyselnosť sa stáva limitom aj kvôli narastajúcim tendenciám euroskepticizmu vo viacerých členských štátoch. Niektoré členské štáty tak odmietajú kooperovať na nadnárodnej úrovni, pričom sledujú iba svoje vlastné zahraničnopolitické záujmy, čo môže v konečnom dôsledku pôsobiť kontraproduktívne na oboch úrovniach. V oblasti zahraničnej politiky absentuje ochota odovzdať vyššiu mieru kompetencií, z tohto dôvodu si môžu členské štáty realizovať svoje zahraničnopolitické aktivity aj v rozpore s oficiálnym postojom EÚ, bez akéhokoľvek legislatívneho postihu.

Potreba dosiahnutia jednomyselnosti má priamy súvis s vytváraním koalícií členských štátov, tie vznikajú v situáciách, kedy nie je možné nájsť dohodu medzi všetkými členskými štátmi. Členské štáty sa takto usilujú efektívnejšie dosiahnuť svoje ciele, no externí aktéri zvyknú koalície vnímať ako názorové triedenie v rámci EÚ, čo v konečnom dôsledku oslabuje jej pozíciu. Prostredníctvom koalícií môžu členské štáty ignorovať ustanovenia ohľadom spolupráce s nadnárodnými inštitúciami, kedy dochádza k oslabeniu legitimacy EÚ v medzinárodnom prostredí, čomu však aktuálne nastavený právny rámec nedokáže zamedziť. Záverom tak možno konštatovať, že v podmienkach SZBP je jednomyselnosť jednoznačne limitom, ktorý priamo vyplýva na oslabenie pozície EÚ v prostredí globálneho riadenia, čo komplikuje dosiahnutie priority silnejšieho "hlasu" EÚ vo svete.

### Zoznam bibliografických odkazov

BLOCKMANS, S. 2017. *Differentiation in CFSP: Potential and Limits*. Re-Founding Europe. 14 s. ISBN 978-88-9368-032-5.

BODNÁROVÁ, B. 2011. *Možnosti a limity európskej obrannej spolupráce*. [online]. euractiv.com [cit. 24.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://euractiv.sk/section/all/opinion/moznosti-a-limity-europskej-obranne-spoluprace-000095/>>.

DZURINDA, M. 2019. *Prednáška: Aktuálne výzvy Európskej únie*. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB 23.10.2019.

EUROIURIS. *Zahraničná a bezpečnostná politika EÚ*. [online]. eu.euroiuris.sk. [cit. 26.9.2021]. Dostupné na internete: <[http://eu.euroiuris.sk/pre\\_pedagogov/zahranicna\\_a\\_bezpecnostna\\_politika\\_eu](http://eu.euroiuris.sk/pre_pedagogov/zahranicna_a_bezpecnostna_politika_eu)>.

EURÓPSKA RADA. *Nový strategický program na roky 2019 -2024*. [online]. Európska rada/Rada Európskej únie. [cit. 28.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>>.

GENDEREN, W. 2015. *The Lisbon Treaty's provisions on CFSP/CSDP State of implementation*. [online]. European Parliament. [cit. 28.9.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO\\_IDA\(2015\)570446\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570446/EXPO_IDA(2015)570446_EN.pdf)>.

JANNING, J. 2018. *The roots of coalitions: Like-madness among EU member states*. [online]. European Council on Foreign Relations. [cit. 29.9.2021]. Dostupné na internete:

<[https://ecfr.eu/article/commentary\\_eu28survey\\_coalitions\\_like\\_mindedness\\_among\\_eu\\_member\\_states/](https://ecfr.eu/article/commentary_eu28survey_coalitions_like_mindedness_among_eu_member_states/)>.

KADDOUS, CH. 2015. *The European Union in International Organisations and Global Governance*. Oxford: Hart Publishing, 2015. 279 s. ISBN 978-1-84946-700-1.

KEUKELEIRE, S. 2006. *EU Core Groups Specialisation and Division of Labour in EU Foreign Policy*. CEPS Working Document No. 252/October 2006. [online]. Centre for European Policy Studies. [cit. 25.9.2021]. Dostupné na internete: <<http://aei.pitt.edu/7377/2/7377.pdf>>.

MAYER, H. 2013. *The challenge of coherence and consistency in EU foreign policy*. [online]. researchgate.net. [cit. 26.9.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.researchgate.net/publication/296374813\\_The\\_challenge\\_of\\_coherence\\_and\\_consistency\\_in\\_EU\\_foreign\\_policy](https://www.researchgate.net/publication/296374813_The_challenge_of_coherence_and_consistency_in_EU_foreign_policy)>.

RADA EURÓPSKEJ ÚNIE. *Jednomysel'nost'*. [online]. Rada Európskej únie/ Európska rada. [cit. 23.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/council-eu/voting-system/unanimity/>>.

SCHUETTE, L. 2019. *QMV+ CFSP= A-OK*. [online]. Centre for European Reform. [cit. 27.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://www.cer.eu/in-the-press/qmv-cfsp-ok>>.

SJURSEN, H. 2015. *Integration and democracy in the EU's foreign and security policy*. Paper prepared for the EUSA Conference, March 2015. Boston, USA. [online]. Arena Centre for European Studies. [cit. 24.9.2021]. Dostupné na internete: <<http://aei.pitt.edu/79669/1/Sjursen.pdf>>.

TECHAU, J. 2015. *The Five Structural Problems of EU Foreign Policy*. [online]. Security Politics in Asia and Europe. [cit. 25.9.2021]. Dostupné na internete: <[https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=d69ffdb0-3aa3-a7b2-2e8d-67bd2f5868a0&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d69ffdb0-3aa3-a7b2-2e8d-67bd2f5868a0&groupId=252038)>.

ŽIPAJ, T. 2020. *Spoločná zahraničná a bezpečnostná politika Európskej únie a jej ukotvenie pomocou vybraných teoretických prístupov*. Diplomová práca. Banská Bystrica: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB. 85 s.

*Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie)*. 2012. [online]. eur-lex.europa.eu. [cit. 3.9.2021]. Dostupné na internete: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A12012M%2FTXT>>.

# ETNONACIONÁLNA POLITIKA VLÁDY VIKTORA ORBÁNA

## ETHNONATIONAL POLITICS OF THE GOVERNMENT OF VICTOR ORBÁN

Zlatica Sáposová

### ABSTRAKT

*Historické traumy Maďarska z 20. storočia (Trianon, vojnové porážky, holokaust, Szélesiho puč, okupácia sovietskych vojsk, komunistická diktatúra, udalosti z roku 1956) vytvorili v spoločenskom živote (vrátane toho politického) hlboké zlomové čiary a nevytvoril sa jednotný spoločenský názor na dané udalosti. Etnonacionálna ideológia Orbánovej vlády využíva negatívne historické udalosti (okupácia, cudzia nadvláda) a v záujme ochrany národnej suverenity vedie stále „boj“ proti nepriateľom, ktorých si sama vygenerovala (Soros, židia, bruselské medzinárodné politické elity, migranti, atď.). Tieto prostriedky tvoria základy politiky na formovanie národnej identity. V tejto národnej politike zohráva značnú úlohu aj maďarská menšina žijúca za hranicami, ktorá poskytnutím politických práv (ako štátne občianstvo, volebné právo) vládou Orbána, resp. maďarským parlamentom, sa stala politickým prostriedkom v záujme „zabetónovania“ moci FIDESZU (Fiatal Demokraták Szövetsége – Zväz mladých demokratov). Súčasne sa vyostrili protichodné názory maďarskej menšiny na danú situáciu tak v materinskom štáte (v Maďarsku), ako aj v susedných štátoch, kde vo väčšom počte žije maďarská komunita. Udeľovanie (alebo uznanie) politických práv, podpora spomienkových udalostí organizovaných maďarskou komunitou za hranicami, ktoré posilňujú vedomie spolupatričnosti „nad štátnou hranicou“ môže viesť ku konfliktom, posilniť separatistické a revizionistické snahy. Vynára sa teda otázka, nakoľko môže etnonacionálna politika maďarskej vlády či predpokladané bilaterálne konflikty ovplyvniť stabilitu regiónov v strednej Európe.*

**KLúčové slová:** *história, traumy, etnonacionalizmus, spolupatričnosť, maďarská národnosť*

### Úvod

Politika „maďarstva“ (*magyarságpolitika*) či národná politika (*nemzetpolitika*) je politika maďarských vlád súvisiaca s maďarskou národnosťou žijúcou za hranicami materského štátu od roku 1918.

Národná politika Maďarska od zmeny režimu sa sformovala na samostatnú profesionálnu politiku, ktorá sa zameriava na vzťah medzi maďarským štátom a maďarskými komunitami v zahraničí. Vytvorila sa vládna štruktúra národnej politiky ako aj podporný systém.

Vlády po zmene režimu si na realizáciu národnej politiky (stratégie) vybrali cestu spolupracujúcu, kooperačnú alebo konfrontačnú. Smer národnej politiky v prvom rade určilo budapeštianske politické vedenie a druhotne maďarské zahraničné politické elity.

Korene zodpovednosti maďarských vlád za osud Maďarov žijúcich za hranicami vychádzajú z viacerých faktov, a môžeme ich rozdeliť tri skupiny.

- Do prvej skupiny patria historické úvahy vychádzajúce z rozdielnosti hraníc medzi maďarským štátom a maďarským národom. Existencia Maďarov za hranicami totiž pripomína historické Maďarsko a kultúrne dedičstvo rodiska pohraničných Maďarov a je pozostatkom historického Maďarska.
- Pragmatické dôvody tvoria druhú skupinu, ktorá sa zakladá na fakte, že viac tisíc rodín v Maďarsku má rodinné a príbuzenské vzťahy s Maďarmi za hranicami. Z toho vyplýva, že si spoločnosť nárokuje venovať pozornosť Maďarom žijúcim za hranicami.
- Morálne argumenty tvoria tretiu skupinu. Základom tretej skupiny je historická zodpovednosť maďarského štátu. Trianonská mierová zmluva (podpísaná 4. júna 1920) spečatila osud Maďarska a stala sa príčinou ďalších tragických historických udalostí v 20. storočí. Maďarsko na základe mierovej zmluvy (pojmy Trianonský diktát, trianonská trauma sú často používané na maďarskej strane stratila približne dva tretiny územia a obyvateľov. K Rumunsku pripojili Partium a Sedmohradsko, južná časť „Délvidék“ sa dostala do Juhoslávie, Československo si nárokovalo na Hornú zem (Felvidék) a na Podkarpatskú Rus (Kárpátalja).

Trianon u značnej časti Maďarov aj v dnešných dňoch vyvoláva pocit národnej krivdy, nespravodlivosti. Politické elity dané pocity stále vedeli využívať, najmä keď išlo o odvrátenie pozornosti od ekonomických, sociálnych problémov, politických neúspechov. Od roku 2010 sa deň podpísania Trianonskej zmluvy stal pamätným dňom národnej spolupatričnosti.

Prevažná väčšina Maďarov vníma rozsah územných strát, tri milióny Maďarov oddelených hranicou od materského štátu, ako národnú krivdu a nespravodlivosť, Elitní politici strany Fidesz dokážu svojimi vyjadreniami aj naďalej udržať trianonskú otázku živú.

Obrázok 2 Spomienková oslava



Zdroj. Bihari, 2017.

V posledných rokoch znovu dostala medzi často citované výroky: *Magyar az, akinek fáj Trianon – Maďarom je ten, komu boli Trianon.* Výrok prvýkrát použil Miklós Potrubány v otváracom prejave na V. svetovom kongrese Maďarov (25. máj 2000).

Spoločnosť daný výrok už neprijala jednotne, viacerí považovali za vylučujúci. V diskusiách (polemikách) historikov sa historik **Attila Simon** o výroku a Trianone vyjadril nasledovne: *„Maďar je ten, kto si myslí, že je Maďar, ale uznávam, že Trianon sa skrýva v sebe veľa emócií. To, čo sa stalo pred sto rokmi, bola skutočne tragická séria udalostí, keď krajina prišla o dve tretiny svojho územia a v dôsledku toho každý tretí Maďar nútene sa*



*dostal za hranice. To má dlhodobé účinky, takže je normálne, že bežný človek k tomu pristupuje s citom. Nemyslím si, že by to bol problém.”* (Szalay, 2020)

Prístup k hodnoteniu Trianonskej mierovej zmluvy v maďarskej a slovenskej historiografii je konfrontatívne. Podľa **Romana Holeca** rozličný pohľad maďarskej a slovenskej strany o danej problematike spočíva v tom, že maďarská strana sa aj v súčasnosti sa zaoberá najmä dôsledkami a krivdami Trianonu, kým slovenská strana sa venuje udalostiam a cestám, ktoré viedli k Trianonu. (Holec, 2020, 308.) Treba pri tom poznamenať, že v súčasnej maďarskej historiografii existuje aj kritický smer. Pre historikov podľa **Csaba Zahorána** „*nie je problém sebakritický postoj a sebareflexia,*“ sú to renomovaní odborníci, známi aj na medzinárodnej úrovni, ako „*Mária Ormos, Magda Ádám, József Galántai, Ignác Romsics, László Szarka, Salamon Konrád, Miklós Zeidler, Balázs Ablonczy.*“ (Zahorán, 2011, s.136)

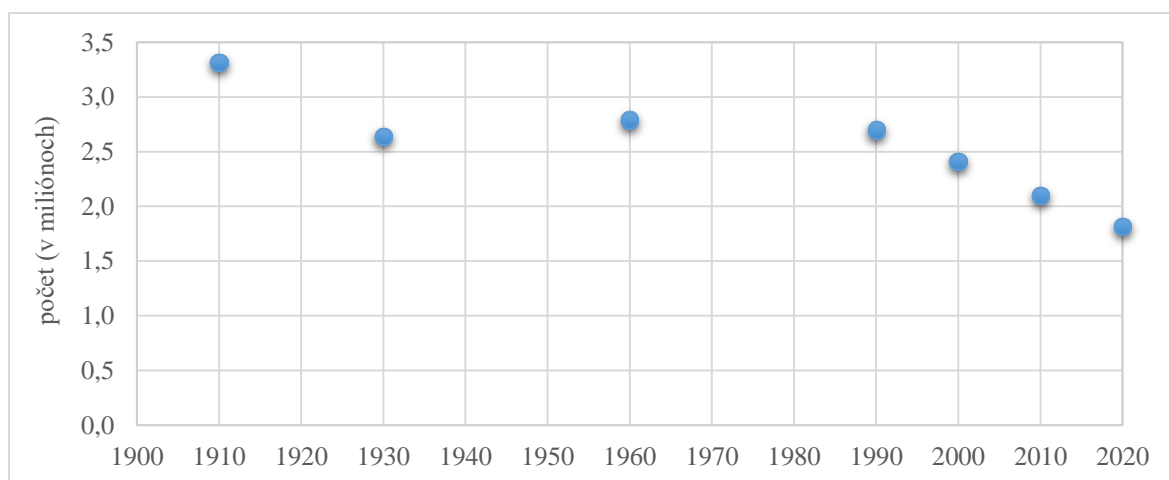
Podobne sa problematikou maďarskej národnej politiky a „inštrumentalizácie“ Trianonu sa zaoberali aj ďalší slovenskí autori (napr. Ficeri, 2019; Šutaj, Šutajová, 2020, Kusá, Michela 2013 atď). Diskurz o Trianone medzi historikmi slovenskej a maďarskej historickej obce je stále aktuálny.

Maďarsko v 20. storočí po dvoch svetových vojnách bolo porazeným štátom a vďaka tomu vznikli maďarské menšinové spoločnosti. Maďarský štát preto nesie zodpovednosť za tých, ktorí boli spolu s bydliskom odtrhnutí od Maďarska kvôli chybným politickým rozhodnutiam.

Od roku 2011, základný zákon Maďarska (článok D) predpisuje vládam zodpovednosť a úlohu „*Majúc na zreteli spolupatričnosť jednotného maďarského národa, Maďarsko nesie zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich mimo jeho hraníc, napomáha zachovaniu a rozvoju ich komunit, podporuje ich snahy smerujúce k zachovaniu ich maďarskej identity, uplatnenie ich individuálnych a kolektívnych práv, vytvorenie ich komunitných samospráv, ich uplatnenie sa v rodnom kraji a podporuje ich vzájomnú spoluprácu a spoluprácu s Maďarskom.*“ (Magyarország Alaptörvénye, 2011)

Pre každú maďarskú vládu sa stalo národným záujmom, morálnou úlohou a ústavnou zodpovednosťou, podporovať komunity zahraničných Maďarov, zlepšovať ich postavenie a situáciu na rodnej zemi a zastaviť resp. zabrzdiť negatívny demografický vývoj maďarskej národnosti (Graf 1, Graf 2).

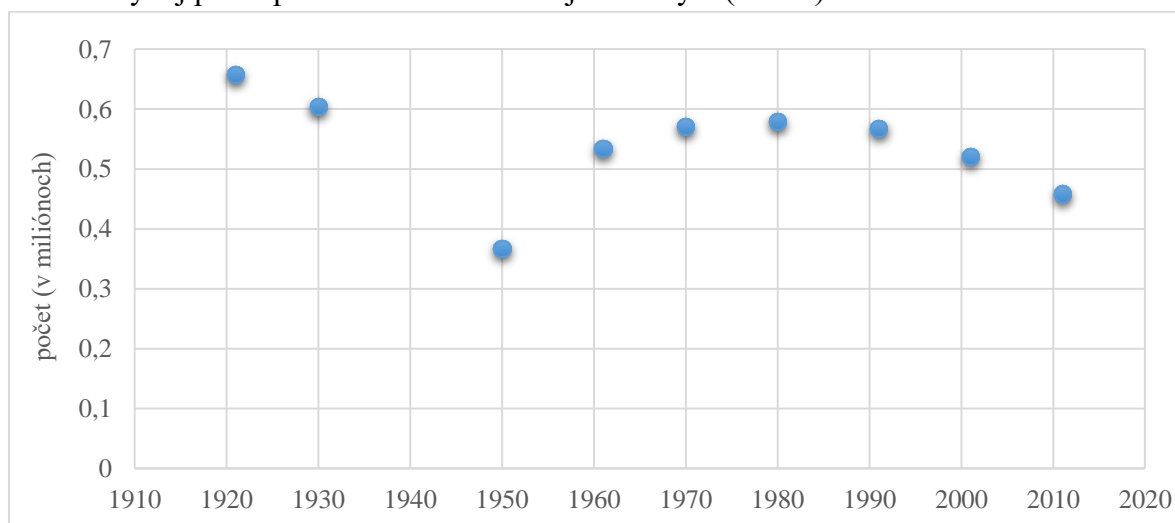
**Graf 1** Vývoj počtu príslušníkov maďarskej menšiny v susedných štátoch Maďarska



Zdroj. Kolozsi, Szémann, 2020.

Značný pokles charakterizoval aj vývoj počtu maďarskej národnosti v (Česko)Slovensku v 20. storočí a na začiatku 21. storočia. Maďarská menšina na Slovensku napriek poklesu počtu obyvateľov zostáva a zostane komunitou so silnou etnickou identitou, sú primerane hrdí na príslušnosť k svojej menšine, obývajú pomerne kompaktné v blízkosti svojho materského národa, s ktorým má menšina duchovno-kultúrne väzby (Šutaj-Sáposová, 2007).

**Graf 2** Vývoj počtu príslušníkov maďarskej menšiny v (Česko)Slovensku



Zdroj. Gyurgyik, 2001, s. 365.

## I. Vlády Viktora Orbána<sup>62</sup>

Vládna koalícia Fidesz – MDF – FKgP<sup>63</sup> (1998 – 2002) charakter národnej politiky radikálne zmenila. Nevychádzala len z kultúrnej a politickej stratégie, ale z koncepcie jednotného národa, ktorý je nad týmito stratégiami. Vytýčila program vytvorenia silného

<sup>62</sup> (1998 – 2002, 2010 – 2014, 2014 – 2018, 2018 – )

<sup>63</sup> Fidesz – Fiatal Demokraták Szövetsége; MDF – Magyar Demokrata Fórum, FKgP – Független Kisgazda-, Földmunkás- és Polgári Párt (známe ako Független Kisgazdapárt).

národného štátu a „znovuzjednotenia“ celého maďarstva v Karpatskej kotline a politická elita zahraničných Maďarov stala súčasťou celonárodnej politiky

**Orbánova** vláda sa rozišla s tradičnou maďarskou zahraničnou politikou a fokusovala na národný záujem. Nová politická koncepcia **Orbánovej** vlády sa namiesto diplomatických prostriedkov vybrala novou konfrontačnou cestou. Namiesto základných zmlúv (so susednými štátmi) sa snažila práva Maďarov za hranicami zabezpečiť prijatím Zákona o zahraničných Maďaroch (2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról).<sup>64</sup> Zákonom o zahraničných Maďaroch, sa upravil právny, inštitucionálny a politický vzťah osôb, patriacich k maďarskej národnostnej menšine a maďarskému štátu. Tento zákon zabezpečoval kultúrne sociálne a ekonomické výhody. Maďarský zákon o zahraničných Maďaroch skomplikoval vzťahy Maďarska so susednými krajinami. Zákon o zahraničných Maďaroch, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 2002 vyvolával aj na Slovensku búrlivé reakcie. Negatívne dopady na medzinárodné vzťahy boli zrejme aj z toho, že maďarskou legislatívnou normou sa zaoberali aj medzinárodné inštitúcie, Benátska komisia označila niektoré články zákona o zahraničných Maďaroch za exteritoriálne, podobne sa vyjadřila aj Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE).

Po prevzatí moci v roku 2010 druhá Orbánova vláda (2010 – 2014) v národnej politike nastavila omnoho radikálnejší smer ako predchádzajúce maďarské kabinety po roku 1989. Obsiahlym cieľom národnej politiky sa stalo posilnenie maďarských komunití: z hľadiska počtu, intelektuálneho, hospodárskeho a právneho.

Principiálnym (zásadným) postojom Fideszu bolo, že Maďari žijúci v zahraničí sú neoddeliteľnou súčasťou maďarského národa. Spoločná história, kultúra a jazyk boli podľa nich dostatočným zásadným a etickým dôvodom na to, aby sa budapeštianska vláda starala o Maďarov žijúcich za hranicami a keď je potrebné, aby niesla aj dôsledky za to.

V roku 2010 ( 26. máj ) novozvolený parlament s podporou výraznej väčšiny (97,7%) prijal novelizáciu zákona z roku 1993. č. LV o štátnom občianstve. Na základe toho zahraniční Maďari pri zjednodušenom postupe mohli znovu získať alebo dostať maďarské štátne občianstvo. Zjednodušený postup znamenal, že Maďari žijúci za hranicami sa nemusia usadiť v Maďarsku, nie je potrebné osvedčenie o finančnom zabezpečení, nemusia absolvovať *skúšku občianstva*.<sup>65</sup> Maďarské štátne občianstvo prostredníctvom zjednodušeného postupu mohla dostať osoba, ktorá mala predkov s maďarským štátnym občianstvom alebo pochádzala z Maďarska a preukázala ovládanie maďarského jazyka.

Z hľadiska Fideszu zjednodušenie pridelenia štátneho občianstva nebolo len veľkolepým gestom a symbolom národného spolucitenia so zahraničnými Maďarmi, bola to aj politická vypočítavosť na dlhodobé posilnenie moci. Cieľom **Orbánovho** kabinetu bolo pridelenie volebného práva pre nových štátnych občanov Maďarska bez pobytu na území maďarského štátu. Po druhej modifikácii Základného zákona Maďarska (2. novembra 2012) už predpokladom pre realizáciu volebného práva nebol trvalý pobyt v Maďarsku.<sup>66</sup> V praxi to

<sup>64</sup> Zákon prijal parlament Maďarskej republiky 19. júna 2001, do platnosti vstúpil 1. januára 2002.

<sup>65</sup> Ide o písomnú skúšku, kde uchádzač odpovedá na podané otázky a úradom preukáže znalosť maďarskej histórie a kultúry. Písomná skúška prebieha v maďarskom jazyku.

<sup>66</sup> Magyarország Alaptörvényének második módosítása (2012. november 9.) / Druhá modifikácia Základného zákona Maďarska (9. november 2012).

znamenal, že zákon zabezpečil volebné právo pre osoby maďarskej národnosti žijúce za hranicami v parlamentných voľbách a národných referendách. Oproti občanom Maďarska s pobytom na území Maďarska môžu svoj hlas odovzdať listom. V parlamentných voľbách môžu hlasovať len za tie strany, ktoré sú na zozname politických strán, ale za jednotlivých kandidujúcich poslancov už nie. Pre zahraničných Maďarov je potrebná predbežná registrácia, listom, resp. prostredníctvom internetu (Nemzetpolitikai eredmények, 2018).

Samozrejme, že pridelené volebné právo pre zahraničných Maďarov vyvolávalo nespokojnosť v maďarskej spoločnosti. Vytvorili sa dve protikladné stanoviska. Jedno zdôrazňovalo, že výsledky voľby pre Fidesza sú dopredu garantované pomocou hlasov zahraničných Maďaroch, druhé, že možnosť voliť pre zahraničných Maďaroch je symbolická, lebo aj tak môžu voliť len strany nachádzajúce na kandidátnej listine. Voľby v roku 2014, keď prvýkrát aj zahraniční Maďari mohli odovzdávať hlas, ukázali, že odovzdané hlasy zo zahraničia vo výnimočných prípadoch môžu ovplyvniť výsledky volieb. Zo všetkých odovzdaných hlasov pre politické strany nachádzajúce na kandidátnej listine (zozname) len 1,56% tvorili hlasy spoza hraníc. Hlasy zahraničných Maďarov dopomohli Fideszu získať dvojtretinovú väčšinu v parlamente bez tých hlasov, by ju nezískal (Nemzettudat, 2019).

**Tabuľka 1** Hlasovanie maďarskej národnosti za jednotlivé politické strany Maďarska, 2014-2018

Politické strany	2014		2018	
	Počet hlasov	%	Počet hlasov	%
Fidesz – KDNP <sup>1</sup>	122 638	95,5%	216 561	96,2 %
LMP	574	0,4%	2 082	0,9 %
Jobbik	2 926	2,3%	2 055	0,9 %
MSZP-Együtt-DK-PM-MLP	1 495	1,2%	-	-
MSZP-Párbeszéd	-	-	1 247	0,6 %
Momentum	-	-	1 004	0,4 %
Demokratikus Koalíció	-	-	669	0,3 %
MKKP	-	-	656	0,3 %
Együtt	-	-	311	0,1 %
Iné	796	0,6%	440	0,2 %
Spolu	128 429	100%	225 025	100 %

Zdroj: Nemzettudat, 2019, s.18.

Legenda:

<sup>1</sup> KDNP – Kereszténydemokrata Néppárt

<sup>2</sup> LMP – Lehet Más a Politika

<sup>3</sup> MSZP - Magyar Szocialista Párt

<sup>4</sup> DK - Demokratikus Koalíció

<sup>5</sup> MLP – Magyar Liberális Párt

<sup>6</sup> MKKP - Magyar Kétfarkú Kutya Párt

<sup>7</sup> MP - Párbeszéd Magyarországért

Na základe údajov z Tabuľky 1 môžem konštatovať, že zahraniční Maďari oprávnení zúčastniť sa na parlamentných voľbách resp. hlasovať za jednotlivé politické strany, jednoznačne podporili politickú stranu Fidesz. Na druhej strane, počet hlasujúcich v porovnaní s počtom osôb žijúcich za hranicami bol-veľmi nízky. Mohlo to znamenať, že

väčšina maďarskej národnosti sa nechcela zúčastniť na maďarských parlamentných voľbách, ako aj to, že nie všetci zahraniční Maďari sú podporovatelia Fideszu (Nemzettudat, 2019).

Na pridelené volebné právo pre zahraničných Maďarov maďarská spoločnosť reagovala rozdielne. Podľa prieskumu realizovaného v roku 2011 Tárki (Társadalomkutatási Intézet) polovica respondentov odmietla v tom čase ešte len vyhlásené (v zákone ešte nezakotvené) volebné právo pre zahraničných Maďarov.

V ďalšom prieskume realizovanom v roku 2018 už 71% respondentov nesúhlasilo s volebným právom zahraničných Maďarov a 40% dokonca by im volebné právo odobralo. (Nemzettudat s.19). Treba pritom konštatovať, že v politickom spektre Maďarska len jedna politická strana, Demokratikus Koalíció, DK (Demokratická koalícia) prezentovala odlišný názor o volebnom práve zahraničných Maďarov. DK nechcela zbaviť zahraničných Maďarov volebného práva, len chcela, aby to bolo viazané na bydlisko v Maďarsku.

Po voľbách 2018 začalo obdobie posilnenia moci Fideszu za hranicami medzi komunitami maďarskej národnosti, pod heslom zjednotiť maďarský národ ponad hranice, strážiť národnú jednotu, rozvíjať kultúru a posilniť pozíciu maďarského jazyka. Sľúbili novú éru v národnej politike, zmeny v koncepcii podporného systému, spravodlivú a prehľadnú kontrolu. **Zsolt Semjén** (podpredseda vlády) súčasnú maďarskú národnú politiku zhrnul do štyroch pilierov: 1. tradičná ochrana identity, ktorá slúži na zachovanie časti národa za hranicami; 2. úspešný rozvoj ekonomiky v pohraničnej oblasti; 3. podpora etnických strán za hranicami, 4. nostrifikácia – na základe toho sa stalo viac ako 1 100 000 ľudí maďarskými štátnymi občanmi. Zdôraznil, že nostrifikácia (honosítás) je jedinečnou reálnou odpoveďou na trianonskú tragédiu a jeden zo spôsobov uplatnenia spravodlivosti. (Németh, 2020)

Podľa premiéra vlády **Viktora Orbána**, „*tí, ktorých od nás fyzicky odtrhli, vždy s nami v duchu zostali. Myšlienka národnej spolupatričnosti je silnejšia ako v predchádzajúcich desaťročiach. Ukazuje sa, že naši susedia, s ktorými vedieme veľa sporov o práva tam žijúcich Maďarov v dôsledku Trianonu, si vážia silu a úspech.*“ (Orbán, 2021)

Maďarská národná politika podľa slov premiéra „*mieri na stred a dole*“, lebo vysokokvalifikovaná elita, so stabilným rodinným zázemím nájde uplatnenie v Karpatskej kotline, ale stredná a nižšia vrstva, ktorá tvorí jadro maďarskej národnosti, potrebuje väčšiu pozornosť. Tieto skupiny potrebujú národnú politiku, ktorá posilňuje, podporuje, že byť Maďarom nie je len povznášajúcim citom, ale sa oplatí byť Maďarom. Preto dostali významnú úlohu v národnej politike aj podporné programy na rozvoj podnikania v Karpatskej kotline (Középre, és lefelé céloz a nemzetpolitika, 2017).

Dôležitú úlohu v maďarskej národnej politike mala aj podpora spomienkových osláv za hranicami. V roku 2020 maďarská vláda podporovala veľkolepé spomienkové oslavy. Rok 2020 vyhlásili za rok národnej spolupatričnosti – 100. výročie podpísania Trianonskej zmluvy.<sup>67</sup> Prijali aj rozhodnutie podľa ktorého „*podporujú organizovanie udalosti, spomienkových osláv resp. tvorby učebných materiálov a filmov, medzi Maďarmi žijúcimi v materskom štáte, v Karpatskej kotline a na celom svete, ktoré posilnia nadhraničné vedomie spolupatričnosti Maďarov a ochranu svojej identity.*“ (18/2019. Országgyűlési határozat)

---

<sup>67</sup> Az Országgyűlés 2010. május 31-én a nemzeti összetartozás napjává nyilvánította az első világháborút lezáró trianoni békediktátum aláírásának napját, június 4-ét.

V malých aj veľkých obciach a mestách Karpatskej kotliny, kde žijú maďarské komunity prebiehali oslavy, spomienkové udalosti, zasvätenie pamätníkov, premietanie filmov... Organizované akcie podporované s maďarskou vládou, neboli konzultované s danými štátmi. V jednotlivých krajinách, ako Ukrajina, Rumunsko, spomienkové udalosti vytvorili priestor pre nacionalistické skupiny.

**Nándor Bárdy**, maďarský historik výstižne poukazyval na fakty, že od zmeny režimu v súčasnosti je najbohatšia finančná podpora pre zahraničných Maďarov, „*prostredníctvom dvojitej štátnej občianstve slobodným rozhodnutím stalo sa na miesto menšinovej identity (dvojité väzby) získavanie novej štátnej občianskej identity; mladšie generácie zahraničných Maďarov v podstate socializovala na maďarských mediach na virtuálnom Maďarsku.*“ (Bárdy, 2017, s. 130)

## Záver

Budovaním klientelizmu, najmä štedrými darmi, rozdávaním štedrej podpory, si Viktor Orbán a jeho kabinet posilnili pozíciu medzi zahraničnými Maďarmi. Najmä cez Nadáciu—Gábora Bethlena prelievajú štátne podpory pre zahraničných Maďarov. Celý podporný systém charakterizuje netransparentnosť. V roku 2020 hlavne na základe individuálnych rozhodnutí bola zvýšená podpora o 250 miliárd forintov. Postupne sa vytváral obraz, že bez **Viktora Orbána** už neexistuje národná politika a len on a jeho vláda môže posilniť národnú identitu a pozíciu Maďarov za hranicami. Pritom skutočný stav odzrkadľuje iný smer vývoja. Pridelenie štátneho občianstva, volebného práva a zdôraznenie zjednotenia maďarského národa oslovili najmä voličov z nacionalistického tábora. Získanie voličov, podpora len vybraných politických strán alebo organizácií maďarskej národnosti vyvolali konflikty medzi Maďarmi za hranicami, polarizovali maďarské menšiny – a tým oslabili ochranu ich záujmov. Kabinet **Viktora Orbána** výrazne prekonal vízie **Józsefa Antalla** o znovuzjednotení maďarského národa bez zmeny hraníc.

## Zoznam bibliografických odkazov

A „Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete“ című stratégiai dokumentum végrehajtása. 2013. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Budapest: Államtitkárság. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.2013. 73 s. [online] [cit.15.11.2021]. Dostupné na internete: [https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/03/02-A-Magyar-Nemzetpolitika-%E2%80%93-A-nemzetpolitikai-strat%C3%A9gia-kerete-dokumentum-v%C3%A9grehajt%C3%A1sa\\_2013.pdf](https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2019/03/02-A-Magyar-Nemzetpolitika-%E2%80%93-A-nemzetpolitikai-strat%C3%A9gia-kerete-dokumentum-v%C3%A9grehajt%C3%A1sa_2013.pdf)

BÁRDI, N. 2017. Álságos állítások a magyar etnopolitikában. A külhoni magyarok és a budapesti kormányzatok magyarságpolitikája. In Jakab A. – Urbán L. (eds). Hegyemenet. Társadalmi és politikai kihívások Magyarországon. Budapest: Osiris Kiadó, 2017. |s. 131-155, ISBN: 978 963 276 286 9

BIHARI, D. Magyar az, akinek fáj Trianon – hirtelen felindulásból jött. [online] [cit.16.11.2021]. Dostupné na internete: <https://24.hu/tudomany/2017/06/08/magyar-az-akinek-faj-trianon-hirtelen-felindulasbol-jott/>

FICERI, O. 2019. Potrianonské Košice. Premeny etnických identit Košíc v medzivojnovom Československu). Bratislava : Veda, 2019, 336 s. ISBN 978-80-224-1737-2.

GYURGYIK, L. 2001. A (cseh-) szlovákiai magyarság lélekszámának és településszerkezetének alakulása (1918–2000). In Történeti Demográfiai Évkönyv 2001. s. 353 – 370. [online] [cit.17.11.2021]. Dostupné na internete: <https://www.demografia.hu/kiadvanyokonline/index.php/tortenetidemografiaievkonyvek/issue/view/48>

HOLEC, R. 2020. *Trianon triumf a katastrofa*. Bratislava : Marenčin PT, 2020; 256 s. ISBN 978-80-569-0588-3

ŠUTAJ, Š. – ŠUTAJOVÁ, J. Maďarská menšina a vybrané historické a politologické aspekty národnostnej politiky na Slovensku (2004 – 2018). Prešov : Universum, 2020. 326 s. ISBN 9788089946198

KOLOZSI Á, SZÉMANN, T. 2020. A Trianon-hatás: száz év alatt majdnem megfeleződött a határon túli magyarság. [online] [cit.15.11.2021]. Dostupné na internete: [https://index.hu/techtud/tortenelem/2020/06/04/trianon\\_szaz\\_ev\\_magyar\\_nepessegszam\\_demografia\\_fogy\\_a\\_magyar\\_hataron\\_tul\\_karpat-medence\\_magyarsag/](https://index.hu/techtud/tortenelem/2020/06/04/trianon_szaz_ev_magyar_nepessegszam_demografia_fogy_a_magyar_hataron_tul_karpat-medence_magyarsag/)

Középre, és lefelé céloz a nemzetpolitika. Orbán: a magyarság alsó és középső rétegeit kell erősíteni a nemzetpolitikának. 2017. In. Demokrata. [online] [cit.17.11.2021]. Dostupné na internete: <https://demokrata.hu/magyarorszag/kozepre-es-lefele-celoz-a-nemzetpolitika-99101/>

KUSÁ, D. – MICHELA, M. Dejiny a kultúrna trauma. Trianon a politiky verejného spomínania na Slovensku a v Maďarsku. In Michela, M.– Vörös, L. a kol. Rozpad Uhorska a Trianonská mierová zmluva. Bratislava: Historický ústav SAV, 2013. s. 277 – 306. ISBN 978-80-89396-24-5

Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Základný zákon Maďarska (25. apríla 2011), 2011. [online] [cit.19.11.2021]. Dostupné na internete: [http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/0/10/50000/szlov%C3%A1k-magyar\\_nyomdai.pdf](http://nemzetikonyvtar.kormany.hu/download/0/10/50000/szlov%C3%A1k-magyar_nyomdai.pdf)

Nemzetpolitikai összefoglaló. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, 2021. 23. hét. Budapest: Miniszterelnökség Nemzetpolitikai Kutatóintézet. 10 s. [online] [cit.19.11.2021]. Dostupné na internete: <https://bgazrt.hu/wp-content/uploads/2021/07/npo202123.pdf>

Nemzettudat, identitáspolitika és nemzetpolitika a mai Magyarországon. 2019. *A Friedrich-Ebert-Stiftung és a Political Capital közös tanulmánya*, 2019. november 30. [online] [cit.21.11.2021]. Dostupné na internete: [https://www.politicalcapital.hu/hirek.php?article\\_read=1&article\\_id=2480](https://www.politicalcapital.hu/hirek.php?article_read=1&article_id=2480)

NÉMETH, E. 2020. Az online térben ülésezett a Máért : A nemzetpolitika eredményei. [online] [cit.22.11.2021]. Dostupné na internete: <https://www.vajma.info/cikk/magyarorszag/21448/Az-online-terben-ulesezik-ma-a-Magyar-Allando-Ertekezlet.html>

ORBÁN, V. 2021. A magyar nemzet megmaradt. MTI 2021.06.04. [online] [cit.22.11.2021].  
Dostupné na internete: <https://maszol.ro/kulfold/Orban-Viktor-a-magyar-nemzet-megmaradt>  
Országgyűlési határozat a 2020. év nemzeti összetartozás évének nyilvánításáról. 18/2019.  
(VI. 18.) [online]  
Dostupné na internete: <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A19H0018.OGY>[online]  
SZALAY, H. 2020.Trianon a legnagyobb nemzeti tragédiánk. [online] [cit.22.11.2021].  
Dostupné na internete: <https://ujso.com/kozelet/trianon-a-legnagyobb-nemzeti-tragediank>  
ŠUTAJ, Š. – SÁPOSOVÁ, Z. 2007. Problém identity menšinových Maďarov na Slovensku,  
In Šutaj, Š. – Szarka, L. (Eds.) In Regionálna a národná identita v maďarskej a slovenskej  
histórii 18. – 20. storočia. Prešov-Universum, 2007, s.173-188. ISBN 978-80-89046-43-0  
ZAHORÁN, Cs. 2011. A Trianon-jelenség pozsonyi tükörben. In Fórum  
Társadalomtudományi Szemle,2011, roč.13, č. 4. s. 133 – 148.



# RELEVANTNÉ INDIKÁTORY VO VZŤAHU FEMINIZMUS A BEZPEČNOSŤ

## RELEVANT INDICATORS IN THE RELATIONSHIP BETWEEN FEMINISM AND SECURITY

Veronika Gašková<sup>68</sup>

### ABSTRAKT

*Feminizmus ako hnutie tvoria viaceré teórie a školy. Ich hlavným poslaním je mapovať úlohu žien v spoločnosti, poukazovať na vzťahovú nerovnosť medzi pohlaviami a budovať modely nápravy. Koreláciu feminizmu a bezpečnosti možno spracovať viacerými spôsobmi. Dnes už je zrejmé, že obe tieto agendy, aj feministická aj bezpečnostná, nie sú oddeliteľné. V oboch je najvyšším princípom ochrana života, starostlivosť o ľudské potomstvo, oslobodenie od strachu, potreba istoty a stability, ako aj nutnosť socializácie. Ak sa tieto princípy dodržia, spoločnosť má predpoklady fungovať bez ťažkých ruptúr a kolapsov. V našom texte sa nebudeme zaoberať terminologickými problémami, či už pri feminizme alebo pri bezpečnosti. Naším zámerom bolo poukázať na niečo, čo je v oboch agendách – bezpečnosti i feminizme – nie veľmi frekventovanou témou, teda naznačiť spoločné prvky, témy a problémy, ktoré spojenie oboch prináša.*

**Kľúčové slová:** bezpečnosť, feminizmus, ženy, pohlavie, epistemológia

### Úvod

Feminizmus a bezpečnosť vo vzájomnom vzťahu predstavujú viaceré možnosti ako tento vzťah spracovať. Bezpečnosť tiež do určitej miery možno považovať za hnutie, s mohutnou historickou agendou. Rovnako ako feminizmus, aj bezpečnosť v súčasnosti znamená špecifickú teoretickú disciplínu, ktorá však nemá adekvátny názov. Skladá sa z mnohých teórií, modelov, špecifických štúdií. Boli a sú pokusy nazývať túto disciplínu sekuritológiou alebo bezpečnostnou vedou, ale v praxi neuspeli. Napriek tomu sa stále hovorí o bezpečnosti a myslí sa tým teória, alebo už vedná disciplína.

Predmetná analýza, ako hlavná metóda výskumu, sa týka možnosti indikovania spoločných prvkov, tém a problémov, ktoré prepojenie oboch prináša. Treba dodať, že odbornej literatúry na túto tému je málo, obzvlášť v regióne strednej a východnej Európy. Dokumenty sa obmedzujú nie na vzťahy, ale na funkcie, ciele a nástroje feministických a bezpečnostných organizácií, hodnotiace správy zo samitov reflektujú skôr niečo ako modernú propagandu a budúce vízie týchto organizácií. Málokedy sa však odpovedá na otázku prečo je to tak.

---

68 Veronika Gašková, PhDr., externá doktorandka, Akadémia ozbrojených síl generála Milana Rastislava Štefánika Liptovský Mikuláš, Demänová 393, 031 01 Liptovský Mikuláš 1, veronika.gaskova@aos.sk, weron0605@gmail.com

## 1 Feminizmus a bezpečnosť ako predmet spoločnej kognitívnej analýzy

V úvodnej časti sme naznačili, akým rôznym spôsobom možno pristupovať k skúmaniu vzťahu medzi dvoma na prvý pohľad odlišnými entitami – feminizmom a bezpečnosťou. Pretože sme zvolili postup, ktorý vychádza z filozofických a politologických postulátov, nebudeme sa podrobne venovať napr. kultúrno – antropologickým indikátorom, historickým podmienkam vzťahu alebo eticko – náboženským konotáciám. Ak áno, pretože v niektorých postulátoch to bude potrebné, pôjde len o naznačenie problematiky a nie jej riešenie.

Základné filozofické otázky o pôvode sveta a jeho štruktúre rieši filozofická disciplína ontológia, náuka o tom, čo existuje, prečo to existuje a ako je to vnímané subjektom. Ontológia je vlastne pokračovateľom klasickej gréckej metafyziky (meta phýsis - to čo je za prírodou) a rozvoj tejto disciplíny počas ľudskej civilizácie do rôznych podôb svedčí o potrebe spoločnosti vyjasniť si svoje miesto vo svete (Kaczmarek, 1968). Existuje svet a v tomto prípade je irelevantné, či pohľad na jeho vznik je materialistický, alebo idealisticko náboženský. V oboch prípadoch tu existujú prirodzené entity a potreby. Je dané, že ak má civilizácia prežiť a rozvíjať sa, musí byť bezpečná. Je dané, že ak má civilizácia svoj vlastný prirodzený vývoj, súvisí s rodovou rozdelenosťou na dve pohlavia, ktoré sú základom rozvoja života. Ak teda hľadáme spoločné relevantné indikátory medzi feminizmom a bezpečnosťou z hľadiska bytia (ontologický pohľad), vychádzame z týchto základných spoločenských javov:

- Existencia reálneho sveta usporiadaného v zmysle časovo, geograficky a geopoliticky platných štruktúr. Sú to napr. ríše, štáty, rôzne druhy závislých i nezávislých území, usilujúcich o štátny status, spolu s existenciou hraníc, demarkačných línií a iných obmedzení, aké určuje platné medzinárodné právo. Pre bezpečnosť majú tieto usporiadania rozhodujúci význam, pretože nedodržiavanie statusu vedie k bezpečnostným hrozbám a rizikám, ktorých reálnosť sa zvyšuje v ontologickej rovine tak, jednotlivé komunity nemusia predpokladať, ak iné priznávajú len fiktívnu, či iluzórnu podobu<sup>69</sup>;
- Existencia reálneho sveta, rodovo rozdeleného na dve pohlavia. V histórii väčšinou prevažovala populácia žien. Zdôvodňuje sa to medicínsky, ale najmä feministicky orientovanou argumentáciou, že ženy sú fyzicky odolnejšie, pretože znášajú záťaž materstva a zodpovednosť za výchovu. Na tieto tvrdenia však neexistuje dostatok údajov z empirických výskumov, ale faktom je, že silná populácia žien v akejkoľvek komunite môže byť vnímaná aj ako bytostná – ontologická príčina konfliktov (únosy do krajín, kde je ich málo a pod.), ale aj ako faktor a indikátor sily komunity, ktorá má

---

69 Takúto podobu mali napríklad počiatky migračnej krízy v Európe, ktorej prvé úkazy mali bytostný, ontologický charakter už na prelome tisícročia. Neboli to len subjektívne pocity xenofóbie zameraných občanov, ale skutočne existujúce počty sociálne vylúčených ľudí z iných krajín, utečencov, ktorí si hľadali nový domov. V súčasnosti sa ukazuje, že táto hrozba nebola len subjektívne motivovaná, ale skutočne existujúca ako ontologická kategória. Nepripravenosť spoločnosti spracovať tento druh krízy má dopad aj na súčasnú bezpečnosť (Markovič, 2006).

potenciál splodiť a vychovať veľké množstvo zdravých detí a tým eliminovať budúce útoky na takých silný útvar, čo zdôrazňujú najmä feministické teórie;

- Za relevantné indikátory vzťahu feminizmu a bezpečnosti môžeme teda považovať existenciu reálne existujúcich spoločenských komunit na rôznom stupni vývoja, ktoré svoju bezpečnosť odvodzujú aj od natality národa/etnika, čo je čisto feministický pohľad, ktorý neberie do úvahy iné indikátory (životné prostredie, potravinové zdroje alebo vzťahy rodovej nerovnosti, či napríklad rozvoj medicíny)<sup>70</sup>. V tejto prvej analytickej rovine – na ontologickej báze máme teda dva objektívne existujúce indikátory – objektívne existujúcu komunitu určitého typu a postavenie ženy v spoločnosti dané pôvodom.

## 2 Vymedzenie ďalších relevantných indikátorov vo vzťahu feminizmus a bezpečnosť

V ďalšom texte sa zameriame na vymedzenie relevantných indikátorov vo vzťahu bezpečnosť a feminizmus z hľadiska poznania. Dnes sa tejto oblasti filozofického skúmania hovorí epistemológia, starší názov je gnozeológia, oba názvy majú pôvod v gréčtine a sú internacionálne akceptované.

Čo teda znamená epistemológia? Je to tzv. teória poznania, čiže skúmanie podstaty, povahy a štruktúry poznania/poznávania ako takého. Snaží sa určiť podmienky a možnosti poznania a najmä jeho vzťah k reálnej skutočnosti, k bytiu. Je to poznanie možné, alebo je to len séria pokusov v histórii ľudstva ako uznať svet za poznateľný? Rovnako ako v prípade ontológie, nebudeme zasahovať do štruktúr teoretických sporov a teoretických škôl. Budeme pracovať len so základnou epistemologickou tézou, že svet je poznateľný, že úroveň poznania sa mení s rozvojom vedy, technológie ale i morálky, že poznávanie je neoddeliteľná súčasť identity každej ľudskej bytosti (Kaczmarek 1968).

Ak uznáme tieto predikáty, potrebujeme si vyjasniť, ktoré relevantné indikátory vo vzťahu feminizmus a bezpečnosť napĺňajú cieľ, aký sme si stanovili. Domnievame sa, že ich je mnoho, preto uskutočňujeme výber:

- Epistemológia vychádza z predpokladu, že bytie, realita je poznateľná a rozumovo analyzovateľná. Ale tu na rozdiel od ontológie veľmi záleží na tom, aký teoretický model si zvolíme pre analýzu, pretože ak máme spomenúť aspoň niektoré, sú rôznorodé:
  - o Realita skutočná je nepoznateľná, poznáme len jej vonkajšie javové interpretácie, nie podstatu (agnosticizmus). Čiže vnímame, ako sa udalosti odohrávajú, ale nepoznáme príčinu;

---

70 V mnohých prameňoch, ktoré analyzujú prirodzenú natalitu a mortalitu obyvateľov v európskom priestore sa napr. v 19. storočí uvádzalo, ako sa postupne natalita zvyšuje, čo sa odôvodňovalo zlepšením hospodárskych podmienok. Toto tvrdenie sa ukázalo ako mylné, pretože v tej dobe umieralo pri pôrode oveľa menej detí ako napr. storočie predtým, čiže štatistiky sa ukazovali ako priaznivé. Bolo to spôsobené tým, že už existovali zdravotnícke zariadenia nového typu, zlepšila sa zdravotnícka osвета najmä na vidieku. Ale skutočnosť bola taká, že v konečnom dôsledku sa staršieho veku 10 – 15 rokov dožilo oveľa menej detí, v dôsledku podvýživy, chronických a nákazlivých chorôb, detskej práce, zlých životných a ďalších nepriaznivých podmienok. Na túto anomáliu natality upozornili práve feministicky orientované autorky, napr. Hilda Scott.

- Realita je poznateľná, ale záleží na tom, kto pracuje s faktami, ako ich interpretuje. Interpretácia samotná je určovaná úrovňou vzdelania, prvkami kultúry, národnej a náboženskej identity, sociálnou a psychickou motiváciou jedinca či celej komunity (voluntarizmus);
- Realita je poznateľná prostredníctvom zvyšovania úrovne vedy a výskumu a najmä je nutné prioritne vychádzať poznania spoločenských a ekonomických vzťahov (marxizmus a jeho metódy skúmania dialektiky a historický materializmus) (Bogdanov, 1965).
- Epistemológia vychádza tiež z predpokladu, že feminizmus ako teória, feminizácia spoločnosti je daná (tiež reflektujeme ako vyššie marxizmus) stupňom vývoja spoločnosti, najmä jej ekonomickými vzťahmi. V marxizme je požadovaná rodová rovnosť, emancipácia ženy ľudská či profesionálna až do takej miery, že pre ženu sa stáva neúnosnou, skôr príťažou ako pokrokom. Otázkou teda je, čo prináša epistemologický pohľad na vzťah indikátorov medzi feminizmom a bezpečnosťou. Je potrebné, aby ženská populácia poznala riziká pri konflikte, vojne a vedela im čeliť? A do akej miery je žena povinná, ak tieto potreby štátu pozná, zapojiť sa napríklad do obrany, alebo sa angažovať pri ochrane obetí na strane medzinárodného práva. Indikátorov je mnoho na oboch stranách vzťahu: najprv je to výchova, kultúrna i náboženská identita, stav edukácie žien, ale aj nárast radikalizmu a extrémizmu, čo zasahuje do oboch skúmaných entít – feminizmu i bezpečnosti;
- Epistemologické skúmanie je dôležité aj vo vzťahu feminizmus – bezpečnosť – medzinárodné právo. Predovšetkým preto, lebo ochrana žien je ťažšie realizovateľná ako ochrana ostatných osôb. Poznanie a odhalenie skutočnej viny pri zločinoch páchaných na ženách často zlyháva. Aj pátranie, aj priznanie sa považuje za hanbu a poškrvnenie rodiny, najmä v ortodoxných náboženských spoločnostiach. Preto je epistemologický postup veľmi dôležitý aj z hľadiska účinnosti medzinárodného práva aktívneho a použiteľného v týchto kauzách;
- Epistemologické skúmanie obsahuje aj ďalšiu pozitívnu črtu – tým, že preniká do podstaty vecí môže napomáhať realizovaniu série riešení, ktoré sú prijímané nie len na medzinárodnej úrovni, ale aj na úrovni jednotlivých štátov. Je to potrebné, pretože rôzne protokoly mapujú špecifickú situáciu, ktorá sa vo vzťahu bezpečnosť a ohrozenie ženskej populácie inde nevyskytuje. Zároveň môžu poslúžiť ako báza pre účinnú medzinárodnú spoluprácu. Práve táto stratégia – kombinovanie lokálnych, regionálnych a globálnych riešení sa svedčila ako čiastková pomocná stratégia v jednej z krajín najviac postihnutých genocídou, kde obeťami boli desaťtisíce malých a mladých dievčat, v Rwande (Gourevitch, 2016);
- Na strane epistemologickej pravdy, t. j. pravdivého poznania dnes nestoja len filozofické a morálne príčiny, ale najmä moderné informačno – komunikačné technológie. V minulosti, ešte pred polstoročím v časoch boja o nezávislosť v krajinách Ázie a Afriky sa v médiách často vyskytovali falošne vyfabulované príbehy o násilí na ženách vo vojnách a konfliktoch. V súčasnosti tieto konfabulácie už neplatia, ale vyskytujú sa v inom tzv. manipulačnom kontexte (Brvnišťan, 2015).

### 3 Občianske indikátory vzťahu feminizmus a bezpečnosť

K dôležitým spojovacím článkom medzi feminizmom a bezpečnosťou patria okrem filozofických i politické, ale najmä občianske indikátory:

- V minulosti, v podstate až do konca 19. storočia platili v štátoch rôzne systémy bezpečnostného usporiadania. V Európe to bol Vestfálsky systém, na území Ameriky (severnej i južnej) Monroova doktrína, v Ázii a Afrike to boli buď prevzaté systémy z dominantných koloniálnych veľmocí, alebo vlastné kmeňové, klanové či rodové modely usporiadania, dodržiavanie hierarchie, autority a tým aj bezpečnosti vo vnútri komunity. V Európe však vo vnútri dominantných štátov, akými boli Francúzsko, Anglicko, Španielsko i ďalšie platili aj mnohé tzv. občianske indikátory, ktoré sa týkali bezpečnosti štátu, ale aj zaručovania aspoň minimálnych práv pre ženy. Anglicko ich malo legitimizované prostredníctvom dokumentov zvaných Charta, vo Francúzsku to bol tzv. Code Civil, ako dôsledok Veľkej francúzskej revolúcie;
- Občianske indikátory relevantné vo vzťahu bezpečnosť a feminizmus však nie sú samostatnou agendou: sú súčasťou širšej problematiky ľudských práv, ktorej história siaha od klasického staroveku priebežne celou históriou civilizácie, vrátane práv, ktoré zaručujú bezpečnosť jedinca (ochranu a obranu ako opozíciu proti nezákonnosti), bezpečnosť komunity i štátu. Do tejto kategórie patrí aj ochrana žien, ktorá sa najvýraznejšie prejavila v kresťanskej vierouke aj ako pragmatická stránka náboženstva, aj ako symbolika toho, čo by mala stelesňovať žena ako ľudská bytosť. Mnohé črty tejto symboliky zachované prostredníctvom postavy Panny Márie sú platné a zmysluplné aj v súčasnosti (Kreeft, 2007). Hodnotí sa najmä cnosť, anglicky virtue, z latinčiny virkus, čo znamená statočnosť, odvahu, pravdovravnosť a schopnosť zachovať si mravnú čistotu vo vzťahu muž – žena, ale aj vo vzťahu občan – štát, ako správny spôsob života, konanie dobra, ochrana pred nepriateľom, mravná dokonalosť, ktorá by mohla zabrániť vojnám. V podstate tento myšlienkový prúd je i základom chápania toho, čo dnes rozumieme pod občianskymi indikátormi vo vzťahu bezpečnosť a feminizmus. Sú to všetky pozitívne občianske postoje vyjadrované buď prostredníctvom politických štruktúr, alebo prostredníctvom občianskej angažovanosti ako systému hnutí, mimovládnych organizácií, občianskych inštitúcií a združení;
- Práve v Slovenskej republike existuje takmer dvestoročná tradícia fungovania nástrojov občianskej angažovanosti, ktoré aj dnes môžeme považovať za relevantné indikátory v predmetnej analýze. V 19. storočí sa občianska angažovanosť formovala pod vplyvom pozitívneho nacionalizmu a fungovala ako istý bezpečnostný systém založený na organizovanej činnosti spolkov (kultúrnych, ekonomických, výchovných zaoberajúcich sa pozdvihnutím žien do istého stupňa emancipácie prostredníctvom profesionalizácie ich záujmov). Tento trend pokračoval aj po I. svetovej vojne v Prvej Československej republike, kde už ako i ideológia nedominoval nacionalizmus v nástrojoch občianskej angažovanosti, ale rodia sa demokratické princípy moderného štátu. Tu v tomto prostredí sa formovali aj občianske indikátory vo vzťahu bezpečnosť a feminizmus. Boli to rôzne združenia, spolky, ale tiež špecializované vzdelávacie ústavy, ako aj posilnenie profesionálnej prípravy žien v dovtedy

tradičných mužských doménach ako sú právo, politika a vlastne všetky tzv. slobodné povolania. Druhá polovica 20. storočia a občianske indikátory boli znova založené na ideológii. Do 50-tych rokov sa ňou bezvýhradne stal proletársky internacionalizmus. Doba je charakteristická fungovaním množstva tzv. spoločenských organizácií rôzneho druhu a zamerania. Niektoré boli súčasťou medzinárodného spektra (napr. Červený kríž), niektoré boli autentické a ich členskú základňu tvorili najmä ženy, muži sa organizovali viac v športových a polovojenských organizáciách (napr. Zväz poľovníkov, Zväzarm). Všetky organizácie však mali spoločnú riadiacu základňu, bol ňou Národný front ČSR, kde sa riadiaca činnosť odohrávala ako jedna z hlavných činností Komunistickej strany Československa (Butvin, Kostnický, Vartíková, 1970). Napriek spomenutej ideológii sa vo vnútri občianskych organizácií rodili postupom času nové myšlienky, súvisiace s geopolitickými a bezpečnostnými zmenami v Európe, ale aj v globálnom svete. Opozičné a disidentské hnutia boli reakciou občianskej spoločnosti na situáciu počas Studenej vojny a stali sa základom nových relevantných indikátorov občianskeho charakteru. Po rozdelení Československa a vzniku SR ako samostatného štátu sa jedným z občianskych indikátorov stali aj nezávislé vydavateľstvá. V našom kontexte je to najmä vydavateľstvo ASPEKT.

## **Záver**

Vedecký výskum v 20. storočí s presahom do 21. storočia je poznamenaný objavovaním nových siločiar v tradičných témach. Nové teórie a paradigmy prekonávajú disproporcie vo vede, na druhej strane akoby vytvárali nové. Je to však len neakceptovateľný pohľad, pretože zdanlivé disproporcie majú preukázateľne nový význam, čím sa vytvárajú na starších základoch nové vedné disciplíny. Je to dôležitý jav, nesie so sebou potrebu formulovať novú terminológiu a kreuje nové metodologické postupy. Je dostatočne známe zaužívanie delenia vedných oblastí na spoločenské vedy, prírodné vedy, technické vedy. Všetky majú svoj vymedzený okruh, terminológiu a metódy, ktoré sa v minulosti príliš nepoužívali v inom kontexte, v akom pôvodne vznikli.

Táto situácia sa teda začala uplatňovať širokospektrálne. Dôvodom je vznik nových vedeckých disciplín, ktoré sa spočiatku opatrne označovali za interdisciplinárne, či transhraničné, aby bolo zreteľné, že budujú konceptuálne rámce na základe spájania viacerých vied. Príčinou je zmena spoločenskej klímy, prostredia, agendy všetkých sektorov bezpečnosti, ako aj zmena vnímania feminizmu – ako filozofického konceptu, ako súčasť morálneho vybavenia človeka, aj bezprecedentné modelovanie politiky rovnosti pohlaví.

Najprv sa zmeny vo vzťahoch konkrétnych vied odohrávali na úrovni metafor, ako príklady a poznámky k textu. Súčasný model reflektovania vzťahu napríklad medzi feminizmom a bezpečnosťou, čo je predmetom našej analýzy - budujú prostredníctvom konkrétnych cieľov, hypotéz, hľadajú sa spoločné črty, aby bolo možné definovať rovnaké ciele.

Z tohto pohľadu nie je rozhodujúce, či obidve zložky vo vzťahu sú vednými disciplínami, alebo jedna z nich je len teoretický princíp ako kánon.

Táto situácia sa začala výrazne meniť tým, že v druhej polovici 20. storočia – čo pokračuje aj v súčasnosti – postavila do rovnakého svetla rôzne vedecké a teoretické prístupy, aj keď nemali charakter etablovanej vednej disciplíny. Neetablované disciplíny sa využívali najprv na úrovni metafor a príkladov, ktoré sa riešili ako súčasť vedeckého textu, napr. poznámkami pod čiarou.

Spoločenské zmeny sa zákonite týkajú všetkých aktérov. Môžu to byť aktéri personálni, komunitní, štátni, neštátni a iní. Títo aktéri môžu byť zdanlivo menej dôležití, ak sa dotýkajú napr. oscilačnej vrstvy. Takáto oscilačná vrstva vždy súvisela s postavením ženy v spoločnosti, jej možnosťami, úlohami, ocenením a pod. Nemôžeme jednoznačne povedať, že v predchádzajúcich civilizačných kontextoch mali ženy podradné postavenie. Tento faktor sa prejavuje aj v súčasnej modernej liberálnej spoločnosti. Nie všetky ženy, všetky kultúry a identity sú vždy rovnaké a pozitívne vo vzťahu k ženám. Ak nie sú, môžu sa stať vážnou bezpečnostnou hrozbou. Spočiatku bývajú vnímané subtílne, ako hrozby existujúce v podvedomí spoločnosti, ale zmenou spoločenskej situácie môžu prerásť do rizík rôznych druhov, už s militantným kontextom.

Predmetom predloženej analýzy boli prejavy vzťahu feminizmus a bezpečnosť všeobecne, ale aj v troch vymedzených agendách. Všetky riešia terminologické a metodologické nuansy, ako predpoklad ďalšieho koncepčného výskumu.

Je evidentné, že práve takto vznikajú nové vedecké disciplíny, aj keď nie vždy sú zhodne vnímané z teoretického hľadiska. Na čom sa však zhodnú teoretici aj z hľadiska feminizmu aj bezpečnosti, to je elementárny historický pôvod oboch kontextov. Počas historického vývoja mali obe rôzne podoby. Vo feministickom prístupe neexistujú antické ani stredoveké teórie na vedeckom základe, sú to však legendy, historizujúce eposy, podobenstvá a náboženské príbehy. V bezpečnosti bol od staroveku kontext skúmania postavený na vedeckom základe. Stačí spomenúť antickú teóriu spravodlivej vojny.

Dnes už je zrejmé, že obe tieto agendy, aj feministická aj bezpečnostná, nie sú oddeliteľné. V oboch je najvyšším princípom ochrana života, starostlivosť o ľudské potomstvo, oslobodenie od strachu, potreba istoty a stability, ako aj nutnosť socializácie. Ak sa tieto princípy dodržia, spoločnosť má predpoklady fungovať bez ťažkých ruptúr a kolapsov. Okrem toho obe agendy majú snahu zvyšovať počet obyvateľstva, aj keď z rôznych dôvodov. Tak isto obe bazírujú aj na zákonnosti, najmä pri agende základných práv a slobôd človeka.

Ak by tento posun vo vnímaní vzťahu feminizmus a bezpečnosť nemal pozitívny vývoj a stagnoval by vzájomný vzťah, mohlo by dôjsť buď k úplne neadekvátnemu vnímaniu feminizmu ako hrozby, v podobe tyranie žien, alebo modernej verzie matriarchátu. Na druhej strane by to však mohlo vyvolať bezpečnostnú hrozbu nového typu – vytváranie primárne líderských postov len z maskulínneho prostredia, ženy by v tomto prostredí nemali miesto.

Záver našej analýzy je teda jednoznačný: prepájanie agendy feminizmu a bezpečnosti v celom spektre spoločenskej problematiky je užitočné. Posilňuje humanizmus, špecifické identity a rôznorodé kultúrne dimenzie modernej spoločnosti. V globálnom zmysle je pozitívny vzťah týchto dvoch vedeckých subjektov zárukou rozvoja a stability.

### Zoznam bibliografických odkazov:

BOGDANOV, B. W. 1965. Istorija filozofii kak istorija filozofskich problemov i ich rieszenie. In: *Filozofskie nauky*, 1965. Nr. 6, Moskva, AN.

BRVNIŠŤAN, M. 2015. Ochrana informácií v spektre aktuálnych bezpečnostných hrozieb. In: *Bezpečnostné fórum 2015*, zv. I. s 18 – 25. Belianum, UMB Banská Bystrica 2015. ISBN 978-80-557-0850-8.

BUTVIN, J., KOSTNICKÝ, B., VARTÍKOVÁ, M. 1970. *Dejiny Slovenska slovom i obrazom II*. Martin: Vydavateľstvo Osveta, 1970. 382 s. ISBN 70-029-81.

DIETZ, M. 1987. Context Is All: Feminism and Theories of Citizenship. In: *Daedalus*. Vol. 116. 1987. No. 4. Learning about Women: Gender, Politics and Power. s. 1-24.

ELSHTAIN, J. B. 1987. *Woman and War. With a new Epilogue*. Chicago: The University of Chicago Press. 1987. 301 s. ISBN 0-226-20626-2.

GOUREVITCH, P. 2016. *Chceli by sme vám oznámiť, že zajtra nás aj s rodinami pozabijajú. Príbehy z Rwandy*. Premedia, Edícia Civilizácia, II. Zväzok, 2016. 361 s. ISBN 978-80-8159-409-0.

KACZMAREK, S. 1968. *O przedmiocie i zadaniach historie filozofii*. Wyd. Książka i wiedza. Warszawa, 1968. 336 s.

KREEFT, P. 2007. *Návrat k čnosti*. Redemptoristi. 2007. 204 s. ISBN 978-80-969600-5-7.

MARKOVIČ, A. 2006. Vplyv medzinárodnej migrácie na ekonomiky rozvojových krajín. In: *Interpolis 06*, UMB, FPVaMV Banská Bystrica, 2006, 406 s. ISBN 978-80-8083-375-6.



## **AKTUÁLNE OTÁZKY TEÓRIE A PRAXE PRÁVA**

# PRAKTICKÉ ASPEKTY USTANOVOVANIA RIADITEĽA ŠTÁTNEHO PODNIKU DO FUNKCIE A JEHO ODMEŇOVANIE

## PRACTICAL ASPECTS OF APPOINTING A DIRECTOR OF STATE ENTERPRISE TO OFFICE AND HIS REMUNERATION

JUDr. Aneta Kšenzíhová, MBA

### ABSTRAKT

*Príspevok sa zaoberá problematikou procesu výberu riaditeľa štátneho podniku do tejto funkcie. Štátny podnik predstavuje aj v súčasnej dobe významný podnikateľský subjekt slovenskej trhovej ekonomiky, hoci sa jeho dôležitosť dlhodobo nevenuje patričnú pozornosť. Jeho činnosť vo významnej miere ovplyvňuje zakladateľ podniku, a teda ústredný orgán štátnej správy, a to najmä prostredníctvom obsadzovania jeho obligatórných orgánov. Cieľom príspevku je poukázať na to, že výber kandidáta na pozíciu riaditeľa podniku zakladateľom a ich následný vzájomný vzťah je determinovaný mnohými podmienkami, z ktorých viaceré nie sú zákonom upravené, no aj napriek tomu sú vo významnej miere spôsobilé ovplyvniť chod štátneho podniku a tým aj jeho hospodárske smerovanie.*

**Kľúčové slová:** štátny podnik, riaditeľ štátneho podniku, výberové konanie, mandátna zmluva, odmeňovanie.

### 1. Štátny podnik ako podnikateľský subjekt

Pojem podnik je charakterizovaný tromi zložkami podnikania, a to hmotnou, nehmotnou a osobnou. „Slovenská teória práva používa pojem podnik v dvoch rovinách. Prvou je pojem podnik, ako označenie právnickej osoby, ktorú založil ústredný orgán štátnej správy. Ide teda o štátny podnik. Druhou je pojem podnik, chápaný ako sekundárny predmet právnych vzťahov, s ktorým je možné disponovať a ktorý je definovaný v § 5 Zákona č. 513/1991 Zb. (Obchodný zákonník) v platnom znení.“ (Rušin, 2011, s. 175).

Štátny podnik možno aj v súčasnosti považovať za významný podnikateľský subjekt v štruktúre právnických osôb, pôsobiacich v slovenskom podnikateľskom prostredí. Z hľadiska právnej formy ho možno označiť za špecifický, netypický subjekt trhovej ekonomiky, ktorého právne postavenie je vymedzené Zákonom č. 111/1990 Zb. o štátnom podniku (ďalej ako „zákon o štátnom podniku“ alebo „zákon“). Je považovaný za osobitný druh právnickej osoby, avšak aj tieto podniky ako subjekty práva vytvárajú „podnik“ ako majetkovú hodnotu v zmysle § 5 Obchodného zákonníka (Patakyová, 2016). Jeho činnosť však vo významnej miere ovplyvňuje zakladateľ, a to najmä prostredníctvom obsadzovania jeho obligatórných orgánov, a teda riaditeľa podniku a dozornej rady.

Z historického hľadiska možno poukázať na skutočnosť, že štátne podniky existovali v Československu v rôznych formách už v období po prvej svetovej vojne (Mamojka, 2018). Po roku 1989, v dôsledku následnej transformácie ekonomiky cestou privatizácie počet štátnych podnikov v Slovenskej republike postupne výrazne poklesol a v súčasnej dobe je ich počet skôr na ústupe, o čom svedčí aj množstvo štátnych podnikov zapísaných v obchodnom

registri s dodatkom „v likvidácii“. Aj napriek tejto skutočnosti štátne podniky v súčasnosti spravujú významnú časť majetku štátu, akým sú najmä správa a manažment majoritnej časti lesných pozemkov, vodných tokov a vodných stavieb, hydromelioračných zariadení, šľachtenie a chov koní, poľnohospodárska výroba, výstavníctvo, vzdelávanie a pôdohospodárske poradenstvo, letové prevádzkové služby, či posudzovanie zhody výrobkov. Aj napriek uvedenému, zákonná úprava svojim vývojom nereflektuje na požiadavky súčasnosti, najmä v oblasti kreovania, zodpovednosti a pôsobnosti štatutárneho orgánu štátneho podniku.

### **1.1 Spôsob ustanovovania riaditeľa štátneho podniku do funkcie**

Riaditeľ štátneho podniku sa ako jeho štatutárny orgán obligatórne zapisuje do obchodného registra spolu so spôsobom, akým v mene podniku koná. V zmysle zákona o štátnom podniku, riaditeľa podniku vymenúva zakladateľ, a to na základe výsledkov výberového konania, ktorého postup a podmienky boli do zákona včlenené novelizáciou, účinnou od 1. januára 2003.

Nepružnosť a neefektívnosť právnej úpravy môžeme vnímať práve v ustanovení § 19a zákona o štátnom podniku, ktoré stanovuje základný rámec výberového konania na pozíciu riaditeľa, v zmysle ktorej má zakladateľ podniku povinnosť vyhlásiť výberové konanie v tlači, prípadne prostredníctvom iných prostriedkov masovej komunikácie, a to najmenej 5 týždňov pred začatím výberového konania. Vo zverejnenom oznámení o konaní výberového konania je zakladateľ povinný uviesť okrem funkcie, na ktorú sa výberové konanie vyhlasuje aj obligatórne údaje o názve štátneho podniku a jeho sídle, o vyžadovaných kvalifikačných predpokladoch na vykonávanie tejto funkcie, o špecifických požiadavkách a kritériách na jednotlivých uchádzačov, informácie, týkajúce sa zoznamu dokladov, ktoré je potrebné predložiť k podanej žiadosti a o dátume a mieste podania žiadosti o účasť na výberovom konaní. Zákon, ani iný vykonávací právny predpis však neustanovuje rozsah kvalifikačných predpokladov na vykonávanie funkcie riaditeľa toho ktorého štátneho podniku, a to ani len v minimálnom rámci.

Analýzou vyhlásených výberových konaní na funkciu riaditeľa štátneho podniku z verejne dostupných zdrojov<sup>71</sup> za obdobie predchádzajúcich piatich rokov možno zhodnotiť, že požiadavky kladené jednotlivými zakladateľmi na výkon tejto funkcie sa rôznia. Spravidla však v oznámení o vyhlásení výberového konania absentuje informácia o akceptovanom študijnom odbore, či zameraní uchádzačov, ako aj konkretizácia zamerania riadiacej praxe. Často je výber uchádzača na funkciu riaditeľa štátneho podniku realizovaný bez akýchkoľvek požiadaviek na znalosť cudzích jazykov, čo nemožno v súčasnej dobe považovať za žiaduce aj vzhľadom na reprezentatívnu funkciu, ktorú táto pozícia zahŕňa, potrebu komunikácie a zastupovania podniku navonok a pred medzinárodnými inštitúciami a organizáciami, ktorých sú niektoré štátne podniky členmi. Vzhľadom na to možno konštatovať, že zakladateľmi stanovené kritéria v oblasti znalosti cudzích jazykov sú nedostatočné a nároky na kvalifikačné a špecifické požiadavky na výkon funkcie riaditeľa štátneho podniku sa v súčasnom období

---

<sup>71</sup> Výberové konania sú zverejnené a dostupné na internete: <https://www.mindop.sk/media-5144/tlacove-spravy-2726/mdv-sr-vyhlasuje-vyberove-konanie-na-riaditela-s-p-letove-prevadzkoze-sluzby-sr;>  
<https://www.mpsr.sk/vyberove-konanie/27>; <https://www.minzp.sk/praca>

zmierňujú a svojim obsahom sa približujú základnej miere, obvykle nezodpovedajúcej charakteru funkcie vrcholového výkonného manažéra štátneho podniku.

Nároky, kladené na uchádzačov na pozíciu riaditeľa štátneho podniku sa v praxi líšia. Nie je však dôvodné domnievať sa, že sú ovplyvňované veľkosťou štátneho podniku ani oblasťou, ktorú spravuje, či procesmi, ktoré riadi ale práve personálnou politikou zakladateľa, ktorý rozhoduje o charaktere podmienok daného výberového konania ako aj o činnosti a zložení výberovej komisie. *De lege ferenda* považujeme za žiadúce legislatívne upraviť kvalifikačné predpoklady a špecifické požiadavky na výkon funkcie riaditeľa štátneho podniku aspoň v ich základnom rámci.

Na realizáciu výberového konania je v zmysle zákona oprávnená výberová komisia, zložená z piatich členov, ktorú zriaďuje zakladateľ, pričom najmenej jedného člena výberovej komisie volia zamestnanci štátneho podniku. Minimálne sedem kalendárnych dní pred začatím výberového konania zašle výberová komisia uchádzačom, ktorí spĺňajú kvalifikačné predpoklady, špecifické kritériá a požadované požiadavky pozvánku na výberové konanie.

Dikcia zákona pritom neustanovuje, že pozvánka musí byť v tejto lehote aj doručená. Postačí, keď bude najneskôr sedem kalendárnych dní pred začatím výberového konania odoslaná poštou. Domnievame sa, že napriek dikcii zákona je v súčasnosti z dôvodu efektívnosti a pružnosti vhodné realizovať jednotlivé úkony taktiež elektronickou formou. Po uskutočnení výberového konania členovia výberovej komisie zhodnotia jeho výsledok a určia poradie jednotlivých uchádzačov, pričom o priebehu celého výberového konania je vhodné vyhotoviť písomnú zápisnicu. Poradie jednotlivých uchádzačov, ktoré výberová komisia stanoví, je záväzné. Do siedmich dní odo dňa skončenia výberového konania výberová komisia písomne oznámi všetkým uchádzačom, ktorí sa ho zúčastnili výsledky výberového konania.

Podľa ustanovenia § 19a ods. 6 zákona o štátnom podniku zakladateľ uverejní výsledok výberového konania, výsledné poradie uchádzačov, ako aj splnenie požadovaných kritérií jednotlivými uchádzačmi rovnakým spôsobom ako pri vyhlásení výberového konania, čo býva v praxi realizované v súlade so zákonnou povinnosťou. Zákon explicitne stanovuje vyhlásenie nového výberového konania zakladateľom, ak výberová komisia nevyberie ako víťazného žiadneho z uchádzačov. Keďže v rámci ustanovení o výberovom konaní nenachádzame úpravu ohľadom povinnosti výberovej komisie vybrať jedného z viacerých uchádzačov, ktorí boli pozvaní na výberové konanie, je prípustné, že komisia môže prijať rozhodnutie o tom, že žiaden z uchádzačov vo výberovom konaní neuspel, s čím sa možno v praxi nezriedka stretnúť.

Medzi kompetencie zakladateľa štátneho podniku patrí okrem vymenovania riaditeľa aj právomoc dočasne poveriť výkonom funkcie riaditeľa bez uskutočnenia výberového konania niektorého z vedúcich zamestnancov podniku, a to až do času vykonania výberového konania, najviac však po dobu troch mesiacov. O tom, ktoré pracovné pozície sú považované za vedúcich zamestnancov podniku hovorí spravidla pracovný alebo organizačný poriadok podniku, prípadne iný interný predpis. Zákon o štátnom podniku výslovne neuvádza oprávnenie zakladateľa poveriť výkonom funkcie riaditeľa po uplynutí troch mesiacov od jeho poverenia opakovane ďalšieho z vedúcich zamestnancov. Avšak s ohľadom na potrebu zabezpečiť plynulý chod podniku bez hrozby tzv. bezvládia sa možno dôvodne domnievať, že

zakladateľ je oprávnený po uplynutí trojmesačnej lehoty poveriť výkonom funkcie riaditeľa iného vedúceho zamestnanca, čo býva v praxi takto zakladateľom aj realizované. Zákon rovnako neupravuje možnosť opätovného poverenia rovnakej osoby výkonom funkcie riaditeľa po uplynutí troch mesiacov od jej poverenia, zároveň takúto možnosť ani nevylučuje. Tento inštitút by sa však nemal takýmto spôsobom zneužívať.

Do právomoci zakladateľa však nepatrí vymenovanie ani odvolanie zástupcu riaditeľa podniku, resp. ďalších členov vrcholového manažmentu podniku. Riaditeľ podniku má významnú právomoc, nie však povinnosť, vymenúvať a odvolávať svojho zástupcu z radov zamestnancov podniku, ktorý ho v čase jeho neprítomnosti zastupuje v plnom rozsahu jeho práv a povinností.<sup>72</sup> Ak riaditeľ určí viacerých svojich zástupcov, určí aj poradie, v akom ho v jeho neprítomnosti zastupujú. Nie každý štátny podnik má takýmto spôsobom určeného zástupcu riaditeľa. V čase neprítomnosti, či práceneschopnosti riaditeľa tak za štátny podnik nie je oprávnený konať žiadny iný jeho štatutárny zástupca. Túto skutočnosť je potrebné vnímať negatívne, vzhľadom na špecifické postavenie štátneho podniku ako podnikateľského subjektu, spravujúceho majetok štátu a s tým súvisiacu potrebu zabezpečenia kontinuity jeho činnosti.<sup>73</sup> Bez explicitnej zákonnej úpravy bude však táto oblasť plne odkázaná na vôľu samotného riaditeľa podniku.

#### *Charakter vzťahu riaditeľa k štátnemu podniku*

Zákon o štátnom podniku *expressis verbis* uvádza, že riaditeľ nie je zamestnancom podniku. Vzťah medzi štátnym podnikom a riaditeľom pri výkone jeho pôsobnosti sa primerane spravuje ustanoveniami Obchodného zákonníka o mandátnej zmluve (Patakyová, 2016), ak zákon o štátnom podniku výslovne neustanovuje inak. Všetky vzájomné práva a povinnosti, vrátane spôsobu jeho odmeňovania koncipuje zakladateľ s riaditeľom v zmluve o výkone funkcie, ktorá musí byť pod sankciou jej neplatnosti uzavretá v písomnej forme. Špecifikom zmluvy o výkone funkcie riaditeľa, no obdobne to platí aj pre výkon funkcie člena dozornej rady štátneho podniku, je to, že zmluvu o výkone funkcie uzatvára s riaditeľom resp. členom dozornej rady zakladateľ štátneho podniku, nie podnik samotný. Odmena riaditeľa je však výdavkom samotného štátneho podniku.

Medzi podstatné náležitosti zmluvy o výkone funkcie patrí označenie zmluvných strán, záväzok riaditeľa štátneho podniku vykonávať funkciu v mene a na účet štátneho podniku, záväzok štátneho podniku zaplatiť riaditeľovi odplatu za výkon jeho funkcie, a to za podmienok a s obmedzeniami, ktoré vyplývajú zo zákona o štátnom podniku a podpisy zmluvných strán.

Fakultatívnymi náležitosťami zmluvy o výkone funkcie riaditeľa štátneho podniku je vhodné bližšie vymedziť vzájomné práva a povinnosti, najmä povinnosti riaditeľa v súvislosti s riadením chodu štátneho podniku, určenie doby, na ktorú sa zmluva o výkone funkcie

---

<sup>72</sup> Česká právna úprava explicitne upravuje povinnosť riaditeľ štátneho podniku vymenovať zástupcu riaditeľ podniku, ktorý v čase neprítomnosti riaditeľa zastupuje riaditeľa v plnom rozsahu. Zároveň sa táto osoba obligatórne zapisuje do obchodného registra.

<sup>73</sup> V zmysle znenia § 6 ods. 1 Zákona o štátnom podniku, podnik spravuje veci a majetkové práva zverené mu pri jeho založení, ako aj veci a majetkové práva nadobudnuté v priebehu podnikania. Veci a majetkové práva, ktoré podnik spravuje, sú majetkom štátu.

uzatvára, ktorá býva v praxi spravidla uzatvorená na dobu výkonu funkcie, resp. jej platnosť a účinnosť je naviazaná na skončenie výkonu funkcie riaditeľa podniku.

Ďalšou oblasťou, ktorú považujeme za vhodné zmluvne upraviť je otázka vzdania sa funkcie riaditeľa, hoci k takémuto úkonu dochádza v praxi iba výnimočne. Keďže výkon funkcie riaditeľa sa neriadi Zákonníkom práce, práve inštitút vzdania sa funkcie bez zmluvnej precizácie by mohol v praxi pôsobiť, že v štátnom podniku bez ustanovenia či poverenia nového riaditeľa absentuje štatutárny orgán, keďže nie každý štátny podnik má ustanoveného zástupcu riaditeľa.

Ďalšími fakultatívnymi náležitosťami zmluvy o výkone funkcie je určenie výšky a splatnosti odmeny za výkon funkcie riaditeľa, nároku na odstupné, úprava postavenia riaditeľa štátneho podniku vo vzťahu k povinnostiam z titulu dôchodkového, zdravotného, nemocenského poistenia, úprava inštitútu zodpovednosti za škodu, úprava prípadných osobitných výhod (napr. služobné motorové vozidlo, pridelenie vodiča, používanie mobilného telefónu, či počítača pre súkromné účely a pod.), spôsob schvaľovania zahraničných pracovných ciest, či dovolenky riaditeľa, úprava konkurenčnej doložky, povinnosť zachovávať mlčanlivosť o dôverných informáciách a skutočnostiach aj po skončení výkonu funkcie riaditeľa<sup>74</sup> ako aj iné, relevantné práva a povinnosti oboch zmluvných strán.

V niektorých zmluvách o výkone funkcie nachádzame aj také benefity riaditeľa, akými je poskytnutie výhod na základe platnej kolektívnej zmluvy uzatvorenej medzi daným štátnym podnikom a zástupcami zamestnancov podniku, či nárok na úhradu primeraných nákladov riaditeľa na ubytovanie v mieste sídla podniku, alebo na bezplatné ubytovanie v ubytovacom zariadení v správe štátneho podniku v meste sídla podniku<sup>75</sup>. „Z aplikačnej praxe možno postrehnúť, že zmluvy o výkone funkcie s riaditeľom štátnych podnikov sa zväčša obmedzujú na takmer doslovný prepis zákonných ustanovení o postavení riaditeľa štátneho podniku v zmysle zákona o štátnom podniku, možno preto odporúčať, aby sa zmluvné strany v rámci zmluvnej voľnosti, pri rešpektovaní kogentných ustanovení zákona o štátnom podniku, či iných právnych predpisov precíznejšie a detailnejšie venovali úprave vzájomných práv a povinností medzi riaditeľom a štátnym podnikom, resp. zakladateľom podniku“ (Kubinec, Mamojka, 2018, s. 326).

Zastávame tiež názor, že samotnú absenciu precizácie zmluvy o výkone funkcie možno hľadať aj, nie však výlučne, v spôsobe zániku funkcie riaditeľa, ktorý nastáva jeho odvolaním z funkcie, a to aj bez uvedenia dôvodu. Takéto oprávnenie nemotivuje zakladateľa precizovať zmluvu o výkone funkcie o povinnosti na strane riaditeľa podniku, nakoľko pri akte jeho odvolania z funkcie toto svoje rozhodnutie nie je zakladateľ povinný oprieť o zmluvné dôvody.

Zmluva o výkone funkcie riaditeľa nadobúda platnosť dňom jej podpisu obomi zmluvnými stranami a účinnosť dňom, nasledujúcim po dni jej zverejnenia v Centrálnom registri zmlúv. Tu si dovoľujeme poukázať na skutočnosť, že zakladateľ túto povinnosť často v praxi opomína realizovať a v Centrálnom registri zmlúv nenachádzame zmluvy o výkone funkcie

<sup>74</sup> Zákon o štátnom podniku upravuje povinnosť mlčanlivosti len počas výkonu funkcie riaditeľa.

<sup>75</sup> Bližšie pozri: *Zmluva o výkone funkcie generálneho riaditeľa štátneho podniku*. [online] 2020. [cit. 2021.09.17.] Dostupné na internete: <<https://www.crz.gov.sk/4887031/>>

niektorých riaditeľov štátnych podnikov, resp. ich účinnosť z dôvodu oneskoreného zverejnenia zmluvy nastáva až niekoľko týždňov, či mesiacov po vzniku funkcie riaditeľa, čo nemožno považovať za žiaduci jav. Uvedená povinnosť sa opomína najmä pri poverení vedúceho zamestnanca výkonom funkcie riaditeľa.

### **Odmeňovanie riaditeľa štátneho podniku**

Riaditeľovi za podmienok a v rozsahu ustanovenom zákonom o štátnom podniku patrí mesačný plat a ročná odmena z podielu na zisku podniku, ako aj ďalšie náležitosti súvisiace s vykonávaním tejto funkcie, ktoré precizuje zmluva o výkone funkcie. Výška mesačného platu riaditeľa, na rozdiel od českej právnej úpravy, je zákonom limitovaná, pričom nesmie presiahnuť 8-násobok priemernej mzdy dosahovanej v národnom hospodárstve. Ročné odmeny riaditeľa z podielu na zisku sú taktiež zákonom limitované a nesmú presiahnuť 10 % z disponibilného zisku podniku. Mesačný plat a ročnú odmenu z podielu na zisku riaditeľa určuje zakladateľ, stanovenie ich výšky je teda v jeho plnej kompetencii. Ich vyplatenie následne nie je záväzkom zakladateľa, ale samotného štátneho podniku.

Ročnú odmenu, odvíjajúcu sa od hospodárskeho výsledku podniku možno vnímať ako výrazný motivačný prvok pre riaditeľa, ktorý ho podnecuje, aby podnik pod jeho vedením dosahoval čo najvyšší zisk. Nad rámec zákonnej úpravy, okrem platu a ročnej odmeny z podielu na zisku, sa v zmluvách o výkone funkcie riaditeľa v praxi stretávame s poskytovaním tzv. motivačnej odmeny, vyplatenie ktorej je podmienené splnením konkrétnych úloh, resp. ukazovateľov určených zakladateľom na kratšie časové obdobie, napríklad obdobie troch po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov, pričom jej výška býva taktiež limitovaná.<sup>76</sup>

Ako ďalší motivačný prvok býva v zmluvách o výkone funkcie riaditeľa upravené viazanie častí mesačného platu, napr. vo výške 20 % na splnenie dlhodobých úloh, resp. ročných prémieových ukazovateľov<sup>77</sup>. Táto odmena býva riaditeľovi vyplatená v nasledujúcom kalendárnom roku, po vyhodnotení splnenia všetkých stanovených prémieových ukazovateľov. Takáto forma motivácie riaditeľa sa môže javiť ako veľmi účinná a žiadúca, nakoľko prostredníctvom nej má zakladateľ možnosť stanovovať prioritné ciele podniku a zefektívniť tak jeho činnosť. Dôležitá však je jednoznačná formulácia stanovených prémieových ukazovateľov, ich merateľnosť, resp. následná vyhodnotiteľnosť, čo je úlohou zakladateľa.

Hoci zakladateľovi zákon stanovuje povinnosť zverejňovať zmluvy o výkone funkcie riaditeľa štátneho podniku pod sankciou nenadobudnutia jej účinnosti, zo zverejnených textov týchto právnych úkonov sa len v zanedbateľnom množstve prípadov dozvedáme výšku odmeny riaditeľa, či skutočnú výšku jeho motivačných odmien. Tieto údaje bývajú zverejňované len výnimočne. Prémieové ukazovatele nie sú povinne zverejňovaným údajom a na dobrovoľnej báze zverejňované doposiaľ nie sú.

V tejto súvislosti považujeme za vhodné poukázať na to, že zákon o štátnom podniku síce ukladá, že výšku mesačného platu a ročnej odmeny stanovuje zakladateľ, čo však neznamená, že zakladateľ je oprávnený svoje rozhodnutie o určení ich výšky, či ich

<sup>76</sup>Bližšie pozri: *Zmluva o výkone funkcie generálneho riaditeľa štátneho podniku*. [online] 2020. [cit. 2021.09.17.] Dostupné na internete: <<https://www.crz.gov.sk/4887031/>>

<sup>77</sup>Bližšie pozri: *Zmluva o výkone funkcie generálneho riaditeľa štátneho podniku*. [online] 2021. [cit. 2021.09.17.] Dostupné na internete: <<https://www.crz.gov.sk/zmluva/5591509/>>

samotnom priznaní jednostranne, so spätnými účinkami meniť. Táto otázka bola predmetom rozhodovacej činnosti súdov. Z rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky so sp. zn. 5Obdo/8/2008 vyplýva právny názor, v zmysle ktorého raz priznanú odmenu riaditeľovi už nebolo možné dodatočne bezdôvodne znížiť. Jediným legálnym dôvodom na nevyplatenie odmeny v pôvodne určenej výške mohla byť preukázaná skutočnosť, že k tomu nemal podnik vytvorené dostatočné zdroje (Uznesenie NS SR zo dňa 22.10.2008, sp. zn. 5Obdo/8/2008).

## Záver

Analýzou obsahu verejne dostupných zmlúv o výkone funkcie riaditeľa štátneho podniku možno dospieť k záveru, že jednotliví zakladatelia uplatňujú okrem zákonom ustanovenej formy odmeny riaditeľa aj ďalšie spôsoby jeho finančnej motivácie. Rôznorodosť v tejto oblasti je vítaná, no možno konštatovať, že metodika určenia motivačných kritérií je v súčasnosti živelná, neodzrkadľuje veľkosť podniku, náročnosť jeho procesov, charakter jeho činnosti, ročný obrat, prípadne ziskovosť, či stratovosť podniku. Za dôležité považujeme tiež porovnanie vplyvu a efektivity dlhodobých, strednodobých, alebo krátkodobých úloh na chod štátnych podnikov, ktoré sú podmienkou vyplatenia prémievej zložky odmeny riaditeľa, pretože v praxi bývajú uplatňované najmä dlhodobé motivačné ukazovatele.

Nejednotnosť nachádzame aj vo výške vyplatených ročných odmien z podielu na zisku, či ďalších prémie, a teda naskytá sa otázka, či ich výška plní v jednotlivých prípadoch dostatočný motivačný charakter, alebo či v prípade riaditeľov niektorých štátnych podnikov nie je, naopak, neadekvátne nízka. Štátne podniky spravujú zverený majetok štátu, ich štatutári sú povinní hospodárne nakladať so zvereným majetkom a ďalej ho zveľaďovať, považujeme preto u všetkých zakladateľov za žiadúce zaviesť presne stanovené pravidlá ohodnocovania riaditeľov štátnych podnikov, ktoré by priniesli do spôsobu ich odmeňovania predvídateľnosť, transparentnosť, jednotnosť a najmä efektívnosť.

## Zoznam bibliografických odkazov

- MAMOJKA, M., S. KUBINCOVÁ, M. MAMOJKA ml. a kolektív. *Postavenie a hospodárenie štátnych podnikov*. Praha: C. H. Beck. 2018. ISBN 978-80-7400-703-3.
- OVEČKOVÁ, O. a kol. *Obchodný zákonník. Veľký komentár. Zväzok II. (§ 261 až 775)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-8168-573-6.
- PATAKYOVÁ, M. a kol.: *Obchodný zákonník. Komentár*. 5. vydanie. Bratislava: C. H. BECK 2016. ISBN 978-80-8960-346-6.
- RUŠIN, M. 2011. Subjektivizácia podniku ako neakceptovaný právny transplantát v slovenskom právnom poriadku? In *Rezistencia vnútroštátneho práva a právne transplantáty. Zborník vedeckých prác*. ISSN 978-80-7097-916-7, 2011, s. 175
- Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 22.10.2008, sp. zn. 5Obdo/8/2008.
- Zmluva o výkone funkcie generálneho riaditeľa štátneho podniku*. [online] 2020. [cit. 2021.09.17.] Dostupné na internete: <<https://www.crz.gov.sk/4887031/>>
- Zmluva o výkone funkcie generálneho riaditeľa štátneho podniku*. [online] 2021. [cit. 2021.09.17.] Dostupné na internete: <<https://www.crz.gov.sk/zmluva/5591509/>>



# KOLABORATÍVNA EKONOMIKA V SÚČASNOM PRÁVNOM PROSTREDÍ SR<sup>78</sup>

## COLLABORATIVE ECONOMY IN THE CURRENT LEGAL ENVIRONMENT OF THE SLOVAK REPUBLIC

Karolína Červená – Anna Vartašová

### ABSTRAKT

*Pandémia Covid-19 vytvorila podmienky na zvyšovanie objemu kolaboratívnej ekonomiky, a to predovšetkým ekonomických transakcií realizovaných prostredníctvom digitálnych platforiem. Príspevok je zameraný na pojmovú a obsahovú identifikáciu kolaboratívnej ekonomiky, ako aj jej možných pozitív a negatív, v súčasnom právnom prostredí SR. Cieľom autoriek je na základe vlastnej analýzy posúdiť súčasnú právnu úpravu v oblasti zdaňovania v kontexte jej aplikácie na model kolaboratívnej ekonomiky.*

**KLúčové slová:** kolaboratívna ekonomika, zdieľaná ekonomika, regulácia

### Úvod

Kolaboratívna ekonomika predstavuje v súčasnosti už implementovaný model fungovania ekonomiky. Pandémia Covid-19 vytvorila podmienky na zintenzívnenie rastu objemu ekonomických transakcií prostredníctvom digitálnych platforiem, čo bolo podmienené inováciami v oblasti IKT, ale tiež aj zmenou vnímania hodnôt v spoločnosti (napr. zmena postoja k životnému prostrediu). Za historicky rozhodujúce faktory rozvoja zdieľanej ekonomiky je možné považovať najmä nové spôsoby realizácie komunikácie, finančných transakcií, ktoré umožňujú jednoduchší, resp. rýchlejší prístup k informáciám, vzájomnej komunikácii a realizácii vzájomných vzťahov pri poskytovaní tovarov/služieb<sup>79</sup>.

### 1 Čo je kolaboratívna ekonomika

Kolaboratívnu ekonomiku vnímame ako moderný model ekonomiky, ktorý poskytuje možnosti využitia voľných zdrojov, či už ide o poskytovanie, prípadne výmenu statkov (služieb/tovarov)<sup>80</sup>, ale aj vlastných vedomostí, zručností<sup>81</sup>, alebo ich recirkuláciu<sup>82</sup>, a to

<sup>78</sup> Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-19-0124.

<sup>79</sup> Podľa údajov Európskej komisie, v roku 2016 takmer 400 tis. ľudí v krajinách EÚ poskytlo tovar/službu cez platformy zdieľanej ekonomiky. Objem zdieľania je v rámci krajín EÚ najväčší vo Francúzsku, Veľkej Británii, Poľsku a Španielsku (zdroj: <https://sapie.sk/>).

<sup>80</sup> Napr. poskytnutie ubytovania cez Airbnb, skladovacích priestorov cez StoreAtMyHouse, stravovania cez Shareyourmeal, Feastly, alebo poskytnutie prepravy ako spolucestujúci cez Blablacar.

<sup>81</sup> Napr. výkon rôznych prác (činností) v domácnostiach cez TaskRabbit, či Homejoy, nakupovanie až domov cez IstaCart, preprava osôb cez Uber.

<sup>82</sup> Napr. prenájom auta cez DriveMyCar alebo RelayRides, bicykla/kolobežky cez Spinlister, požičanie náradia cez 1000tools, alebo Neighborgoods.

bezodplatne alebo odplatne, pričom zdieľanú ekonomiku vnímame ako ekonomiku, kde sa realizuje využitie voľných zdrojov prioritne bezodplatne<sup>83</sup>.

Autori **Matocha** a **Svoboda** uvádzajú, že „česká definícia charakterizuje zdieľanú (koleboratívnu) ekonomiku ako poskytovanie a najímanie si služieb, prípadne užívanie statkov prostredníctvom digitálnych platforiem, ktoré redukujú transakčné náklady a zvyšujú využiteľnosť týchto statkov inak určených iba na osobné použitie“ (Matocha, Svoboda, 2017, s. 217), pričom za najkontroverzejší pojem zdieľanej ekonomiky považujú platformy pre zdieľanie. Aldorf považuje „zdieľanú alebo tiež kolaboratívnu ekonomiku za časť ekonomiky, ktorá pozostáva zo zdieľaného využívania hmotných zdrojov či statkov viacerými jednotlivcami (peer-to-peer)“ (Aldorf, 2017, s. 227).

Európska komisia charakterizuje zdieľanú ekonomiku ako obchodné modely, v ktorých sú činnosti uľahčované platformami pre spoluprácu, ktoré vytvárajú otvorený trh pre dočasné využívanie statkov (tovarov/služieb), často poskytovaných súkromnými osobami. Ekonomika zdieľania zahŕňa tri kategórie aktérov: poskytovateľov služieb, ktorí zdieľajú aktíva, zdroje, čas a/alebo zručnosti – môže sa jednať o súkromné osoby ponúkajúce príležitostné služby (tzn. peers) alebo o poskytovanie služieb v rámci výkonu povolania; používateľov a sprostredkovateľov, ktorí prostredníctvom online platforiem prepájajú poskytovateľov s používateľmi a umožňujú transakcie, pričom transakcie v rámci ekonomiky zdieľania nezahŕňajú zmenu vlastníctva a môžu byť realizované ako ziskové aj neziskové. Základnou myšlienkou kolaboratívneho hospodárstva (collaborative economy) je zužitkovať kapitál, ktorý sa nevyužíva alebo len veľmi málo (napr. keď máte v byte jednu voľnú izbu a rozhodnete sa ju prenajímať cez Airbnb).

Ako uvádza **Novacká** a **Kóňa** „väčšina autorov definuje alebo charakterizuje zdieľanú ekonomiku v súvislosti s poskytovaním dočasného prístupu ku nevyužitým aktívam pre iných spotrebiteľov s aplikáciou modelu „peer to peer“ (Novacká, Kóňa, 2020, s. 246). Zdieľaná ekonomika rozširuje trh a tým vytvára intenzívnejšie konkurenčné prostredie, čím poskytuje väčší (širší) výber pre spotrebiteľov a taktiež môže viesť aj k vyššej efektívnosti na strane dodávateľa. Potenciál rastu objemu zdieľanej ekonomiky je zrejmý: objem celosvetovej zdieľanej ekonomiky v roku 2016 bol cca 14 mld. \$ , pričom sa odhaduje, že v roku 2025 to bude už cca 336 mld. \$; odhadované príjmy v rámci realizácie kolaboratívnej ekonomiky EÚ dosiahli cca 26,5 mld. eur, pričom odhadovaná výška objemu príjmov v rámci slovenského trhu zdieľanej/kolaboratívnej ekonomiky v roku 2016 cca 122 mil. eur s perspektívou v roku 2025 cca 3 mld. eur (Rusiňáková, 2019).

Za pozitívum zdieľanej ekonomiky je možné považovať dosiahnutie zvýšenia blahobytu v spoločnosti bez toho, aby sa zvyšoval celkový objem produkcie. Zdieľaná ekonomika umožňuje množstvo zdieľaní (prenájomov, spoluprác), ktoré by sa inak neuskutočnili, čím sa znižujú transakčné náklady<sup>84</sup>. Zníženie transakčných nákladov umožnil

---

<sup>83</sup> Niektoré platformy nemajú za cieľ vytvárať zisk, takže namiesto peňažnej platby je potrebné ponúknuť protislužbu alebo inú alternatívnu odmenu, prípadne iba dobrovoľný príspevok.

<sup>84</sup> Za transakčné náklady považujeme všetky informačné náklady, ktoré sprevádzajú akúkoľvek výmenu medzi dvoma a viac osobami, a to: náklady na vyhľadávanie potenciálnych strán výmeny, náklady na vyjednávanie a uzatváranie kontraktu, náklady na kontrolu a vynútenie kontraktu.

predovšetkým vysokorýchlostný internet<sup>85</sup> a nové informačné technológie v kombinácii s podnikateľskou schopnosťou, resp. kreativitou.

Digitálne platformy<sup>86</sup> využívané v rámci zdieľanej/kolaboratívnej ekonomiky umožňujú používateľom pružne a promptne sa informovať o možnostiach zdieľania a zároveň prostredníctvom platformy zdieľania je možné jednoducho a rýchlo dohodnúť podmienky, pričom overenie dodržiavania podmienok dohody zdieľaná ekonomika rieši pomocou reputačných mechanizmov (spätného hodnotenia oboma stranami)<sup>87</sup>.

Z pohľadu klasických poskytovateľov služieb (napr. taxikárov, hotelierov) môže byť zdieľaná ekonomika vnímaná aj negatívne (predovšetkým pokles počtu zákazníkov), problémom môže byť aj realizácia zdaňovania (vyhýbanie sa zdaňovaniu).

Kolaboratívna ekonomika má vplyv aj na klasický zamestnanecký pomer, keďže jednotlivci ponúkajúci služby cez on-line platformy nie sú klasickými zamestnancami, pričom takýto spôsob výkonu práce prináša flexibilitu v pracovnom čase aj v náplni činností, čo umožňuje efektívnejšie využívať voľný čas a flexibilne reagovať aj na iné činnosti (rodina, iné zamestnanie, vzdelávanie). Za výhodu taktiež považujeme vytvorenie priestoru pre elimináciu byrokratickej záťaže a regulačných povinností, ktoré sa spájajú s klasickým zamestnaním (v zmysle zákonníka práce a ďalších regulácií ako napr. minimálna mzda).

#### **Efekty zdieľanej/kolaboratívnej ekonomiky:**

- umožnila využívať doteraz nevyužívaný kapitál,
- znížila transakčné náklady,
- vytvorila dôveru medzi neznámymi stranami,
- pomohla eliminovať obmedzenia konkurencie (napr. licencie pre taxikárov) alebo byrokratickú hyper-reguláciu (napr. zákonník práce) a vytvorila flexibilné pracovné príležitosti<sup>88</sup>,
- rozšírila možnosti uspokojiť diferencované potreby spotrebiteľov bez navyšovania kapitálu,
- ďalšie ako ekologické aspekty (napr. zníženie emisií).

---

<sup>85</sup> V 21. storočí začal postupne obsah internetu prechádzať na tzv. web 2.0 aplikácie, čo umožňovalo nie len pasívne prijímanie informácií, ale aj aktívne sa zapájať do tvorby obsahu web stránok, umožňujúce komunikáciu a on-line spoluprácu, vznikali sociálne siete s virtuálnymi komunitami, mobilné aplikácie. Napr. v roku 2016 bolo v EÚ identifikovaných 651 digitálnych platform (v oblastiach dopravy, ubytovania, stravovania, finančných služieb a ďalších služieb).

<sup>86</sup> Využitie digitálnych platform prispelo k zníženiu nákladov v transakciách, keďže proces platby bol zautomatizovaný cez on-line platobné systémy (napr. PayPal, Amazon payments, WePay), taktiež tvorba cien, s možnosťou jej úpravy podľa dopytu a jednoduchého porovnávania s ostatnými ponukami umožnila kreovanie cien prostredníctvom trhového mechanizmu (napr. Uber nastavuje ceny podľa vopred stanoveného algoritmu, reagujúceho na vývoj ponuky a dopytu na konkrétnom mieste a v konkrétnom čase).

<sup>87</sup> Sprístupnenie informácií v podobe spätnej väzby, resp. hodnotenia subjektov prostredníctvom platformy minimalizuje obavy z realizácie výmeny/poskytovania služieb a taktiež, keďže vlastníci platformy profitujú na objeme výmen, ktoré sa ich prostredníctvom realizujú, motivujú používateľov aj poskytovaním rôznych „záruk“, napr. Airbnb sa zaväzuje preplatiť akúkoľvek škodu do sumy jedného milióna, ktorá vznikne prenajímateľovi nehnuteľnosti (bytu, domu alebo ich častí), Uber ponúka poistenie škody svojich vodičov.

<sup>88</sup> Na Slovensku v roku 2016 trh kolaboratívnej ekonomiky poskytol flexibilné pracovné príležitosti pre cca 3 575 aktívnych jednotlivcov (zdroj: RÚZ, 2019).

## 2 Právna úprava kolaboratívnej ekonomiky v SR

Zdieľaná/kolaboratívna ekonomika sa kreovala prirodzene, bez právnej regulácie, t. j. štátnych zásahov, čo môže byť vnímané ako celospoločenský problém v podobe neželaných javov ako je napr. nelegálna práca, daňové úniky, resp. vyhýbanie sa zdaňovaniu, pričom priamo v Ústave Slovenskej republiky (v tretej hlave, prvom oddieli, čl. 55) je uvedené, že hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky a taktiež, že Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž.

Fungovanie zdieľanej/kolaboratívnej ekonomiky je v súčasnosti na Slovensku zrejme založené viac na dôvere ako na regulácii a právnej ochrane aj keď sa ojedinele stretne už s čiastočnou právnou úpravou (ako napríklad v zákone č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov, ktorý doplnil definíciu stálej prevádzkarne v §16 odsek 2 tak, že za „výkon činnosti s trvalým miestom na území Slovenskej republiky sa považuje aj opakované sprostredkovanie služieb prepravy a ubytovania, a to aj prostredníctvom digitálnej platformy“). Predpokladáme, že práve vplyvom popularity už existujúcich sociálnych sietí sa dôvera jednotlivcov realizácie a výsledkov procesov zdieľanej/kolaboratívnej ekonomiky opiera prioritne o virtuálnu ochranu (hodnotenie predávajúcich/poskytovateľov služieb ako aj odberateľov/zákazníkov), aj keď absenciu pravidiel a reguláciu novodobých procesov v ekonomike už rieši Európska komisia, ktorá si zároveň stanovila za cieľ aj podporu spotrebiteľov, podnikateľov a verejných inštitúcií tak, aby kolaboratívnej ekonomike dôverovali. Európska komisia chce týmto prístupom naplno využiť potenciál rozvoja kolaboratívnej ekonomiky.

Ako uvádza **Babčák** „zatiaľ sa pojem zdieľaná ekonomika v slovenskej právnej úprave doposiaľ nevyskytuje, takže sa jedná o termín nelegálny“ (Babčák, 2021, s. 21), pričom slovenská legislatíva zatiaľ možné negatívne vplyvy zdieľanej ekonomiky intenzívne nerieši, aj keď existujú krajiny, ktoré už zdieľanú ekonomiku regulujú (napr. viac ako 300 miest vo viacerých krajinách sa dohodlo so spoločnosťou Airbnb na vyberaní a odvádzaní miestnej dane<sup>89</sup> priamo jej prostredníctvom). Je možné, že intenzívny rozmach kolaboratívnej ekonomiky prináša ako pozitívne, tak aj negatívne efekty. Ako uvádza napríklad **Štrkolec** „s ohľadom na nepochybne rapidný rozvoj internetových digitálnych platforiem a poskytovania „zdieľaných“ služieb vystupuje do popredia problematika internacionálnej, ale i vnútroštátnej regulácie zdieľanej ekonomiky. Uvedený problém je možné riešiť samostatne alebo ako súčasť „balíka“ zmien zavádzaných za účelom zdaňovania digitálnych služieb“ (Štrkolec, 2021, s. 379-380).

**Pichrt** konštatuje, že počas obdobia rokov 2017-2019 sa v oblasti zdieľanej ekonomiky v ČR riešili iba okrajové problémy nesúvisiace s podstatou dopadu týchto javov do oblastí: pracovného práva – ochrana závislej práce, zamestnanosti, ochrany hospodárskej súťaže, ochrany práv spotrebiteľa, ale aj zdanenia (Pichrt, 2019). **Petráš** konštatuje, že právne predpisy obvykle reagujú na dynamiku vývoja v cestovnom ruchu s oneskorením (Petráš, 2019, s. 277).

---

<sup>89</sup> Automaticky sa zahrnie pri objednaní ubytovania a po zaplatení Airbnb túto časť (zväčša v určitých „zberných termínoch“) odvedie správcovi tejto dane (na Slovensku obci, mestu).

## Záver

Autorky v rámci aktuálneho ako aj predchádzajúceho výskumu dospeli k názoru, že pojem zdieľaná a kolaboratívna ekonomika by sa nemal stotožňovať, resp. používať ako synonymum, keďže zdieľaná ekonomika sa postupne modifikovala na ekonomiku kolaboratívnu, pričom ako rozdiel vnímame predovšetkým realizáciu procesov v zmysle tvorby zisku, teda v rámci zdieľanej ekonomiky sa voľné zdroje poskytujú prioritne bezodplatne, prípadne odplatne (napr. v podobe protislužby), ale nie za účelom tvorby zisku, teda máme za to, že zdieľaná ekonomika sa postupne rozširovala/rozrastala o jednotlivcov/skupiny, ktorí realizujú zdieľanie, vymieňanie, spoluprácu a prenájom, a to už aj za účelom dosahovania zisku, a teda ide už o kolaboratívnu ekonomiku, keďže fungovanie zdieľanej ekonomiky prostredníctvom internetových platforiem ponúka stále viac možností využívať vlastný súkromný kapitál čo môžu využívať ako nepodnikatelia tak aj podnikatelia<sup>90</sup>, či už priamo alebo sprostredkované a teda komplexná definícia/charakteristika kolaboratívnej ekonomiky by mala zahŕňať jasné a jednoznačné vymedzenie pojmov poskytovateľ, používateľ a sprostredkovateľ.

Zdieľaná ako aj kolaboratívna ekonomika vo svojej podstate umožňuje rozšírenie trhu, zintenzívnenie konkurencie ako na strane ponuky, tak aj dopytu, čím sa z pohľadu ekonómie približuje k Paretovmu optimu, pričom je možné predpokladať, aj keď momentálne absentujú komplexné relevantné výskumy jej významu v kontexte eliminácie, resp. zmiernenia dopadov súčasnej ekonomickej krízy vyvolanej pandémiou Covid-19, že práve takýto typ ekonomiky môže v budúcnosti poskytnúť nové možnosti (modely) vedúce k trvalo udržateľnému ekonomickému rastu.

## Zoznam bibliografických odkazov

- ALDORF, L. 2017. *Sdílená ekonomika a její regulace: morálně filozofická východiska*. In: PICHRT, J. BOHÁČ, R., MORÁVEK, J. (eds.). 2017. *Sdílená ekonomika – sdílený právní problém?* Praha: Wolters Kluwer ČR. 336 s. ISBN 978-80-7552-874-2.
- BABČÁK, V. 2021. Slovenské daňové právo na ceste od tradičnej ku zdieľanej ekonomike. In: *IV. slovensko-české dni daňového práva: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 8-55. ISBN 978-80-574-0043-1.
- MATOCHA, J., SVOBODA, J. 2017. *Nevymezený pojem sdílené ekonomiky jako nástroj k obcházení regulace*. In: PICHRT, J. BOHÁČ, R., MORÁVEK, J. (eds.). 2017. *Sdílená ekonomika – sdílený právní problém?* Praha: Wolters Kluwer ČR. 336 s. ISBN 978-80-7552-874-2.

---

<sup>90</sup> Existujúce digitálne platformy dokázali pretransformovať často nevyužívané spotrebné statky na hodnotné aktívum, čo je možné vnímať ako zvýšenie celkového množstva kapitálu v ekonomike.

- NOVACKÁ, Ľ., KÓŇA, J. 2020. Digitalizácia zdieľanej ekonomiky v podmienkach cestovného ruchu. In: *Súčasnosť cestovného ruchu v trajektórii budúcnosti*. Zlín: Radim BAČUVČÍK – VeRBuM, s. 245-271. ISBN 978-80-88356-05-9.
- PICHRT, J. 2019. *Ekonomika sdílení tři roky poté*. In: PICHRT, J. BOHÁČ, R., MORÁVEK, J. (eds.). 2019. *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 288 s. ISBN 978-80-7598-591-0.
- RUSIŇÁKOVÁ, B. 2019. *Digitálna ekonomika, časť druhá: Zdieľaná ekonomika rastie aj na Slovensku*. [online]. SAPIE [cit. 11. februára 2019]. Dostupné na internete: <https://dennikn.sk/blog/1378387/digitalna-ekonomika-cast-druha-zdielana-ekonomika-rastie-aj-na-slovensku/>.
- RUZ autorský kolektív. 2019. *Prínos a dopady zdieľanej ekonomiky na podnikateľský sektor na Slovensku*. [online]. RUZ. Dostupné na internete: [https://www.ia.gov.sk/data/files/np\\_PKSD/Analyzy/RUZ/RUZ\\_AV\\_Zdielana\\_ekonomika\\_FINAL\\_ADMIN\\_Jan-29-134821-2020\\_Conflict.pdf](https://www.ia.gov.sk/data/files/np_PKSD/Analyzy/RUZ/RUZ_AV_Zdielana_ekonomika_FINAL_ADMIN_Jan-29-134821-2020_Conflict.pdf).
- ŠTRKOLEC, M. 2021. Daňové právo a jeho reflexia na nové javy v ekonomike. In: *IV. slovensko-české dni daňového práva: Zdaňovanie virtuálnych platidiel a digitálnych služieb - COVID-19 a iné aktuálne výzvy pre daňové právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 370-383. ISBN 978-80-574-0043-1.

# SPOTREBITEĽSKÉ SPORY V UPOMÍNACOM KONANÍ

## CUSTOMERS CASES IN PAYMENT ORDER PROCEEDINGS

Dominik Čipka

### **ABSTRAKT**

*Upomínacie konanie možno stále považovať za nówum v rámci civilného sporového konania. Vo svojej podstate ide o eventualitu uplatnenia peňažných nárokov súdnou cestou ku konaniu upravenému Civilným sporovým poriadkom. Výhoda spočíva hlavne v rýchlosti samotného konania, ktoré môže v očiach laickej verejnosti, najmä tej spotrebiteľskej, vyvolať dojem nedôslednosti pri posudzovaní uplatnených nárokov. Na spotrebiteľa, ako stranu v konaní, sa vždy hľadí ako na slabšiu stranu sporu, preto je potrebné nároky v spotrebiteľských sporoch posudzovať s obzvlášť odbornou starostlivosťou. Inak tomu nie je ani v konaní podľa zákona č. 307/2016 Z.z. o upomínacom konaní, v ktorom zákonodarca priamo definuje procesné postupy a právne inštitúty, ktoré zabezpečujú dostatočnú ochranu spotrebiteľa.*

**Kľúčové slová:** *upomínacie konanie, spotrebiteľ, spotrebiteľské spory, spory s ochranou slabšej strany, civilné sporové konanie, občianske právo*

### **Úvod**

Dňa 01.02.2017 vstúpil do účinnosti zákon č. 307/2016 Z.z. o upomínacom konaní (ďalej len „ZoUK“), ktorým sa zaviedlo do civilného procesu upomínacie konanie, ktoré možno definovať ako zákonný nástroj, ktorý je svojou povahou a účelom alternatívnym spôsobom k uplatneniu peňažných pohľadávok ku konaniu o vydanie platobného rozkazu vedenom v zmysle zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok. Upomínacie konanie je konanie sui generis v relácii civilného sporového konania.

Upomínacie konanie ma svoje procesné špecifiká, ktoré pozostávajú z rýchlosti konania, kedy platobný rozkaz v prípade splnenia procesných podmienok a neexistencii dôvodu na odmietnutie návrhu na vydanie platobného rozkazu musí byť vydaný najneskôr do desiatich pracovných dní od splnenia týchto podmienok, či zo zníženej sadzby súdneho poplatku. Práve uvedené skutočnosti môžu na prvý pohľad evokovať, že veritelia, ktorí disponujú nárokmi zo spotrebiteľských vzťahov, si tieto budú hromadne uplatňovať práve v upomínacom konaní. Predmetom publikácie bude uvedené obavy preskúmať a vyhodnotiť s ohľadom na charakter upomínacieho konania, spotrebiteľských sporov (hlavne tých najčastejších) a ich vzájomných súvislostí s poukazom na konkrétne právne nástroje, ktoré majú súdy pri posudzovaní spotrebiteľských nárokov s prihliadnutím na želanú ochranu spotrebiteľa ako slabšej strany sporu.

### **Upomínacie konanie vo všeobecnosti**

Zmyslom a účelom zavedenia konania upraveného ZoUK je hlavne, nie však výlučne, zrýchlenie konania o vydanie platobného rozkazu, v ktorom sa uplatňujú peňažné pohľadávky

a zároveň odbremenenie už aj tak preťažných súdov. Úlohou upomínacieho konania však nie je nahradiť tzv. štandardné konanie o vydanie platobného rozkazu podľa Civilného sporového poriadku, ale ide o eventualitu k uvedenému konaniu. Vzťah medzi upomínacím konaním a konaním o vydanie platobného rozkazu podľa Civilného sporového poriadku, resp. vzťah medzi Zákonom o upomínacom konaní a Civilným sporovým poriadkom možno definovať ako vzťah osobitného právneho predpisu ku všeobecnému právnomu predpisu<sup>91</sup>, to znamená, že procesné situácie, ktoré zákon o upomínacom konaní neupravuje sa budú spravovať ustanoveniami Civilného sporového poriadku.

Súčasnú upomínacie konanie upravené ZoUK vychádza z nemeckého právneho inštitútu „Mahnverfahren“. Ide o nemeckú obdobu upomínacieho konania, dokonca tu možno hovoriť o doslovnom preklade, nakoľko správne uplatnený nárok v nemeckom „Mahnverfahren“ má za následok vydanie tzv. súdnej upomienky.

V predchádzajúcom odseku bolo schválne poukázané, že sa bavíme o súčasnom upomínacom konaní. V právnej histórii Slovenskej republiky už upomínacie konanie hralo svoju rolu. Jednalo sa o zákon č. 67/1873 ř.z. o upomínacím řízení (zrušený zákonom č. 142/1950 Sb. o konaní v občianskych právnych veciach - občiansky súdny poriadok).

## **Spotrebiteľské spory**

Právnym základom každého spotrebiteľského sporu je spotrebiteľská zmluva. Zákonnú definíciu spotrebiteľskej zmluvy nám definuje zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, podľa ktorého je spotrebiteľskou zmluvou každá zmluva, ktorá sa uzatvára so spotrebiteľom (§ 52 ods.1 zákona č. 60/1964 Zb. Občiansky zákonník).

## **Spotrebiteľ**

Spotrebiteľom je fyzická osoba, ktorá ako subjekt spotrebiteľskej zmluvy nekoná v predmete svojej obchodnej či podnikateľskej činnosti. Druhým subjektom spotrebiteľskej zmluvy je v zmysle zákona dodávateľ, ktorým môže byť právnická, ako aj fyzická osoba, ktorá v rámci vzniknutého spotrebiteľského vzťahu koná v rámci predmetu svojej obchodnej či podnikateľskej činnosti (§ 52 ods. 3 a 4 zákona č. 60/1964 Zb. občiansky zákonník).

Na základe uvedenej zákonnej definície pojmu spotrebiteľa možno konštatovať, že ide o fyzickú osobu, ktorá má záujem vstúpiť do právneho vzťahu s inou osobou a má ako spotrebiteľ záujem o služby, tovary a iné komodity, ktoré táto osoba poskytuje.

Samotný občiansky zákonník poskytuje zákonnú ochranu spotrebiteľa v niekoľkých ustanoveniach, ktoré sú kogentnej povahy. Občiansky zákonník vo svojich ustanoveniach upravuje celý rad zmluvných podmienok spotrebiteľskej zmluvy, ktoré sú v spotrebiteľských zmluvách neprijateľné.<sup>92</sup> Obsiahnutie takýchto zmluvných podmienok v spotrebiteľskej zmluve zakladá ich neplatnosť.

Občiansky zákonník nie je jediným právnym predpisom, ktorý poskytuje ochranu spotrebiteľovi ako účastníkovi právneho vzťahu. Ako príklad možno ďalej uviesť zákon č. 250/2007 Z.z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990

---

<sup>91</sup> zásada Lex specialis derogat legi generali

<sup>92</sup> pozri § 53 ods. 4 zák. č. 60/1964 Zb. Občiansky zákonník



Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, či zákon č. 102/2014 Z. z. o ochrane spotrebiteľa pri predaji tovaru alebo poskytovaní služieb na základe zmluvy uzavretej na diaľku alebo zmluvy uzavretej mimo prevádzkových priestorov predávajúceho a o zmene a doplnení niektorých zákonov, alebo tiež zákon č. 129/2010 o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ďalšie. Posledný menovaný zákon poskytuje osobitnú právnu úpravu spotrebiteľských úverov a pôžičiek k právnej úprave obsiahnutej v zákone č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník, ktoré v súčasnej súdnej praxi predstavujú najčastejší dôvod vedenia súdnych sporov, hlavne o zaplatenie peňažných pohľadávok nezaplatených spotrebiteľom. Predmetom súdnych sporov sú pohľadávky ako bankových, tak aj nebankových subjektov.

### **Spotrebiteľské úvery a pôžičky**

Vyššie spomenutý zákon o spotrebiteľských úveroch a iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov formuluje jasné pravidlá ochrany spotrebiteľa, kde zákonne vymedzuje postup veriteľa<sup>93</sup> pred schválením úveru (pôžičky) spotrebiteľovi a zároveň vymedzuje obsah spotrebiteľskej zmluvy tým, že upravuje obligatórne náležitosti zmluvy o spotrebiteľskom úvere (pôžičke). Sú to práve spomenuté náležitosti, ktoré spôsobujú problém pri uplatňovaní nárokov zo spotrebiteľských zmlúv veriteľov v súdnom konaní. Od účinnosti predmetného zákona bolo vykonaných niekoľko novelizácií zákona, pričom novelizácie sa týkali aj samotných podstatných náležitostí zmluvy o spotrebiteľskom úvere, čo znamená, že zmluva o spotrebiteľskom úvere uzatvorená v roku 2020 nemá rovnaké náležitosti, ako spotrebiteľská zmluva uzatvorená v roku 2010. Spotrebiteľská zmluva musí obsahovať také náležitosti, ktoré v čase jej uzatvorenia vyžaduje zákon. Vzhľadom ku skutočnosti, že práve podstatné náležitosti spotrebiteľských zmlúv boli predmetom novelizácií, ktorých nebolo málo, vytvára sa nejednotnosť podstatných náležitostí spotrebiteľských úverových zmlúv (zmlúv o pôžičke). Uvedené má za následok značné sťaženie ako z kvalifikačného, tak aj z časového hľadiska, súdne posúdenie uplatneného nároku vyplývajúceho zo spotrebiteľskej zmluvy.

### **Spotrebiteľské spory v zmysle zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok**

Civilný sporový poriadok, ako jeden z hlavných pilierov právnej úpravy civilného procesu, kategorizuje spotrebiteľské spory ako spory s ochranou slabšej strany. Legálna definícia pojmu slabšia strana absentuje, avšak možno si ju veľmi ľahko vyvodit'. Ide o stranu sporu, ktorá vzhľadom na svoje postavenie nie je rovná protistrane, a teda je vystavená hmotnoprávnej nerovnosti. Procesné právo inštitútom ochrany slabšej strany zabezpečuje ochranu práv takýchto osôb, aby súdne konanie bolo vedené spravodlivo a zároveň aby bol naplnený princíp hospodárnosti konania<sup>94</sup>.

Spotrebiteľským sporom je v zmysle Civilného sporového poriadku spor medzi dodávateľom a spotrebiteľom, ktorý priamo vyplýva zo spotrebiteľskej zmluvy alebo so spotrebiteľskou zmluvou súvisí. Pri výklade jednotlivých pojmov pritom treba vychádzať z hmotnoprávných definícií obsiahnutých v Občianskom zákonníku (2. kapitola). Civilný

<sup>93</sup> veriteľom je v zmysle zák. č. 129/2010 Z.z. fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá ponúka alebo poskytuje spotrebiteľský úver v rámci svojej podnikateľskej činnosti

<sup>94</sup> čl. 17 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok

sporový poriadok sám vo svojich ustanoveniach priamo poskytuje procesné zvýhodnenie žalovaného, kedy napríklad nepripúšťa zmenu žaloby, ak by bol spotrebiteľ žalovanou stranou v konaní, dáva súdu právomoc, aby vykonal aj také dôkazy, ktoré spotrebiteľ nenavrhol, ak je to potrebné pre rozhodnutie vo veci samej, či vylúčenie použitia ustanovení o sudcovskej koncentrácii konania a zákonnej koncentrácii konania, ktoré majú za následok právo spotrebiteľa predložiť všetky dôkazy a uviesť všetky skutočnosti ktoré potvrdzujú pravdivosť jeho tvrdení až do času vyhlásenia rozhodnutia vo veci samej<sup>95</sup> (dodávateľovi ostáva zachovaná povinnosť v zmysle § 154 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok, kedy je v zmysle uplatnenia zákonného koncentračného princípu povinný predložiť všetky dôkazy a uviesť všetky skutočnosti, ktoré potvrdzujú pravdivosť jeho tvrdení do času vyhlásenia skončenia dokazovania). V konaní o vydaní platobného rozkazu je súd povinný skúmať, či spotrebiteľská zmluva, ako právny základ uplatneného nároku, spĺňa všetky zákonom predpísané náležitosti a či takáto zmluva neobsahuje neprijateľnú zmluvnú podmienku. V prípade, ak by spotrebiteľská zmluva, alebo iný dokument s ňou súvisiaci, obsahoval neprijateľnú zmluvnú podmienku, súd nevydá platobný rozkaz.

### **Prejavy ochrany spotrebiteľa pri posudzovaní nárokov upomínacom konaní**

Ako už bolo uvedené, upomínacie konanie je upravené ZoUK, v ktorom zákonodarca stanovil konkrétne právne vlastnosti, ktoré uplatnený hmotnoprávny nárok musí spĺňať, aby na základe jeho uplatnenia mohol byť vydaný platobný rozkaz, ako exekučný titul. Zákon poskytuje negatívny výpočet vlastností uplatneného nároku, ktoré zakladajú neprípustnosť návrhu. Ide konkrétne o uplatnenie nároku, ak sa uplatňuje : nárok zo spotrebiteľskej zmluvy alebo z iných zmluvných dokumentov súvisiacich so spotrebiteľskou zmluvou, ktoré obsahujú neprijateľnú zmluvnú podmienku, a táto okolnosť má vplyv na uplatňovaný nárok, nárok na zaplatenie tovaru alebo služby zo spotrebiteľskej zmluvy alebo z iných zmluvných dokumentov súvisiacich so spotrebiteľskou zmluvou, ktoré ešte neboli dodané alebo poskytnuté, nárok vyplývajúci zo spotrebiteľskej zmluvy alebo z iných zmluvných dokumentov súvisiacich so spotrebiteľskou zmluvou a žalovaný nebol na jeho zaplatenie vyzvaný v posledných troch mesiacoch pred podaním návrhu a nárok, ktorý je v zjavnom rozpore s právnymi predpismi (§ 3 ods. 6 písm. b, c, d a f ZoUK). V prípade neprípustnosti návrhu je zákonným dôsledkom odmietnutie návrhu na vydanie platobného rozkazu.

### **Neprijateľné zmluvné podmienky v spotrebiteľských sporoch v konaní podľa ZOUK**

Súd pri posudzovaní nároku, ktorý vyplýva zo spotrebiteľskej zmluvy, *ex officio* skúma spotrebiteľskú zmluvu, resp. iné dokumenty ktoré s ňou súvisia. Súd skúma, či spotrebiteľská zmluva obsahuje všetky podstatné náležitosti, ktoré v zmysle zákona má tá ktorá spotrebiteľská zmluva obsahovať<sup>96</sup> a zároveň skúma, či zmluva neobsahuje neprijateľnú zmluvnú podmienku. Neprijateľnou zmluvnou podmienkou možno rozumieť také ustanovenie zmluvy, ktoré je spôsobilé privodiť nerovnováhu v právach a povinnostiach zmluvných strán a to v neprospech spotrebiteľa (§ 53 ods. 1 prvá veta zák. č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník).

<sup>95</sup> § 294, § 295, § 296 zák. č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok

<sup>96</sup> napríklad §9 zákona č. 129/2010 o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Nerovnováha môže byť spôsobená jednak neprimeranosťou zmluvného ustanovenia, jeho neurčitosťou alebo ide o zmluvné ustanovenie, ktoré je v rozpore so zákonom (Ivanko a kol., Zákon o upomínacom konaní Komentár, 2018). Občiansky zákonník v § 53 ods. 4 demonštratívne upravuje jednotlivé zmluvné podmienky, ktoré sú považované za neprijateľné. Keďže sa v tomto prípade jedná o demonštratívny výpočet, nemožno vylúčiť, že by sa v spotrebiteľskej zmluve mohla vyskytnúť aj iná, než zákonom pomenovaná neprijateľná zmluvná podmienka. Pri posúdení, či je určitá zmluvná podmienka neprijateľnou zohráva hlavnú úlohu kvalifikované súdne posúdenie. Akákoľvek neprijateľná zmluvná podmienka, či už zákonom pomenovaná alebo tá, o ktorej tak rozhodne súd, sa v zmysle zákona považuje za neplatnú.<sup>97</sup>

### **Nárok pri nedodaní tovaru alebo poskytnutí služby**

V upomínacom konaní je pri uplatnení nároku v spotrebiteľských sporoch potrebné preukázať, že predmet spotrebiteľského vzťahu, dodanie tovaru alebo poskytnutie služby (napr. poskytnutie úveru, poskytnutie telekomunikačných služieb, predaj mobilného zariadenia a podobne), bol spotrebiteľovi dodaný, resp. poskytnutý. V zmysle princípu zákonnej koncentrácie v spojení s § 3 ods. 6 písm. c) ZoUK a § 6 ods. 1 písm. a) ZoUK, je súd povinný návrh na vydanie platobného rozkazu, ktorým sa uplatňuje spotrebiteľský nárok, v ktorom žalobca náležitým spôsobom nepreukázal jeho dodanie alebo poskytnutie, odmietnuť.

### **Predžalobná výzva v spotrebiteľských sporoch**

Ďalším zo zákonných predpokladov pre správne a odôvodnené uplatnenie nároku vyplývajúceho zo spotrebiteľského vzťahu je povinnosť žalobcu vyzvať žalovaného na dobrovoľné plnenie, pričom takáto výzva musela byť žalovanému adresovaná najneskôr tri mesiace pred podaním návrhu. Uvedenou zákonnou povinnosťou možno sledovať úmysel zákonodarcu, aby mal spotrebiteľ ako dlžník vedomosť o svojej povinnosti voči dodávateľovi ako žalobcovi a zároveň aby mu bola poskytnutá možnosť splniť si svoju povinnosť mimo súdneho procesu, čím sa celková platobná povinnosť spotrebiteľa zníži o nárokovateľné trovy konania, teda náhrady súdneho poplatku a náhrady trov právneho zastúpenia pre prípad zastúpenia dodávateľa v konaní advokátom.

### **Rozpor uplatneného nároku s právnymi predpismi**

Podľa § 3 ods. 6 písm. f) sa za neprípustný považuje návrh, ktorý je uplatnený v rozpore s právnymi predpismi. Nejde pritom o výlučný inštitút ochrany spotrebiteľa, vzťahuje sa na všetky právne vzťahy, z ktorých sa nároky uplatňujú v upomínacom konaní. Pri spotrebiteľských sporoch sa však kladie osobitný dôraz na posúdenie nároku z hľadiska jeho zákonnosti. Ako príklad možno uviesť uplatnenie nároku „príslušenstva z príslušenstva“. Ide o nárok, ktorým by sa dodávateľ ako žalobca domáhal uplatnenia nároku

---

<sup>97</sup> k neprijateľným zmluvným podmienkam pozri napr. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z dňa 16. januára 2013, 6M Cdo 9/2018; Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z dňa 23. januára 2017, 6 Ndc 20/2016

úroku z omeškania<sup>98</sup> zo sumy dlžného úroku<sup>99</sup>. Takýto nárok je nezákonný, keďže neexistuje žiadne ustanovenie Občianskeho zákonníka či iného právneho predpisu, ktoré by priznávalo veriteľovi takýto nárok.<sup>100</sup>

Ďalším, pomerne častým prípadom rozporu uplatneného nároku s právnymi predpismi je uplatnenie nároku, ktorý je premlčaný. V spotrebiteľských sporoch nemožno premlčané právo vymáhať (§ 54a zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník). Pri spotrebiteľských sporoch je potrebné rozlišovať, na základe akej spotrebiteľskej zmluvy vznikol nárok, pretože zákon pri premlčaní nárokov rozlišuje rôzne lehoty<sup>101</sup>. Platí však, že všeobecná premlčacia lehota je trojročná. Plynutie lehoty začína plynúť dňom, kedy sa právo mohlo prvý krát vykonať. Na základe uvedeného je potrebné posudzovať premlčanie obzvlášť starostlivo pri nárokoch uplatnených na základe spotrebiteľskej úverovej zmluvy, či spotrebiteľskej zmluvy o pôžičke. Pri nesplácaní dlhu má veriteľ právo, ale nie povinnosť, vyhlásiť mimoriadnu splatnosť celého dlhu, teda môže požadovať splatenie celej pohľadávky pre nesplnenie niektorej splátky. Pre spotrebiteľské zmluvy platí prísnejšia právna úprava, podľa ktorej veriteľ môže využiť toto právo až po tom, čo uplynuli tri mesiace od omeškania splátky a zároveň upozornil spotrebiteľa v lehote, ktorá musí byť aspoň pätnásť dňová, na uplatnenie tohto práva. Podmienkou uplatnenia inštitútu zosplatenia dlhu je dohoda o možnosti zosplatenia priamo v spotrebiteľskej zmluve. Ak boli splnené všetky zákonom predpokladané podmienky a spotrebiteľ je v omeškani so splátkou viac ako tri mesiace, môže veriteľ vyhlásiť mimoriadnu splatnosť, resp. zosplatenie celého dlhu. Premlčacia lehota však nezačína plynúť vyhlásením mimoriadnej splatnosti, ale začína plynúť odo dňa splatnosti nesplnenej splátky. Ak by však veriteľ nepristúpil k vyhláseniu mimoriadnej splatnosti celého dlhu, posudzovalo by sa premlčanie jednotlivých splátok samostatne s ohľadom na splatnosť tej ktorej splátky.

### **Právny následok nepredloženia spotrebiteľskej zmluvy k návrhu na vydanie platobného rozkazu**

ZoUK v § 4 ods. 6 jasne definuje podmienku, v zmysle ktorej je žalobca povinný k návrhu na vydanie platobného rozkazu, ktorým sa uplatňuje nárok vyplývajúci zo spotrebiteľskej zmluvy, priložiť predmetnú spotrebiteľskú zmluvu. Analogicky k ustanoveniu § 3 ods. 4 ZoUK, podľa ktorého možno nárok odôvodnene predpokladať, ak vyplýva zo skutočností uvedených žalobcom a z listín pripojených k návrhu. Nepriloženie spotrebiteľskej zmluvy k návrhu na vydanie platobného rozkazu zakladá dôvod na odmietnutie návrhu na vydanie platobného rozkazu z dôvodu, že uplatnený nárok nemožno odôvodnene predpokladať<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> úrok z omeškania je sankcia za omeškanie plnenia peňažného dlhu, viac pozri § 517 a nasl. zák. č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

<sup>99</sup> úrokom možno rozumieť odmenu veriteľa, ktorá mu patrí za poskytnutie finančných prostriedkov

<sup>100</sup> Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR, zo dňa 29.03.1995, sp. zn. 6ObdO 4/1994

<sup>101</sup> napr. § 108 zák. č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

<sup>102</sup> § 6 ods. 1 písm b) ZoUK

## Záver

Spotrebiteľské spory v režime platného a účinného právneho poriadku predstavujú veľmi citlivú skupinu sporov, na ktoré sa vždy hľadí kriticky, a to hlavne z pohľadu dotknutých subjektov, teda spotrebiteľov. Zo súdnej praxe je všeobecne známe, že spotrebiteľia sa často krát sami stavajú do postavenia, že boli veriteľmi oklamaní, podvedení, pričom podmienky na základe ktorých im boli poskytnuté tovary či služby hraničia s úžerou. Je tomu ale naozaj tak? Odpoveď na položenú otázku sa v skutočnosti hľadá veľmi ťažko. Minca má vždy dve strany a rovnako je to aj v prípade spotrebiteľských sporov. Keď spotrebiteľ vstupuje do právneho vzťahu, musí rátať s tým, že s právami ktoré v zmysle uzatvoreného právneho vzťahu nadobudol, sa budú spájať určité povinnosti. Rímsko-právna zásada hovorí, *pacta sunt servanda*, teda dohody sa majú dodržiavať. Spotrebiteľ sa vždy môže slobodne rozhodnúť, či zmluvu uzatvorí, alebo nie, prihliadajúc na všetky objektívne dôvody pri uzatváraní zmluvy, ako aj na tie subjektívne na vlastnej strane, kedy spotrebiteľ má, alebo by minimálne mal poznať svoju situáciu, s ohľadom na schopnosť plniť. Prax je však niekedy taká, že samotní veritelia formulujú zmluvné podmienky tak, že sú pre spotrebiteľa ako takého nie vždy úplne zrozumiteľné a pôsobia zmätočne. Zákon však s touto možnosťou počíta a preto sa aj v zmysle civilno-procesných právnych predpisov hľadá na spotrebiteľa, ako na slabšiu stranu.

Už v zmysle Civilného sporového poriadku, ako všeobecného právneho predpisu civilného súdneho konania, vyplýva procesne výhodnejšie postavenie pre spotrebiteľa, ktorým zákon priamo kompenzuje prezumované hmotnoprávne nevyvážené postavenie. Civilný sporový poriadok vo všeobecnosti pri dokazovaní vychádza z princípu formálnej pravdy, kedy pri svojej rozhodovacej činnosti vychádza z dôkazov, ktoré boli označené stranami sporu. V spotrebiteľských sporoch však Civilný sporový poriadok vychádza aj z princípu materiálnej pravdy, kedy priznáva súdu oprávnenie obstarat', zabezpečiť a vykonať aj také dôkazy, ktoré spotrebiteľ nenavrhol a ide o dôkaz, ktorý má závažný vplyv na rozhodnutie vo veci. Uvedená právomoc predstavuje svojou podstatou povinnosť súdu čo najdôkladnejšie a najreálnejšie zistiť skutkový stav veci, čím je reflektovaný záujem o poskytnutie adekvátnej ochrany slabšej strane sporu, spotrebiteľovi.

ZoUK tiež reflektuje záujem o ochranu spotrebiteľa, ako slabšej strany sporu. Osobitná právna úprava posúdenia nárokov vyplývajúcich zo spotrebiteľských vzťahov ide nad rámec ochrany poskytnutej Civilným sporovým poriadkom ako všeobecným právnym predpisom. Ide o vyjadrenie záujmu zákonodarcu, aby upomínacie konanie neslúžilo v neprospech spotrebiteľa, kedy by veritelia v dôsledku zákonnej lehoty na posúdenie nároku a vydanie platobného rozkazu mohli veľmi rýchlo prísť k exekučným titulom. Možno konštatovať, že jednotlivé právne nástroje, tak ako boli opísané vyššie, dávajú súdu dostatok priestoru na spravodlivé posúdenie nároku uplatneného voči spotrebiteľovi. Je teda nespochybniteľné, že ochrana spotrebiteľa, ako slabšej strany sporu, je zákonom pri posudzovaní návrhu na vydanie platobného rozkazu priamo garantovaná. Striktné vyžadovanie spotrebiteľskej zmluvy a dokumentov ktoré s ňou súvisia, ako aj povinnosť žalobcu (veriteľa) vyzvať žalovaného (spotrebiteľa) na dobrovoľné plnenie dlhu pred podaním návrhu na vydanie platobného rozkazu v upomínacom konaní najneskôr tri mesiace

pred podaním návrhu, či uplatnenie nároku zo spotrebiteľskej zmluvy, ktorá obsahuje neprijateľnú zmluvnú podmienku a ostatné už uvedené právne inštitúty, ktorých nedodržanie vo výsledku predstavuje odmietnutie návrhu na vydanie platobného rozkazu, sú nie len nástrojmi súdu na zabezpečenie právnej ochrany spotrebiteľa, ale sú aj značným motivátorom pre žalobcov, aby si svoje nároky uplatňovali správne, v súlade so zákonom. ZoUK poskytuje zvýšenú ochranu spotrebiteľa aj po vydaní platobného rozkazu, resp. koncipuje právo spotrebiteľa podať opravný prostriedok, ktorým je odpor, tak, že súd je v prípade spotrebiteľom podaného odporu povinný posúdiť jeho vecné odôvodnenie miernejšie. Adekvátna súdna ochrana spotrebiteľa je teda nespochybniteľná, kedy súdy disponujú širokou škálou oprávnení a zákonných postupov, prostredníctvom ktorých zabezpečujú žiadanú ochranu slabšej strany sporu.

### Zoznam bibliografických odkazov

- CIRÁK. J. a kol. 2009. *OBČIANSKE PRÁVO Všeobecná časť*. Šamorín : Heuréka. 2009. s 359. ISBN 978-80-89122-51-6
- ČIPKA. D. 2017. *Exekučný titul za 15 dní alebo ako správne podať návrh na vydanie platobného rozkazu v upomínacom konaní*, in: Management pohľadávok 2019, vydavateľ : Dagmar Zboray, EU Generation, Erlachgasse 12/16, A-1100 Wien, ISBN: 978-3-9504554-5-5
- GEŠKOVÁ, K. – SMYČKOVÁ. R. – ZÁMOŽÍK. J. 2017. *Repetitórium civilného procesného práva*. Bratislava : Iuris Libri, spol. s.r.o., 2017. 231 s. ISBN 978-80-89635-31-3.
- IVANKO. D. a kol. 2018. *Zákon o upomínacom konaní*, Komentár. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. 146 s. ISBN 978-80-8168-830-0.
- LAZAR. J. a kol.2010. *Občianske právo hmotné 1*. Bratislava : IURA EDITION. 2010 s. 715. ISBN 978-808078-346-4
- ŠTEVČEK. M. a kol. 2016. *Civilný sporový poriadok*. Komentár. Praha: C.H. Beck, 2016. 1544 s. ISBN 978-80-7400-629-6
- Rozsudok Najvyššieho súdu SR, zo dňa 29.03.1995, sp. zn. 6ObdO 4/1994
- Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z dňa 16. januára 2013, 6M Cdo 9/2018
- Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z dňa 23. januára 2017, 6 Ndc 20/2016
- Zákon č. 129/2010 o spotrebiteľských úveroch a o iných úveroch a pôžičkách pre spotrebiteľov a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok
- Zákon č. 307/2016 Z.z. o upomínacom konaní a o doplnení niektorých zákonov

# MOŽNOSŤ SLEDOVANIA OSÔB PROSTREDNÍCTVOM MOBILNÝCH TELEFÓNOV V DOBE KRÍZOVEJ SITUÁCIE

## THE POSSIBILITIES OF TRACKING OF PEOPLE VIA CELL PHONES DURING CRISIS

Mgr. Dominika Bočková

### ABSTRAKT

*Sledovanie polohy pomocou mobilných zariadení môže spolu s ďalšími digitálnymi technológiami podporiť opatrenia v boji proti šíreniu Covid-19. Ide najmä o sledovanie pohybu obyvateľstva, monitorovanie účinnosti opatrení na obmedzenie pohybu, identifikáciu a pomoc ľuďom ako aj podporu stratégií odchodu z krízy. Pred zavedením takýchto digitálnych riešení je však potrebné dôkladne posúdiť ich technologickú pripravenosť, účinnosť a dôsledky na základné práva. Cieľom tohto vedeckého príspevku je charakterizovať opodstatnenosť a legálnosť sledovania osôb prostredníctvom mobilných telefónov v čase krízovej situácie. V rámci nášho príspevku budeme diskutovať o tom, či je zavedenie takýchto opatrení v súlade s normami základných práv a práv Európskej únie, teda či je zavedenie týchto opatrení zákonné.*

**KLúčové slová:** monitorovanie osôb, ľudské práva, ochrana údajov

### Úvod

Vlády na celom svete sa pri riešení krízy spôsobenej koronavírusom rozhodli zaviesť opatrenie používania mobilných zariadení na monitorovanie populácie a sledovania osôb, ktoré sú nakazené alebo ohrozené.

Keďže Európska komisia vyzvala na spoločný prístup Európskej únie k využívaniu mobilných aplikácií a narábania s osobnými údajmi, približne polovica členských štátov Európskej únie prijala viaceré opatrenia na sledovanie polohy najmä v oblasti spolupráce s telekomunikačnými spoločnosťami. Aj slovenská vláda pod vedením Igora Matoviča prijala opatrenie za účelom obmedzenia ďalších výskytov vírusu Covid-19. Vďaka tomuto opatreniu možno lokalizovať pohyb nakazených osôb.

Hoci vlády môžu niektoré základné práva a slobody v rámci boja proti pandémie obmedziť, tieto dočasné opatrenia musia byť v súlade s platnými normami základných práv a pravidlami Európskej únie o ochrane údajov a súkromia.

V tomto vedeckom článku budeme analyzovať opatrenia na sledovanie polohy pomocou mobilných zariadení. Zameriame sa na analýzu noriem základných práv a politického spektra Európskej únie vrátane platných pravidiel Európskej únie o ochrane údajov aj súkromia.

## 1. Sledovanie polohy

Covid-19 je vysoko nákazlivé respiračné ochorenie, ktoré sa môže šíriť z človeka na človeka prostredníctvom kvapôčkovej infekcie z nosa alebo úst priamym vdychom alebo prostredníctvom kontaktu s infikovaným povrchmi. Keďže na prenos vírusu je nevyhnutná tesná blízkosť, zastavenie jeho šírenia si vyžaduje prijatie účinných opatrení na udržiavanie sociálneho odstupu. Ide preto o zabezpečenie dodržiavanie pravidiel izolácie. (Dumbrava, 2020:2)

Sledovanie polohy pomocou mobilných zariadení sa presadzuje ako riešenie v boji proti šíreniu vírusu Covid-19. Možnosť identifikovať a upozorniť kontakty bezprostredne po tom, ako je osoba pozitívne testovaná „*má potenciál zastaviť šírenie epidémie*“. (Dumbrava, 2020:2)

Sledovanie polohy funguje na základe prístupu k údajom o polohe a iným typom údajov z rôznych zdrojov. Údaje o polohe možno získať od telekomunikačných spoločností a iných digitálnych technologických spoločností (napr. vlastníkov mobilných operačných systémov, vyhľadávačov, platforiem sociálnych médií) alebo priamo z mobilných zariadení prostredníctvom aplikácií, ktoré sledujú polohu používateľa. Údaje o polohe možno tiež odvodiť analýzou iných druhov digitálnych informácií, ako je napríklad obsah sociálnych médií či analýzou iného online správania. (Dumbrava, 2020:2)

### Obr. 1 Použitie mobilných telefónov na sledovanie polohy a určovanie kontaktov



1. Zdroj: (Dumbrava, 2020:3)

Problematika sledovania obyvateľstva prostredníctvom mobilných zariadení súvisí najmä s článkom 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý v odseku 1 hovorí o ochrane súkromia: „*Každý má právo na ochranu osobných údajov, ktoré sa ho týkajú*“. Európske právo v odseku 2 hovorí o prípadoch, kedy a akým spôsobom môže štát zasiahnuť do tohto práva zasiahnuť a údaje spracovať. (Ruňanin, 2020)

**Európsky súd pre ľudské práva** pripúšťa, že masové sledovanie alebo zber súkromných dát môžu byť legálne iba ak je zabezpečená záruka, že údaje nebudú zneužit



a existujú inštitúcie, ktoré na to majú dohliadať. Čiže, ak sa štát Európskej únie rozhodne prijať takýto zásah do súkromia, musí zároveň prijať aj opatrenia, aby nedošlo k úniku údajov súvisiacich napríklad so zdravím alebo komunikáciou danej osoby. (Ruňanin, 2020)

Odsek 2 v Článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd opisuje výnimku, kedy a za akých podmienok môže štát osobné údaje spracovať: „*Tieto údaje musia byť riadne spracované na určené účely na základe súhlasu dotknutej osoby alebo na inom oprávnenom základe ustanovenom zákonom*“. Súdna prax v tomto odseku teda vymedzuje oprávnené spracovanie údajov ako záujem národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti alebo hospodárskeho blaha krajiny, za účelom prevencie neprajných situácií alebo zločinov, na ochranu zdravia alebo morálky alebo na ochranu práv a slobôd iných. V tejto súvislosti sa vyžaduje, aby vláda zverejnila, na základe akého algoritmu spracováva osobné údaje a tieto algoritmy podložila náležitými dôvodmi, ktoré musia byť sledovanému cieľu primerané. (Ruňanin, 2020)

Práca s komunikačnými údajmi musí byť podmienená predchádzajúcemu preskúmaniu nezávislým správnym orgánom, ktorý chráni národnú bezpečnosť ako aj základné práva občanov. Telekomunikačné spoločnosti a poskytovatelia internetových služieb sú zároveň povinné údaje uchovávať len s obmedzením na konkrétne kategórie údajov, ktoré sú nevyhnutné na prevenciu a kontrolu trestných činov a ochranu národnej bezpečnosti, pričom každá skupina údajov by sa mala uchovávať na vymedzený čas. (Ruňanin, 2020)

## 2. Európske normy základných práv

Článok 12 Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach zaručuje každému „*právo na najvyššiu dosiahnuteľnú úroveň zdravia*“. Členské štáty Európskej únie sú povinné prijať účinné opatrenia na „*prevenciu, liečenie a ochranu zdravia a kontrolu epidemických, endemických, profesionálnych a iných chorôb*“. Potreba chrániť verejnú zdravie môže odôvodniť obmedzenie určitých práv „*v čase mimoriadnej situácie ohrozujúcej život národa*“. (Dumbrava, 2020:7)

Článok 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd stanovuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života. Akýkoľvek zásah zo strany verejného orgánu verejnej moci do výkonu tohto práva musí byť „*v súlade so zákonom*“ a „*nevyhnutný v demokratickej spoločnosti*“ na ochranu záujmov národnej bezpečnosti vrátane verejnej bezpečnosti a „*ochrany zdravia*“. (Dumbrava, 2020:7)

Článok 7 Charty základných práv Európskej únie stanovuje právo na rešpektovanie „*súkromného a rodinného života, obydli a komunikácie*“, zatiaľ čo v článku 8 sa ustanovuje právo na ochranu osobných údajov. (Charta základných práv Európskej únie, Článok 7 a 8) Akékoľvek obmedzenie výkonu práv a slobôd musí byť zákonné, primerané, „*rešpektovať podstatu týchto práv a slobôd*“ a uplatňovať sa, „*len ak je nevyhnutné a skutočne splňa ciele všeobecného záujmu uznané Úniou*“. (Charta základných práv Európskej únie, Článok 52)

Predseda výboru dohovoru 108 a komisár Rady pre ochranu údajov Európy vydali 30. marca spoločné vyhlásenie, v ktorom zdôraznili, že „*rozsiahle spracovanie osobných údajov sa môže vykonávať len vtedy, ak sa na základe vedeckých dôkazov preukáže potenciálny prínos pre verejné zdravie takéhoto digitálneho epidemiologického dohľadu (napr. sledovanie*

kontaktov)“ a jednoznačne prevažujú výhody nad inými alternatívnymi riešeniami, ktoré by boli menej rušivé. (Dumbrava, 2020:7)

Dňa 7. apríla minister Rady Európy vydal súbor nástrojov pre vlády v celej Európe o rešpektovaní ľudských práv, demokracie a právneho štátu počas krízy Covid-19. Viac ako 100 organizácií z celého sveta požiadalo, aby sa „*používanie digitálnych technológií na sledovanie a monitorovanie jednotlivcov a obyvateľstva vykonávalo prísne v súlade s ľudskými právami*“, a teda, aby „*právomoc štátu v oblasti digitálneho dohľadu, ako je napríklad získavanie prístupu k údajom o polohe mobilných telefónov, neohrozovala súkromie, slobodu prejavu a slobodu združovania*“. (Dumbrava, 2020:7)

## 2.1 Stanoviská v Európskej únii

Komisia Európskej únie vydala odporúčanie o vypracovaní spoločného prístupu Európskej únie pri využívaní mobilných aplikácií v rámci sledovania polohy obyvateľstva s cieľom obmedziť šírenie Covid-19. Komisia zdôraznila, že je potrebné zabrániť nejednotnému a nekoordinovanému prístupu, ktorý by mohol obmedziť účinnosť opatrení zameraných na boj proti kríze spôsobenej Covid-19 a zároveň spôsobil vážne škody na jednotnom trhu či ohrozil základné práva a slobody. (Dumbrava, 2020:8)

## 2.2 Ochrana údajov

Nariadenie (EÚ) 2016/679 (GDPR) stanovuje pravidlá a zásady spracúvania osobných údajov a nariadenia o voľnom pohybe takýchto údajov v Európskej únii. Ako je definované v článku 4 GDPR, osobné údaje sú akékoľvek informácie týkajúce sa identifikovanej alebo identifikovateľnej fyzickej osoby (napr. mená, dátumy narodenia, fotografie, e-mailové adresy, IP adresy). Lokalizačné údaje sú definované ako identifikácia fyzickej osoby. Ak sa údaje o polohe vzťahujú na identifikovanú alebo identifikovateľnú fyzickú osobu, tieto údaje sa považujú za osobné údaje a ich spracúvanie spadá do rozsahu pôsobnosti GDPR. (Článok 4 Nariadenia Európskeho parlamentu a rady EÚ 2016/679)

V nariadení GDPR stanovuje Článok 5 **šesť zásad, ktoré sa musia dodržiavať pri spracúvaní osobných údajov**. Spracovanie osobných údajov by malo mať jasný právny základ a poskytovať dotknutým osobám informácie a odôvodnenie o legitímnom účele. Spracúvanie osobných údajov by sa malo obmedziť na údaje, ktoré sú primerané, relevantné a nevyhnutné, a to na obdobie „*nie dlhšie ako je nevyhnutné*“. Spracovatelia osobných údajov by mali zabezpečiť, aby boli údaje presné a primerane chránené pred „*neoprávneným alebo nezákonným spracovaním a pred náhodnou stratou, zničením alebo poškodením*“. (Článok 5 Nariadenia Európskeho parlamentu a rady EÚ 2016/679)

Okrem prípadu, keď dotknutá osoba dá súhlas, môžu orgány verejnej moci zákonne spracúvať osobné údaje, ak je to nevyhnutné na ochranu životne dôležitých záujmov dotknutej osoby alebo inej fyzickej osoby; na plnenie úlohy vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi; a na účely oprávnených záujmov prevádzkovateľa alebo tretej strany. V odôvodnení 46 sa výslovne uvádza, že „*niektoré druhy spracúvania môžu slúžiť tak dôležitým dôvodom verejného záujmu, ako aj životne dôležitým záujmom dotknutej osoby, napríklad keď je spracúvanie nevyhnutné na humanitárne účely*

*vrátane monitorovania epidémií“*. Zdravotné údaje sú osobitnou kategóriou osobných údajov a vyžadujú si vyšší stupeň ochrany.

Najdôležitejšie dôvody spracúvania takýchto údajov (článok 9 Nariadenia Európskeho parlamentu a rady EÚ 2016/679) v súvislosti s bojom proti pandémie sú: individuálny súhlas; ak je to potrebné na ochranu životne dôležitých záujmov dotknutej osoby; ak je to potrebné z dôvodov dôležitého verejného záujmu; ak je to potrebné na účely preventívneho alebo pracovného lekárstva; a ak je to potrebné z dôvodov verejného záujmu v oblasti verejného zdravia. Ak sa osobitné kategórie osobných údajov spracúvajú z dôvodov závažného verejného záujmu, spracúvanie musí byť založené na *„práve Únie alebo členského štátu, ktoré musí byť primerané sledovanému cieľu, rešpektovať podstatu práva na ochranu údajov a ustanoviť vhodné a konkrétne opatrenia na ochranu základných práv a záujmov dotknutej osoby“*.

Okrem toho v súlade s článkom 35, ak spracúvanie *„najmä s použitím nových technológií ... pravdepodobne povedie k vysokému riziku pre práva a slobody fyzických osôb“*, prevádzkovateľ by mal vykonať predbežné posúdenie vplyvu. (článok 35 Nariadenia Európskeho parlamentu a rady EÚ 2016/679)

### **2.3 Ochrana súkromia v elektronickom priestore**

Smernica 2002/58/ES (smernica o súkromí a elektronických komunikáciách) stanovuje pravidlá, ako majú poskytovatelia elektronických komunikačných služieb, ako sú telekomunikačné spoločnosti a poskytovatelia internetových služieb, spravovať údaje svojich účastníkov. Táto smernica zaručuje aj práva účastníkov. Členské štáty musia zabezpečiť dôvernosť komunikácie prostredníctvom verejných sietí, pričom poskytovatelia verejných elektronických komunikačných služieb musia prijať primerané opatrenia na zaistenie bezpečnosti svojich služieb. (Smernica 2002/58/ES o súkromí a elektronických komunikáciách)

Článok 9 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách stanovuje, že lokalizačné údaje iné ako prevádzkové údaje *“sa môžu spracúvať, len ak sú anonymné alebo so súhlasom používateľov alebo účastníkov v rozsahu a na dobu nevyhnutnú na poskytovanie služby s pridanou hodnotou”*. (Článok 9 Smernice 2002/58/ES o súkromí a elektronických komunikáciách)

Podľa článku 15 smernice o súkromí a elektronických komunikáciách môžu členské štáty prijať legislatívne opatrenia na obmedzenie rozsahu práv a povinností stanovených v článku 9. Je to povolené, *“ak takéto predstavuje nevyhnutné, vhodné a primerané opatrenie v rámci demokratického spoločnosti na ochranu národnej bezpečnosti (t. j. bezpečnosti štátu), obrany, verejnej bezpečnosti a bezpečnosti štátu. predchádzania, vyšetrovania, odhaľovania a stíhania trestných činov alebo neoprávneného použitia elektronického komunikačného systému”*. (Článok 15 Smernice 2002/58/ES o súkromí a elektronických komunikáciách)

### **2.4. Európske orgány na ochranu údajov**

**Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov** požiadal Komisiu, aby *“jasne definovala súbor údajov, ktoré chce a zabezpečiť transparentnosť voči verejnosti, aby sa predišlo prípadným nedorozumeniam”*. Tento organ uložil tretím stranám povinnosť

dodržiavať pri spracovaní informácií prísne povinnosti týkajúce sa bezpečnosti a dôvernosti. Európsky dozorný úradník pre ochranu údajov tiež tvrdil, že mimoriadne opatrenia by mali byť dočasné a že údaje od mobilných operátorov by sa mali vymazať čo najskôr ako sa skončí súčasná mimoriadna situácia. (Dumbrava, 2020:10)

Predseda **Európskeho výboru pre ochranu údajov** vydal 19. marca 2020 vyhlásenie, v ktorom odporučil, aby sa *“orgány verejnej moci najprv snažili spracovať lokalizačné údaje anonymným spôsobom”* a pripomenul, že *“členské štáty sú povinné zaviesť primerané záruky, ako napríklad poskytnúť jednotlivcom využívajúcim elektronické komunikačné služby právo na súdny prostriedok nápravy”*. Spracúvanie historických neanonymizovaných údajov o polohe je invazívnym opatrením, ktoré možno považovať za primerané len za výnimočných okolností. Takéto opatrenia musia byť predmetom *“zvýšenej kontroly, aby sa zabezpečilo dodržiavanie zásad ochrany údajov (primeranosť opatrenia z hľadiska trvania a rozsahu, obmedzeného uchovávanía údajov a obmedzenia účelu)”*. (Dumbrava, 2020:10-11)

## **Záver**

V súvislosti so sledovaním pohybu obyvateľstva a používaním údajov o polohe existujú právne aj technologické obmedzenia. Sledovanie polohy pomocou mobilných telefónov ako aj alternatívnych riešení založených na signáloch Bluetooth zahŕňa potrebu riešiť kľúčové otázky týkajúce sa súkromia a bezpečnosti. Sociálny aspekt tejto výzvy spočíva v tom, že ľudia musia byť presvedčení o tom, že riešenie je bezpečné a účinné ešte predtým, ako sa ho zaviazujú používať. Dodržiavanie noriem základných práv a prijatie účinných a transparentných verejných politík sú kľúčom k zaisteniu dôvery verejnosti.

Opatrenia na sledovanie polohy, ktoré zahŕňajú zhromažďovanie, zdieľanie a analýzu polohy a súvisiacich údajov vyvolávajú viaceré dôležité obavy týkajúce sa základných práv, najmä pokiaľ ide o ochranu údajov a súkromia. V núdzových situáciách, ako je napríklad kríza Covid-19, môžu členské štáty zaviesť obmedzenia určitých práv a slobôd, aby sa dosiahli rýchle a účinné opatrenia.

Takéto opatrenia však musia byť v súlade s normami základných práv a právom Európskej únie. Keď ide o spracovanie osobných údajov, je to zákonné len vtedy, ak je spracovanie nevyhnutné na účel dosiahnutia legitímneho účelu (napr. podstatný verejný záujem) a na základe právnych predpisov Únie alebo práva členského štátu, ktoré je primerané sledovanému cieľu. Obmedzenia základných práv, aj keď odôvodnené vo výnimočných situáciách, majú za následok narušenie vnímania základných práv a demokratickej rovnováhy, čo môže mať na hodnoty súkromia a bezpečnosti negatívne dôsledky aj po skončení krízy.

Odpovedať na otázku či je sledovanie polohy legálne, je obťažné. Aj napriek tomu, že sa jedná o spoločensky dobrý cieľ, a to dobro celej spoločnosti, v určitom zmysle možno poskytovanie polohy používateľa mobilného zariadenia pre iné subjekty (t.j. pre štát) vnímať bez predchádzajúceho súhlasu jednotlivca ako porušenie GDPR, resp. iných predpisov. V čase vyhlásenia núdzového stavu, keď je situácia v zdravotníckych zariadeniach výnimočná, možno pravidlá súvisiace s GDPR v rámci ochrany verejného zdravia považovať za primerané. Keďže účelom tohto vládneho opatrenia je len obsah dát, ktoré zbierajú úrady

(poloha nakazených a ich identifikácia) a zároveň je časovo obmedzené, nie je v rozpore s právom Európskej únie.

Opatrenia na sledovanie polohy obyvateľstva by boli v rozpore s právom Európskej únie (rozpor s Chartou základných práv) v tom prípade, ak by vláda umožnila telekomunikačným operátorom povinnosť natrvalo a nepretržite uchovávať údaje o používaní mobilných telefónov či internetu a o umiestnení ich užívateľov. Ide o princíp proporcionality, t.j. vhodnosť, oprávnenosť a účelovosť tohto vládneho opatrenia s ohľadom na prípad pandémie súvisiacej so šírením vírusu Covid-19.

### Zoznam bibliografických odkazov

Charta základných práv Európskej únie. (2016/C 202/02) In: *Úradný vestník Európskej únie C 202/389*. [online] [cit. 2021-11-22]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=LT>

DUMBRAVA, C. *Tracking mobile devices to fight coronavirus*. Members' Research Service. PE 649.384. – April 2020. In: *European Parliamentary Research Service*. European union, 2020. Dostupné na internete: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649384/EPRS\\_BRI\(2020\)649384\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649384/EPRS_BRI(2020)649384_EN.pdf)

MACKO, O. *Ako štát vie, či sa v dobe koronavírusu pohybujete po celom Slovensku?* In: *Touchit.sk*. [online] 20.03.2020. [cit. 2021-11-22]. Dostupné na internete: <https://touchit.sk/ako-stat-vie-ci-sa-v-dobe-koronavirusu-pohybujete-po-krajine/282242>

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov). In: *Úradný vestník Európskej únie L 119/1*. [online] [cit. 2021-11-22]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679>

RUŽANIN, M. *Je sledovanie mobilov legálne? Analýza v zmysle európskeho práva*. In: *Dennikn.sk*. [online] 05.04.2020. [cit. 2021-11-22]. Dostupné na internete: <https://dennikn.sk/blog/1840005/je-sledovanie-mobilov-legalne-uvaha-v-zmysle-europskeho-prava/sd>

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2002/58/ES z 12. júla 2002, týkajúca sa spracovávanía osobných údajov a ochrany súkromia v sektore elektronických komunikácií (smernica o súkromí a elektronických komunikáciách). In: *Úradný vestník Európskej únie 13/zv. 29*. [online] [cit. 2021-11-22]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0058&from=SK>

Úrad vlády Slovenskej republiky. Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk/>

# RÍMSKO-PRÁVNÝ INŠTITÚT PORUČNÍCTVA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY

## ROMAN-LEGAL INSTITUTE OF GUARDIANSHIP IN THE CONDITIONS OF SLOVAK LEGISLATION

Dominika Kubošiová

### ABSTRAKT

*Inštitút poručníctva mal v rímsko-právnej úprave významné miesto. Pojem poručníctvo je definovaný ako právom usporiadané zaopatrenie a zastúpenie pomocou inej osoby pre takú osobu, ktorá pre svoje osobné vlastnosti nemôže vykonávať svoje právne záležitosti. V najstaršom práve má poručníctvo povahu rodinnej právnej moci nad poručencom a jeho majetkom. Súčasná právna úprava popisuje tento inštitút ako fakultatívne opatrenie, ktorým môže súd zasiahnuť v prípade, ak rodič nemôže vykonávať rodičovské práva a povinnosti. Cieľom článku je poukázať nie len na historický význam inštitútu poručníctva, ale aj na jeho vymedzenie v súčasnej právnej úprave Slovenskej republiky. V článku sa budeme venovať komparácii rímsko-právnej úpravy inštitútu poručníctva nad nedospelými osobami a následnej komparácii s jeho recentnou právnou úpravou.*

**Kľúčové slová:** *tutela, poručníctvo, rímska rodina, rímske právo, rodinné právo*

### Úvod

Rímska právna úprava poručníctva a opatrovnictva vychádza z rodinnej organizácie. Tieto inštitúty preberali úlohu tzv. otcovskej moci v prípade, kedy ju nemal kto uplatniť. V súčasnosti tieto inštitúty plnia rozdielnu úlohu, ktorou je predovšetkým ochrana duševnej, ale aj telesnej nezrelosti mládeže. **Paulus** tento pojem definuje nasledovne: Poručníctvo je, ako definuje Servius, právomocou a autoritou udelenou a povolenou civilným právom nad osobou vlastného práve pre jej ochranu, ktorá sa s ohľadom na svoj vek nemôže chrániť sama. Poručníkmi sú tí, ktorí majú túto právomoc a autoritu a dotiaľ pochádza aj ich označenie. Vzhľadom na veľký rozsah problematiky poručníctva v Rímskom práve ale aj v súčasnej právnej úprave Slovenskej republiky sa budeme v článku venovať len niektorým aspektom tohto inštitútu – konkrétne to bude charakteristika inštitútu *tutely impubertum* v oboch právnych poriadkoch a tiež podmienkam spôsobilosti na poručníctvo.

### 1 Poručníctvo v rímskom práve

Pojem poručníctvo je definovaný ako právom usporiadané zaopatrenie a zastúpenie pomocou inej osoby pre takú osobu, ktorá pre svoje osobné vlastnosti nemôže vykonávať svoje právne záležitosti.<sup>103</sup> **Paulus** tento pojem definuje nasledovne: „*Poručníctvo je, ako definuje Servius, právomocou a autoritou udelenou a povolenou civilným právom nad osobou*

<sup>103</sup> ARNDTS, C. L.: *Učebná kniha pandekt. I.-III. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s.78

vlastného práve pre jej ochranu, ktorá sa s ohľadom na svoj vek nemôže chrániť sama. Poručníkmi sú tí, ktorí majú túto právomoc a autoritu a odtiaľ pochádza aj ich označenie. Ako poručníci sa nazývajú preto, že sú akoby ochrancami a obrancami, rovnako ako sa hovorí svätí strážcovia tým, ktorí strážia chrámy. Nemý nemôže byť ustanovený za poručníka, lebo nemôže schváliť. Väčšina, a tiež Pomponius v šesťdesiatej deviatej knihe k ediktu potvrdzujú, že hluchý nemôže byť ustanovený za poručníka, lebo ten nemá len hovoriť, ale aj počúvať'''.<sup>104</sup> Je nutné podotknúť, že táto definícia nie je podľa niektorých autorov úplne správna. Hlavnou úlohou poručníkov nebolo chrániť deti, ale chrániť ich majetok.<sup>105</sup>

V najstaršom práve má poručníctvo povahu rodinnej právnej moci nad poručencom a jeho majetkom. Pôvodne tento vzťah vznikol pre prospech poručeného rodu a nie poručenca samotného, predovšetkým z dôvodu aby mohli členovia rodiny pôsobiť skrz nimi zvoleného poručníka na poručencom majetok, nakoľko k nemu mali zákonné dedičské právo. Samozrejme poručník bol povinný pri výkone tejto funkcie dbať na jej výkon v prospech poručenca, avšak tento záväzok bol veľmi dlhú dobu len mravnou povinnosťou. Prospechu poručencom bolo samozrejme treba klásť väčší dôraz, nakoľko inštitút poručníctva bol značne zneužívaný v prospech iných členov rodiny a preto sa čoraz viac vyskytovali situácie, kedy ako poručník nevystupoval člen rodiny, ale niekto mimo rodiny poručenca. Zákom XII. tabuľ bola zavedená tzv. *actio ex delicto* pre poručníkovu nevernosť, ktorou bolo možné žiadať odvolanie nepoctivého poručníka. Za republiky sa rozšíril právny názor, kedy bol poručník voči poručencom zaviazaný *quasi ex contractu* k riadnej správe jeho majetku. V neskoršom období bola voľnosť, ktorou poručník spravoval majetok poručenca bezprostredne obmedzená. Vývoj tohto inštitútu vyústil až do štádia, kedy sa výkon poručníctva dial pod prísny dohľad súdnych úradov. Za **Marka Aurélia** bol zavedený inštitút tzv. *praetora tutelarius* alebo *tutelar*. Týmto krokom bola absolútnym spôsobom zmenená povaha poručníctva, ktoré nadobudlo charakter verejného úradu a poručník je povinný pri jeho výkone spravovať poručencom potreby výhradne k jeho dobru a užitočnosti.<sup>106</sup> Existujú dva hlavné druhy poručníctva, ktorými sú *tutela* a *cura*.<sup>107</sup> *Tutela* alebo poručníctvo predstavuje buď poručníctvo nad nedospelými osobami (*tutela impubertum*) alebo poručníctvo nad ženami (*tutela mulierum*).

### 1.1 Poručníctvo nad nedospelými osobami

Vzhľadom na charakter a dĺžku článku sa budeme venovať len poručníctvu nad nedospelými osobami. V Rímskom práve rozoznávame okrem tohto typu poručníctva aj poručníctvo nad ženami, avšak tomuto typu poručníctva sa venovať nebudeme. Ako sme už v úvode spomínali, **Paulova** definícia poručníctva nie je úplne presná. Úlohou poručníka nebolo chrániť dieťa ako také, ale predovšetkým chrániť jeho majetok v prospech osôb, ktoré majú právo tento majetok dediť. Tento výklad definície bol zjavný už v skoršom práve a dôležitým tiež bol v neskoršej republike, avšak postupne sa viac bral ohľad na záujmy

<sup>104</sup> D 26, 1, 1 – 1, 2, 3

<sup>105</sup> TUROŠÍK, M.: *Roman law*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2013. s. 40

<sup>106</sup> D 26, 6, 2, 2

<sup>107</sup> HEYROVSKÝ, L.: *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Praha: Nákladem Právnické fakulty University Komenského, 1927, s. 497-498

dieťaťa ako takého a nie na zvyšok rodiny oprávnenej tento majetok dediť. Bolo povinnosťou, aby každé dieťa, ktoré bolo *sui iuris* a *impubes*, malo poručníka. Hlavným dôvodom častého výskytu poručníctva bola smrť *patra familias*, ktorého zvyčajne predstavoval otec dieťaťa. S ohľadom na priemernú dĺžku života rímskych mužov sa táto situácia vyskytovala veľmi často.<sup>108</sup>

*Tutela impubertum* je starobylá rímska inštitúcia, ktorá bola posudzovaná ako *munus publicum*.<sup>109</sup> Okrem starostlivosti o osobu poručenca bola úlohou poručníka prevažne správa poručenčovho majetku. Tá sa mohla uskutočňovať dvoma spôsobmi. Poručník ju mohol vykonávať vo vlastnom mene ako náhradník. Pokiaľ však bol nedospelý *infantia maior*, uskutočňoval právne úkony sám a poručník ich svojou prítomnosťou len potvrdzoval. Táto *interpositio auctoritatis* je významnou odlišnosťou *tutely* od *curately*, nakoľko pri *curatele* takýto spôsob právneho konania nepoznáme. Vo všeobecnosti teda môžeme povedať, že poručníctvo spočíva v myšlienke ochrany osôb, ktoré nemajú otca a ani iného majiteľa moci a nemôžu buď pre mladistvý vek alebo z iného dôvodu náležite spravovať svoj majetok.<sup>110</sup>

## 1.2 Spôsobilosť na poručníctvo

Byť poručníkom boli spravidla spôsobilé len osoby mužského pohlavia. Môžu to byť osoby *sui iuris* alebo aj *alieni iuris* – resp. také, ktoré sami nepotrebujú žiadneho poručníka alebo opatrovníka. Ženy boli z poručníctva vo všeobecnosti vylúčené, existovali však určité výnimky. Ženy za poručníkov byť ustanovené nemôžu, nakoľko je tento úrad vyhradený mužom, pokiaľ nie je nejakým spôsobom vyžadované od cisára ich poručníctvo nad deťmi.<sup>111</sup> Matky a staré mamy môžu byť poručníkmi svojich detí a vnúčat, pokiaľ sa vzdajú právnych dobrodení, ktoré im ako ženám prináležia a pokiaľ nevstúpia do nového manželstva. Okrem toho nie sú na poručníctvo spôsobilí biskupi a mnísi bez výnimky. Iné duchovné osoby sú spôsobilé na poručníctvo len v prípade zákonného poručníctva nad príbuznými. Ďalšími osobami, ktoré vo všeobecnosti nie sú spôsobilé byť poručníkmi boli vojaci. Výnimkou boli takí, ktorí boli na poručníctvo povolaní na základe závetu niektorého spoluvojaka. Za poručníkov tiež nemohli byť vymenované šialené osoby alebo osoby, ktoré boli prehlásené za márnотratníkov a dokonca aj také, ktoré sú pre svoju chorobu alebo vadu nie sú neschopné tohto úradu. Podľa **Paula** v 8. knihe k **Sabinovi** sa tiež hovorí, že: „*Mnohé uznesenia senátu boli vydané preto, aby namiesto šialených, nemých a hluchých boli ustanovení iní poručníci.*“<sup>112</sup> Tieto osoby nie sú priamo vyhlásené za neschopné poručníctva a ich povolanie nie je *ipso iure* neplatné. Je na posúdení magistrátu, či danú osobu k poručníctvu povolá. Pokiaľ takáto vada vznikne až po vzniku funkcie poručníka, je potrebné za poručníka vyhlásiť inú osobu, aj keby to malo byť len na určitý čas. Poslednou skupinou osôb, ktoré nie sú spôsobilé byť vo všeobecnosti poručníkmi sú nedospelé osoby.<sup>113</sup>

<sup>108</sup> DU PLESSIS, P. BORKOWSKI, A.: *Textbook on Roman law*. Oxford: Oxford University Press, 2005, s. 139

<sup>109</sup> Zvláštny verejný úrad, ktorá nielen dával poručníkovi práva nad nedospelým, ale častokrát mu ukladal aj zaťažujúce povinnosti.

<sup>110</sup> VANČURA, J.: *Úvod do studia soukromého práva římského. DÍL II*. Praha: Nákladem vlastním, 1923, s. 422

<sup>111</sup> D 26, 1, 18

<sup>112</sup> D 26, 1, 17

<sup>113</sup> ARNDTS, C. L.: *Učební kniha pandekt. I.-III. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s.81-82



Povinnosť prijať poručníctvo sa stalo všeobecnou občianskou povinnosťou od vlády **Klaudia**. Magistrát môže dokonca túto povinnosť aj vynútiť. Poručník môže využiť žalobu *actio tutelae utilis* proti povolanému poručníkovi, ktorý sa dopúšťa otáľania so správou a odmietania poručníctva, čím sa dopúšťa škody voči poručencovi. Aj napriek tomu, že poručníctvo je povinnosťou každej osoby, ktorá je spôsobilá byť poručníkom, existujú určité výnimky, kedy nie je možné poručníctvo odmietnuť. O *excusatio* sa musel povolaný k poručníctvu domáhať na určenom súde, v určitej lehote. Táto lehota predstavovala najmenej 50 dní, odkedy sa osoba dozvedela o povolaní k poručníctvu.<sup>114</sup> Tomu, kto sa nachádza vo vzdialenosti viac ako 100 míľ sa povoľuje predĺženie tejto lehoty o 30 dní a za každých ďalších 20 míľ sa táto lehota predlžuje o jeden deň.<sup>115</sup> Pokiaľ sa povolaný nedomáha o *excusatio* v stanovenej lehote alebo ak mu bola jeho žiadosť odmietnutá, zodpovedá poručencovi za prieťahy v prevzatí poručníckej správy od doby, kedy sa o tejto povinnosti dozvedel.<sup>116</sup>

Počet *excusationes*, na základe ktorých bolo možné odmietnuť poručníctvo časom značne veľmi narástol. Poručníctvo môžu odmietnuť predovšetkým: osoby zastávajúce verejný úrad, lekári, vyslúžilí vojaci po prepustení, verejní učitelia určitých vied, kresťanskí duchovní alebo členovia istých korporácií. Z pochopiteľných dôvodov môžu poručníctvo odmietnuť aj osoby, ktoré majú už niekoľko vlastných detí alebo osoby, ktoré sú poručníkom už trom ďalším osobám. „*Kto má v Ríme tri žijúce deti, v Itálii štyri, v provincii päť, môže, podobne ako aj pri iných služobných povinnostiach, odmietnuť prevzatie poručníctva alebo opatrovníctva, lebo podľa prevládajúcej mienky sú poručníctvo aj opatrovníctvo tiež verejnými povinnosťami. Osvojení sa ale nerátajú ako deti, no na adopciu odovzdané deti sa rátajú v prospech ich prirodzeného otca. Podobne sa rátajú vnuci pochádzajúci od syna, pokiaľ nastupujú na miesto svojho otca, od dcéry pochádzajúce vnučatá sa nerátajú. Z hľadiska odmietnutia úradu poručníka alebo opatrovníka sa rátajú len žijúce deti, mŕtve sa nerátajú*“.<sup>117</sup> Čo sa týka detí, ktoré padli vo vojne, bola táto otázka veľmi sporná. Na tých, ktorí v Ríme padli za vlasť sa hľadelo, ako keby žili vo večnej sláve naďalej.<sup>118</sup> Ďalšími dôvodmi na odmietnutie poručníctva sú tiež choroba, chudoba a vek nad 70 rokov.<sup>119</sup>

## 2 Poručníctvo v právnej úprave Slovenskej republiky

Poručníctvo je v právnej úprave Slovenskej republiky upravené v štvrtej hlavé zákona č. 36/2005 Z. z. Zákon o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Pojem *tutela*, známy už z čias rímskeho práva, ktorý sme spomínali v predchádzajúcej časti článku, je pojmom používaným aj v súčasnej literatúre. Zákon o rodine tento inštitút definuje nasledovne: „*Ak obaja rodičia maloletého dieťaťa zomreli, boli pozbavení výkonu*

<sup>114</sup> HEYROVSKÝ, L.: *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Praha: Nákladem Právnické fakulty University Komenského, 1927, s. 496

<sup>115</sup> ARNDTS, C. L.: *Učební kniha pandekt. I.-III. díl*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. s.86

<sup>116</sup> Kedy sa dozvedel o skutočnosti, že je povolaný stať sa poručníkom, nie od doby rozhodnutia o odmietnutí žiadosti o *excusatio*.

<sup>117</sup> Inst. 1, 25

<sup>118</sup> BLAHO, P.: *Justiniánske inštitúcie – Corpus iuris civilis*. Trnava: IURA EDITION, 2000, s. 68

<sup>119</sup> HEYROVSKÝ, L.: *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Praha: Nákladem Právnické fakulty University Komenského, 1927, s. 496-497

rodičovských práv a povinností, bol pozastavený výkon ich rodičovských práv a povinností alebo nemajú spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu, súd ustanoví maloletému dieťaťu poručníka, ktorý bude zabezpečovať jeho výchovu, zastupovať ho a spravovať jeho majetok.<sup>120</sup> Ochrana maloletému sa snaží poskytovať prostredníctvom inštitútov poručníctva a opatrovníctva, prostredníctvom ktorých poskytuje ochranu práv a záujmov osôb, ktoré si ich nemôžu samé náležite zabezpečiť. O tom, kedy a za akej situácie je potrebné takýmto spôsobom chrániť práva a právom chránené záujmy maloletého hovorí aj judikatúra. Súd má povinnosť ustanoviť dieťaťu poručníka len v presne vymedzených prípadoch, ktorých výpočet je uzavretý, a to v prípade, keď obaja rodičia maloletého dieťaťa zomreli, boli pozbavení výkonu rodičovských práv a povinností, bol pozastavený výkon ich rodičovských práv a povinností alebo nemajú spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu (56 ods. 1 Zákona o rodine). Ak zomrie jeden z rodičov maloletého dieťaťa, rodičovské práva a povinnosti vykonáva druhý rodič (§ 28 ods. 3 Zákona o rodine). V takomto prípade sa poručník dieťaťu neustanovuje. Ustanoviť poručníka dieťaťu, ktorý má len jediného žijúceho rodiča možno len vtedy, ak súd takémuto rodičovi pozastavil výkon rodičovských práv a povinností (§ 38 ods. 1) alebo rozhodol o pozbavení výkonu rodičovských práv a povinností (§ 38 ods. 4). Uvedené vyplýva z ust. § 39 ods. 2 Zákona o rodine, podľa ktorého ak rodičovské práva a povinnosti nemôže vykonávať ani jeden z rodičov alebo ak súd rozhodol podľa § 38 ods. 1 alebo 4 vo vzťahu k jedinému žijúcemu rodičovi, ustanoví vo svojom rozhodnutí maloletému dieťaťu poručníka.<sup>121</sup> Podstata poručníctva spočíva v starostlivosti o maloleté dieťa. Vzťah medzi poručníkom a poručencom nie je rovnaký ako vzťah medzi rodičom a dieťaťom. Poručník nemá povinnosť sa o dieťa starať osobne. V prípade, že sa o dieťa stará aj osobne, má nárok na príspevky podľa osobitného predpisu. Ak sa poručník o dieťa osobne nestará, je jeho povinnosťou dohliadať na rozsah a spôsob starostlivosti, ktorá sa dieťaťu poskytuje.<sup>122</sup>

Konanie o ustanovení poručníka je upravené v §111-122 zákona č. 161/2015 Z. z. Civilného minosporového poriadku ako konanie vo veciach starostlivosti o maloletého. Toto konanie sa môže začať na návrh, ale aj bez návrhu. Jednou zo skutočností, ktorá má vplyv na toto konanie je tá, že v blízkej dobe môže zaniknúť potreba určiť poručníka z dôvodu blížiaceho sa osvojenia dieťaťa. Súdom príslušným na začatie konania je súd, v obvode ktorého má maloleté dieťa trvalé bydlisko v čase začatia konania. V prípade, že súd zistí, že sú splnené podmienky na ustanovenie poručníka, začne toto konanie aj *ex offico*. Určenie trvalého pobytu dieťaťa musí byť na základe dohody rodičov alebo rozhodnutia súdu. Miesto pobytu dieťaťa je otázkou, na ktorej sa musia zhodnúť obidvaja rodičia dieťaťa. V prípade sporného trvalého bydliska dieťaťa môže konanie začať aj súd, v mieste ktorého sa dieťa zdržuje a len čo je to možné, postúpi toto konanie miestne príslušnému súdu.

Výchovu poručenca v prípade určenia poručníka má právo poručník vykonávať osobne. V prípade, že ju osobne nevykonáva je dieťa zverené do niektorej z foriem náhradnej starostlivosti. Poručník má povinnosť rozhodovať všetky rozhodujúce otázky týkajúce sa maloletého.<sup>123</sup> Pestún má právo zastupovať maloleté dieťa a spravovať jeho majetok, iba v

<sup>120</sup> §56 ods. 1 zákona č. 36/2005 Z. z. Zákon o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>121</sup> Rozsudok Krajského súdu Banská Bystrica zo dňa 25. 2.2014, sp. zn. 13CoP/2/2014

<sup>122</sup> BĀNOS, R.: *Zákon o rodine: veľký komentár*. Bratislava: Eurokódex, 2015, s. 194-195

<sup>123</sup> PAVELKOVÁ, B.: *Zákon o rodine: komentár. 3. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 363

bežných veciach a v tomto rozsahu rodičia alebo poručník maloletého dieťaťa svoje rodičovské práva nevykonávajú. Rodičia teda naďalej zostávajú zákonnými zástupcami dieťaťa, právo dieťa zastupovať a spravovať jeho majetok v bežných veciach, t.j. súvisiacich s osobnou starostlivosťou o dieťa, už nemajú, keďže prináleží pestúnovi. Majú však právo a povinnosť rozhodovať o podstatných veciach dieťaťa a v týchto veciach ho zastupovať a spravovať jeho majetok. Pestún má tiež právo aj povinnosť zastupovať zverené maloleté dieťa a spravovať jeho majetok, ktorý je obmedzený len na bežné veci dieťaťa, ktorými možno rozumieť každú vec, ktorá slúži na uspokojovanie každodenných potrieb. Za bežné záležitosti možno považovať napr. platenie inkasa, daní, nájomného, prijímanie úrokov, pričom bežnou záležitosťou nebude napr. dispozícia s nehnuteľnosťou, smerujúca k jej scudzeniu, zaťaženiu alebo k zmene jej hospodárskej podstaty alebo účelu užívania. Pestún je aj správcom majetku maloletého dieťaťa v bežných veciach, pričom o výkon práva spravovať majetok maloletého dieťaťa sa delí so zákonnými zástupcami dieťaťa, t.j. rodičia alebo poručník, ktorí spravujú majetok dieťaťa v iných než bežných veciach. V prípade zverenia dieťaťa do pestúnskej starostlivosti prichádza do úvahy ustanovenie majetkového opatrovníka a to najmä v prípade, ak má dieťa majetok, s ktorým je potrebné hospodáriť a rodičia, ktorí žijú a majú plnú spôsobilosť na právne úkony sú nečinní. Keďže pestún je oprávnený a zároveň povinný spravovať majetok maloletého dieťaťa v bežných veciach, je povinný tak robiť s náležitou starostlivosťou, nesmie brať na seba neprimerané majetkové riziká, pričom prípadné výnosy z majetku maloletého dieťaťa získané pri jeho spravovaní môže pestún použiť zásadne len na uspokojovanie potrieb maloletého dieťaťa.<sup>124</sup> V prípade, že by mal pestún (osoba, v ktorej náhradnej starostlivosti sa dieťa nachádza) pochybnosti o tom, či je konanie poručníka alebo aj rodiča dieťaťa v súlade so záujmami maloletého, môže sa domáhať aby súlad preskúmal súd. Rozhodnutie, či poručník bude sám vykonávať osobnú starostlivosť o poručenca je zásadne na ňom a nie je možné ho donútiť, aby túto starostlivosť o maloletého vykonával.

Zastupovanie maloletého vyplýva poručníkovi priamo zo zákona – je rovnaký ako v prípade rodičov. Rovnako ako v prípade rodičov platí, že ak dôjde k nesúladu medzi poručníkom a záujmami maloletého dieťaťa, ustanoví súd dieťaťu kolízneho opatrovníka. Rozsah oprávnení poručníka, týkajúcich sa správy majetku maloletého sa odvíja od oprávnení rodiča. Pri každom úkone, kedy poručník nakladá s majetkom maloletého a zároveň nejde o bežnú záležitosť, vyžaduje zákon pre platnosť tohto právneho úkonu jeho schválenie súdom.

## 2.2 Spôsobilosť na poručníctvo

Dieťaťu ustanovuje poručníka súd. Návrh na jeho ustanovenie mu predkladajú rodičia, ktorým bol výkon týchto rodičovských práv pozastavený. Súd by za poručníka nemohol určiť osobu, pri ktorej by mal pochybnosti, že bude túto funkciu vykonávať v záujme maloletého dieťaťa. Je tiež veľmi dôležité, aby osoba, ktorú rodičia navrhli ako poručníka s vymenovaním súhlasila. Zároveň poručníkom by sa nemala stať osoba, voči ktorej sa záporne vyjadrí maloletý.

Zákon vyslovene neustanovuje podmienky, ktoré musí poručník spĺňať. Malo by však ísť o osobu plnoletú, ktorá je plne spôsobilá na právne úkony. Táto osoba by mala spôsobom

---

<sup>124</sup> Rozsudok Okresného súdu Bánovce nad Bebravou zo dňa 07.06.2012, sp. zn. 2P/12/2012

svojho života zaručiť, že výkon tejto funkcie bude vykonávať v prospech dieťaťa, aj napriek tomu, že výkon tejto funkcie nie je platený.<sup>125</sup> Súd by preto mal vybrať osobu, ktorá zaručí, že záujmy maloletého budú chránené a zároveň musí vylúčiť osoby, ktoré svojím spôsobom života takúto záruku neposkytnú.<sup>126</sup>

## Záver

Cieľom príspevku bolo predovšetkým analyzovať vybrané inštitúty poručníctva de lege lata a reflektovať na možné historicko-právne súvislosti s rímskou úpravou. Vzhľadom na rozsah článku sme sa v príspevku zaoberali len vybranými aspektami inštitútu poručníctva nad nedospelými osobami. Je nepochybné, že súčasná práva úprava z veľkej časti pochádza práve z rímsko-právnej úpravy tohto inštitútu. Aj napriek tejto skutočnosti sa nám poradilo poukázať na určité rozdiely. Pôvodne tento vzťah vznikol pre prospech poručenca a nie poručenca samotného, predovšetkým z dôvodu aby mohli členovia rodiny pôsobiť skrz nimi zvoleného poručníka na poručenca majetok, nakoľko k nemu mali zákonné dedičské právo. V súčasnej právnej úprave sa uvádza, že ustanovením poručníka sa majú chrániť práva a právom chránené záujmy osobám, ktoré si ich nemôžu samé náležite zabezpečiť. V tejto časti tak nachádzame jeden zo zásadných rozdielov, ktorým je rozdiel v dôvode ochrany práv poručenca. Ďalším významným rozdielom je povinnosť prijať poručníctvo v rímskom práve, ktorú sme tiež do podkapitoly Spôsobilosť na poručníctvo. V rímskom práve bolo prijatie poručníctva povinnosťou, ktorú bolo možné aj vynútiť. O tejto povinnosti svedčí aj mnoho výnimiek, kedy bol poručník oprávnený odmietnuť poručníctvo. Všetky podmienky však boli vopred určené a nemohol tak urobiť bezdôvodne. Na rozdiel od tejto úpravy, v súčasnosti nie je možné nikoho donútiť (resp. musí s výkonom funkcie poručníka súhlasiť), aby funkciu poručníka vykonával a dokonca ani aby sa o poručenca osobne staral. Poslednou významnou zmenou je, že v rímskom práve mohli byť poručníkmi predovšetkým osoby mužského pohlavia. Existovali výnimky, kedy mohli túto funkciu vykonávať aj ženy, avšak len v určitých, konkrétne vymedzených prípadoch poručníctva nad deťmi. V súčasnosti sú podmienkami na výkon poručníctva predovšetkým spôsobilosť na právne úkony a spôsob života, ktorý by zaručoval riadny výkon funkcie poručníka.

## Zoznam bibliografických odkazov

- ARNDTS, C. L.: *Učebná kniha pandekt. I.-III. díl.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 323 s.
- BÁNOS, R.: *Zákon o rodine: veľký komentár.* Bratislava: Eurokódex, 2015, 396 s. ISBN 978-80-8155-058-4
- BLAHO, P.: *Justiniánske inštitúcie – Corpus iuris civilis.* Trnava: IURA EDITION, 2000, 439 s. ISBN 80-88715-80-6
- D 26, 1, 1 – 1, 2, 3
- D. 26, 6, 2, 2

---

<sup>125</sup> Nárok na odmenu vzniká poručníkovi len v prípade, že sa o maloletého aj osobne stará podľa zákona č. 627/2005 Z. z. Zákon o príspevkoch na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa.

<sup>126</sup> PAVELKOVÁ, B.: *Zákon o rodine: komentár. 3. vydanie.* Bratislava: C. H. Beck, 2019, s. 366

D. 26, 1, 18

D. 26, 1, 17

DU PLESSIS, P. BORKOWSKI, A.: *Textbook on Roman law*. Oxford: Oxford University Press, 2005, 417 s. ISBN 978-0-19-927607

HEYROVSKÝ, L.: *Dějiny a systém soukromého práva římského*. Praha: Nákladem Právnické fakulty University Komenského, 1927, 646 s.

Inst. 1, 25

PAVELKOVÁ, B.: *Zákon o rodine: komentár. 3. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 660 s. ISBN 978-80-89603-72-5

Rozsudok Krajského súdu Banská Bystrica zo dňa 25. 2.2014, sp. zn. 13CoP/2/2014

Rozsudok Okresného súdu Bánovce nad Bebravou zo dňa 07.06.2012, sp. zn. 2P/12/2012

TUROŠÍK, M.: *Roman law*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2013. 115 s. ISBN 978-80-557-0556-9

VANČURA, J.: *Úvod do studia soukromého práva římského. DÍL II*. Praha: Nákladem vlastním, 1923, 569 s.

Zákon č. 36/2005 Z. z. Zákon o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok

Zákon č. 627/2005 Z. z. Zákon o príspevkoch na podporu náhradnej starostlivosti o dieťa

# POSTAVENIE DAŇOVÉHO ZÁLOŽNÉHO PRÁVA AKO ZABEZPEČOVACIEHO PRÁVA V KONKURZE

## STATUS OF TAX ADVANTAGE RIGHTS AS SECURITY RIGHTS IN BANKRUPTCY

Jakub Dzimko<sup>127</sup> – Lenka Ušiaková<sup>128</sup> – Simona Smolková<sup>129</sup>

### ABSTRAKT

Záložné právo je v súkromnej sfére v podmienkach trhového hospodárstva významným a veľmi frekventovaným vecno-právnym inštitútom zabezpečenia pohľadávok a ich príslušenstva. Záložné právo slúži na zabezpečenie pohľadávky a jej príslušenstva tým, že ak pohľadávka nie je riadne a včas splnená, záložný veriteľ je oprávnený uspokojiť sa alebo domáhať sa uspokojenia pohľadávky z predmetu záložného práva. To znamená, že záložné právo plní jednak zabezpečovaciu a jednak uhradzovaciu funkciu. Zabezpečovacia funkcia spočíva v tom, že založenie predmetu záložnoprávneho vzťahu donucuje dlžníka, aby svoj dlh splnil. Zároveň sa tým posilňuje právna pozícia veriteľa v tom zmysle, že jeho pohľadávka bude uspokojená aj vtedy, keď ju dlžník nebude môcť alebo chcieť splniť. Uhradzovacia funkcia sa prejavuje v možnosti veriteľa uspokojiť sa priamo z predmetu záložného práva alebo domáhať sa uspokojenia v prípade, ak jeho pohľadávka nebude splnená. Predkladaný príspevok analyzuje daňové záložné právo ako zabezpečovací inštitút daňového práva, pričom poukazuje na jeho základné aspekty, ako aj činnosť správcu dane smerujúcu k vzniku, zmene a zániku predmetného daňového záložného práva. Príspevok ďalej analyzuje právne postavenie daňového záložného práva ako zabezpečovacieho práva v konkurze. Príspevok zároveň poukazuje aj na relevantnú judikatúru súvisiacu s inštitútom daňového záložného práva.

**Kľúčové slová:** Daňové záložné právo. Záložné právo. Daňový nedoplatok. Zabezpečovacie právo. Konkurz.

### Úvod

Dane sú esenciálnou súčasťou života spoločnosti, ako aj jednotlivca v nej už od začiatku formovania sa peňažného hospodárstva a vzniku štátu. V ekonomickom prostredí berieme dane ako nevyhnutný komponent života a daňové predpisy ako právnu stránku vyjadrenia ich existencie. Súvisí to s tým, že v podstate každá fyzická, ako aj právnická osoba je potencionálnym alebo skutočným daňovým subjektom.

V prípade, že daňový subjekt v lehote stanovenej právnym predpisom alebo v lehote, ktorú určil správca dane vo svojom rozhodnutí nezaplatil daň alebo neodviedol vybranú, resp.

<sup>127</sup> Mgr. Jakub Dzimko – interný doktorand, Katedra obchodného a finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, jakub.dzimko@umb.sk

<sup>128</sup> JUDr. Lenka Ušiaková, PhD. – odborná asistentka, Katedra obchodného a finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, lenka.usiakova@umb.sk

<sup>129</sup> JUDr. Ing. Simona Smolková – externá doktorandka, Katedra občianskeho a pracovného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, simon.smolkova@gmail.com

zrazenú daň, stáva sa tento daňový subjekt daňovým dlžníkom a vzniká mu daňový nedoplatok.

Zákona č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „Daňový poriadok“) oprávňuje správcu dane pre účely zabezpečenia daňového nedoplatku zriadiť k majetku daňového dlžníka daňové záložné právo.

Ako už bolo naznačené, záložné právo je typickým súkromnoprávnym zabezpečovacím inštitútom, avšak jeho podobu môžeme identifikovať aj v sfére verejného práva, t.j. v daňovom práve v podobe daňového záložného práva<sup>130</sup>. Základným diferenciačným znakom záložného práva a daňového záložného práva je v tom, že daňové záložné právo podľa Daňového poriadku sa zriaďuje a vzniká výhradne na podklade rozhodnutia príslušného správcu dane na základe zákona a nemožno ho zriadiť na základe zmluvy ako je tomu v prípade iných záložných práv<sup>131</sup>.

Aj v tomto prípade však daňové záložné právo plní funkciu zabezpečovaciu (zabezpečuje, posilňuje právo správcu dane vymôcť daňový nedoplatok), ako aj funkciu uhradzovaciu (správca dane môže speňažením zálohu pokryť svoju pohľadávku). (Kubincová, 2015)

## 1 Zriadenie a vznik daňového záložného práva

Z aktuálneho znenia Daňového poriadku vyplýva, že daňové záložné právo môže len vzniknúť rozhodnutím správcu dane. Rozhodnutím – individuálnym právnym aktom sa zriadi daňové záložné právo na presne špecifikovaný záloh alebo pohľadávku, pričom nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia daňové záložné právo vznikne. Právne úkony týkajúce sa predmetu daňového záložného práva po vydaní rozhodnutia o zriadení daňového záložného práva môže daňový dlžník vykonať len po predchádzajúcom súhlase správcu dane. Skutočnosť, že na majetok daňového dlžníka bolo zriadené daňové záložné právo sa do dispozície daňového dlžníka dostane na základe doručeného rozhodnutia o zabezpečení daňového nedoplatku zriadením daňového záložného práva. Takéto rozhodnutie sa doručuje do vlastných rúk v súlade s § 31 ods. 1 písm. b) Daňového poriadku. Doručené rozhodnutie, proti ktorému nemožno podať odvolanie, je právoplatné.<sup>132</sup> Rozhodnutie je vykonateľné, ak proti nemu nemožno podať odvolanie alebo ak odvolanie nemá odkladný účinok a ak zároveň uplynula lehota plnenia.<sup>133</sup> Odvolanie proti rozhodnutiu o zabezpečení daňového nedoplatku zriadením záložného práva nemá odkladný účinok.

Správca dane musí dbať na to, aby hodnota predmetu daňového záložného práva bola primeraná sume daňového nedoplatku. Tým okrem všeobecného ustanovenia, ktorým správca dane chráni záujmy štátu a obcí, ale súčasne dbá na zachovávanie práv a právom chránených

<sup>130</sup> § 81 zákona č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení.

<sup>131</sup> Napr. záložné právo podľa § 151a a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v platnom znení alebo záložné právo podľa § 45 a nasl. zákona č. 566/2001 Z.z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v platnom znení.

<sup>132</sup> § 63 ods. 9 Daňového poriadku.

<sup>133</sup> § 63 ods. 10 Daňového poriadku.

záujmov daňových subjektov a iných osôb, Daňový poriadok uložil správcovi dane postupovať tak, aby bol daňovým záložným právom zabezpečený predmet daňového záložného práva, ak taký predmet daňový dlžník vlastní, v rovnakej hodnote, resp. hodnote primeranej k výške daňového nedoplatku. Len ak daňový dlžník takýto predmet primeranej hodnoty nevlastní, môže správca dane rozhodnúť o zriadení daňového záložného práva aj na predmet vyššej hodnoty.<sup>134</sup>

Aj keď daňové záložné právo správcu dane vzniká rozhodnutím, bude potrebné ho zaregistrovať, resp. zapísať, a to v závislosti od predmetu daňového záložného práva, do katastra nehnuteľností alebo do príslušného osobitného registra. Daňový poriadok ukladá správcovi dane povinnosť zaslať rozhodnutie o zriadení daňového záložného práva na zápis alebo na registráciu príslušnému orgánu.

## 2 Predmet daňového záložného práva

Daňové záložné právo môže vzniknúť len na predmet záložného práva (záloh), ktorý je vo vlastníctve daňového dlžníka alebo na pohľadávku daňového dlžníka.

Daňový poriadok priamo neobsahuje pozitívne vymedzenie predmetu daňového záložného práva, a preto pri jeho vymedzení je potrebné vychádzať z § 151d zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v platnom znení (ďalej ako „Občiansky zákonník“), podľa ktorého záloh môže byť vec (hnuteľná aj nehnuteľná), právo, iná majetková hodnota, byt a nebytový priestor, ktoré sú prevoditeľné. Záloh môže byť súbor vecí, práv alebo iných majetkových hodnôt, podnik alebo časť podniku, alebo iná hromadná vec.

Daňová pohľadávka, ako aj predmet daňového záložného práva (záloh) musia byť jednoznačne určené, pričom neurčitosť určenia predmetu daňového záložného práva dáva daňovému dlžníkovi právo domáhať sa správnu žalobou<sup>135</sup> na súde zrušenia napadnutého rozhodnutia z dôvodu, že predmetné rozhodnutie je nepreskúmateľné.<sup>136</sup> Vo vzťahu k predmetu daňového záložného práva môže ísť aj peňažnú pohľadávku, ako aj nepeňažnú pohľadávku, ktorej hodnota je určitá alebo kedykoľvek počas existencie daňového záložného práva určiteľná. Záloh môže byť určený jednotlivo, čo sa týka množstva a druhu, alebo iným spôsobom tak, aby kedykoľvek počas trvania záložného práva bolo možné záloh určiť. Daňovým záložným právom možno zabezpečiť aj záloh, resp. pohľadávku, ktoré vzniknú v budúcnosti alebo ktorých vznik závisí od splnenia podmienky. (Ulaher, 2020)

Daňový poriadok<sup>137</sup> umožňuje zriadiť daňové záložné právo aj na nehnuteľnosť, ktorá nie je zapísaná v katastri nehnuteľnosti (nie je pre danú nehnuteľnosť vydané právoplatné kolaudačné rozhodnutie), keď správca dane spolu s rozhodnutím o zriadení daňového (zákonného) záložného práva predloží príslušnému okresnému úradu, katastrálnemu odboru na katastrálne konanie aj návrh na zápis takej nehnuteľnosti.

Ako už bolo uvedené, Daňový poriadok neobsahuje pozitívne vymedzenie predmetu daňového záložného práva, avšak obsahuje negatívne vymedzenie predmetu daňového

<sup>134</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 26.03.1996, sp. zn. 6Sž/25/1996.

<sup>135</sup> § 177 v spojení s § 191 ods. 1 písm. d) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v platnom znení.

<sup>136</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 27.03.1996, sp. zn. 4Sž/126-127/1995.

<sup>137</sup> § 130 ods. 4 Daňového poriadku.



záložného práva, teda čo nemôže byť predmetom zálohu. Daňový poriadok taxatívne vymedzuje vymenováva veci, ktoré nemôžu byť predmetom záložného práva – ide o ortopedické pomôcky, kompenzačné pomôcky vrátane osobné motorové vozidlo ťažko zdravotne postihutej osoby. Ustanovenie § 151d Občianskeho zákonníka v poznámke pod čiarou k odkazu 3a príkladmi uvádza právne predpisy, ktoré vylučujú zriadenie záložného práva, napr. § 13a ods. 4 zákona č. 278/1993 Z. z. o správe majetku štátu v platnom znení (na majetok štátu nemožno zriadiť záložné právo, ak osobitný zákon neustanovuje inak), § 7a ods. 4 zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v platnom znení (majetok, ktorý prešiel do vlastníctva obce z majetku Slovenskej republiky a slúži napr. na výchovno-vzdelávací proces), § 8 ods. 4 zákona č. 446/2001 Z. z. o majetku vyšších územných celkov v platnom znení (majetok, ktorý prešiel do vlastníctva vyššieho územného celku z majetku štátu a slúži na zabezpečenie sociálnej pomoci, zdravotnej starostlivosti a pod.). Predmetom záložného práva nemôžu byť hodnoty, ktorých zabezpečenie je vylúčené povahou veci, napr. neprevoditeľné práva a pod. (Maderová, Ney, 2020)

### 3 Postup správcu dane pri zriaďovaní daňového záložného práva

Základným predpokladom pre vydanie rozhodnutia o zabezpečení daňového nedoplatku daňovým záložným právom zo strany správcu dane, je v prvom rade existencia daňového nedoplatku, ktorý správca dane týmto spôsobom zabezpečuje. Správca dane môže zabezpečiť záložným právom aj existujúcu daňovú pohľadávku a tiež daňovú pohľadávku, ktorá vznikne v budúcnosti, ale len za predpokladu odôvodnenej obavy, že nespltná alebo nevyrubená daň nebude uhradená. Táto obava bude dôvodná napríklad vtedy, ak si daňový subjekt neplní daňové povinnosti, nespôlupracuje so správcom dane, a teda správca dane predpokladá, že daňový subjekt nebude mať peňažné prostriedky na zaplatenie dane v čase jej splatnosti, alebo sa daňový subjekt bude sťahovať do zahraničia a pod. (Kubincová, 2015)

Správca dane je pred samotným zriadením daňového záložného práva oprávnený vyzvať daňového dlžníka, aby predložil súpis svojho majetku. Daňový dlžník je výzve v stanovenej lehote povinný vyhovieť, pričom lehota by nemala byť kratšiu ako osem dní.<sup>138</sup> Správca dane má právo skontrolovať pravdivosť súpisu majetku daňového dlžníka, čo môže urobiť aj v súvislosti s jeho právom na poskytovanie údajov od iných osôb. Štátne orgány a iné orgány a osoby, ktoré z úradnej moci alebo vzhľadom na predmet svojej činnosti vedú evidenciu osôb alebo majetku, sú povinné na výzvu správcu dane oznámiť údaje potrebné na vyrubenie dane a vymáhanie daňového nedoplatku.<sup>139</sup> Pravdivosť súpisu majetku môže správca dane zistiť aj vypočutím svedka.<sup>140</sup> V prípade, že daňový dlžník nerešpektoval výzvu správcu dane, má správca dane možnosť uložiť daňovému dlžníkovi pokutu za nesplnenie si povinnosti uloženej rozhodnutím správcu dane.<sup>141</sup>

Správca dane zriaďuje daňové záložné právo rozhodnutím, pričom rozhodnutie o zabezpečení daňového nedoplatku zriadením záložného práva musí obsahovať všeobecná

<sup>138</sup> § 27 ods. 1 Daňového poriadku.

<sup>139</sup> § 26 ods. 6 Daňového poriadku.

<sup>140</sup> § 25 Daňového poriadku.

<sup>141</sup> § 154 ods. 1 písm. d) v spojení s § 155 ods. 1 písm. e) Daňového poriadku.

náležitosti rozhodnutia stanovené v § 63 ods. 3 Daňového poriadku, ako aj špecifické náležitosti stanovené v § 81 ods. 2 Daňového poriadku.

Rozhodnutie o zabezpečení daňového nedoplatku zriadením daňového záložného práva na predmet záložného práva (záloh), ktorý musí byť vo vlastníctve daňového dlžníka, sa doručí daňovému dlžníkovi. Proti rozhodnutiu môže daňový dlžník podať v lehote 15 dní od jeho doručenia odvolanie. Rozhodnutie o zabezpečení daňového nedoplatku zriadením záložného práva na pohľadávke daňového dlžníka sa doručí daňovému dlžníkovi aj poddlžníkovi. Proti rozhodnutiu môže daňový dlžník, ako aj poddlžník podať odvolanie v lehote 15 dní od jeho doručenia. Platí, že daňový dlžník môže v odvolaní namietať len neexistenciu alebo zánik pohľadávky, ktorá je predmetom záložného práva a súčasne musí toto tvrdenie správcovi dane preukázať.

#### **4 Zmena a zrušenie daňového záložného práva**

Rozhodnutie o zriadení daňového záložného práva môže správca dane zmeniť alebo zrušiť, a to aj čiastočne. Zmena sa môže dotknúť rozsahu založených predmetov daňového záložného práva, môže ísť o zmenu výšky daňovej pohľadávky, resp. daňového nedoplatku a zmenu iných skutočností. Rozhodnutie správca dane zmení alebo zruší z týchto dôvodov:

- a) ak daňový dlžník alebo iná osoba daňový nedoplatok zaplatila, a to aj sčasti,
- b) alebo ak zanikol predmet záložného práva, napríklad zničením,
- c) alebo došlo k zániku daňovej pohľadávky alebo daňového nedoplatku iným spôsobom ako zaplatením, napr. premlčaním<sup>142</sup>.

Rozhodnutie o zmene a rozhodnutie o zrušení záložného práva musí obsahovať náležitosti rozhodnutia stanovené v § 63 ods. 3 Daňového poriadku; tiež musí obsahovať označenie rozhodnutia, ktoré sa mení alebo ruší. Proti rozhodnutiu môže daňový dlžník, resp. daňový dlžník a poddlžník, podať odvolanie v lehote 15 dní od jeho doručenia. Rozhodnutie sa doručuje do vlastných rúk, nakoľko je deň doručenia rozhodujúci pre začiatok plynutia lehoty, ktorej nesplnenie by pre adresáta mohlo byť spojené s právnou ujmom. Podanie odvolania má odkladný účinok. V prípade, že márne uplynie lehota na podanie odvolania, resp. druhostupňový orgán odvolaniu nevyhoví, rozhodnutie o zmene alebo rozhodnutie o zrušení záložného práva nadobudne právoplatnosť. Právoplatné rozhodnutie správca dane doručí okresnému úradu príslušnému na katastrálne konanie, resp. centrálnemu depozitárovi, resp. Notárskemu centrálnemu registru záložných práv.

#### **5 Vzťah daňového záložného práva a konkurzného konania**

Zákon č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii v platnom znení (ďalej len „ZKR“) diferencuje vo vzťahu ku konkurznému, ako aj reštrukturalizačnému konaniu zabezpečené a nezabezpečené pohľadávky. Ustanovenie § 8 ZKR obsahuje taxatívny výpočet zabezpečovacích práv, ktoré vo vzťahu ku konkurzu kreujú zabezpečenú pohľadávku:

---

<sup>142</sup> K tomu bližšie pozri BARDELČÍK, T.: Premlčanie a preklúzia vybraných práv v daňovom konaní. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, roč. 17, 2011, č. 3, s. 6 - 13.

- a) záložné právo,
- b) zádržné právo,
- c) zabezpečovací prevod práva,
- d) zabezpečovací prevod pohľadávok,
- e) iné práva, ktoré majú podobný obsah a účinky.

Vo vzťahu k zabezpečeniu pohľadávky v konkurznom konaní bolo v aplikačnej praxi dlhodobo sporné postavenie daňového záložného práva, ako aj exekučného záložného práva z pohľadu zabezpečovacích inštitútov. Stav právnej neistoty a podlomenej ochrany legitímnych očakávaní pomohli ukončiť súdne rozhodnutia, ktoré sa k právnej povahe daňového záložného práva, ako aj exekučného záložného práva z pohľadu § 8 ZKR jednoznačne vyjadrili. Pritom od posúdenia právnej povahy daňového záložného práva sa odvíja značné množstvo zásadných právnych následkov spočívajúcich v miere uspokojenia veriteľa pohľadávky zabezpečenej daňovým záložným právom, v jeho hlasovacích právach na schôdzi veriteľov a možnosti významným spôsobom ovplyvniť priebeh insolvenčného konania, či prípadne odvolanie správcu a v konečnom dôsledku aj mieru uspokojenia ostatných nezabezpečených veriteľov.<sup>143</sup>

Podstatu aplikačného problému možno najlepšie demonštrovať na dvoch proti sebe stojacich argumentačných líniiach. V argumentačnej línii správcov konkurznej podstaty, ktorí popierali daňové záložné právo ako zabezpečovacie právo, možno identifikovať najmä nasledovné argumenty:

- daňové záložné právo je svojim charakterom obdobným inštitútom ako je aj exekučné záložné právo, ktoré bolo v judikatúre Najvyššieho súdu SR<sup>144</sup> posúdené tak, že nepredstavuje zabezpečovacie právo v zmysle § 8 ZKR,
- daňové záložné právo predstavuje úkon správcu dane vykonaný v rámci správy dane podľa Daňového poriadku, ktorý predstavuje procesný predpis,
- daňové záložné právo obdobne ako exekučné záložné právo vzniká na základe procesnoprávneho predpisu a majú obdobné účinky,
- daňové záložné právo obdobne ako exekučné záložné právo nie je možné používať mimo konanie, v rámci ktorého vzniklo a obe predstavujú procesný zabezpečovací inštitút,
- oba procesné zabezpečovacie inštitúty vyhlásením konkurzu v zmysle § 48 ZKR, resp. § 167f ZKR zanikajú.

Opozitom voči vyššie označenej argumentačnej línii správcov konkurznej podstaty bola argumentačná línia veriteľov – správcov dane, resp. spoločnosti Slovenská konsolidačná, a.s.<sup>145</sup>, ktorá obsahovala nasledovné argumenty:

<sup>143</sup> K právnemu postaveniu zabezpečeného veriteľa v konkurznom konaní pozri napr. UŠIAKOVÁ, L. – DZIMKO, J.: Právne postavenie zabezpečeného veriteľa v oddlžení fyzickej osoby. In *Právne rozpravy on-screen II. : sekcia súkromného práva : zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 13. 11. 2020 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum ; Banská Bystrica, 2021, s. 202-212. Dostupné na internete: <https://www.prf.umb.sk/veda-a-vyskum/konferencne-on-line-vystupy/pravne-rozpravy-on-screen-ii/sekcia-sukromneho-prava/lenka-usiakova-jakub-dzimko.html>.

<sup>144</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 24.10.2013, sp. zn. 5Obdo/22/2012.

- nie je možné spodobovať daňové záložné právo s exekučným záložným právom, nakoľko daňové záložné právo nie je, resp. nemusí byť zriaďované výhradne len v rámci daňového exekučného konania,
- Daňový poriadok je síce procesný predpis, no daňové záložné právo zriaďované na jeho základe má základ v hmotnom práve, a to konkrétne v § 151b ods. 1 Občianskeho zákonníka. (Cukerová, 2017)

Závery vo vzťahu k predmetnému aplikačnému problému poskytol Najvyšší súd SR v rámci svojej rozhodovacej praxe. Najvyšší súd SR v rámci judikatúry konštatoval, že síce Daňový poriadok má povahu procesného predpisu, no daňové záložné právo má bezpochyby svoj základ v hmotnom práve, teda v Občianskom zákonníku, ktorý upravuje komplexne záložné právo na účely zabezpečenia daňového nedoplatku. So zreteľom na uvedené je preto Najvyšší súd SR toho názoru, že daňové záložné právo, ktoré vzniklo na základe rozhodnutia podľa § 71 ods. 1 zákona č. 511/1992 Zb. v znení účinnom do 31. augusta 2007, je zabezpečovacím právom podľa § 8 ZKR.<sup>146</sup>

V ďalšom rozhodnutí Najvyšší súd SR konštatoval, že daňové záložné právo, ktoré vzniká správnym rozhodnutím správcu dane podľa Daňového poriadku vzniká nezávisle od exekučného konania podľa zákona č. 233/1995 Z. z., ako aj od daňového exekučného konania, ktoré je upravené v § 88 a nasl. Daňového poriadku. Záložné daňové právo je podľa názoru Najvyššieho súdu SR zabezpečovacím právom vymedzeným v § 8 ZKR, keď zákonodarca zabezpečovacím právom na účely tohto zákona rozumie záložné právo, zádržné právo, zabezpečovací prevod práva a zabezpečovací prevod pohľadávky, vrátane iných práv, ktoré majú podobný obsah a účinky. Ustanovenie § 158 ods. 5 Daňového poriadku, upravuje, že po vyhlásení konkurzu alebo po povolení reštrukturalizácie správcu dane postupom podľa osobitného predpisu (s odkazom na ZKR) sa začaté konania o výkon rozhodnutia alebo exekučné konania vyhlásením konkurzu sa zastavujú, avšak daňové záložné právo nie je exekučným záložným právom zriadeným v exekučnom konaní, postupom podľa zákona č. 233/1995 Z. z., a preto nemožno konštatovať, že zriadené daňové záložné právo je výkonom daňovej exekúcie, keď zákonodarca v § 98 Daňového poriadku upravil spôsoby vykonávania daňovej exekúcie. Preto Najvyšší súd SR konštatuje, že nie je možné exekučné záložné právo a jeho posúdenie vo vzťahu k vyhláseniu konkurzu na majetok úpadcu posudzovať v rovnakom kontexte ako daňové záložné právo, zriadené postupom podľa § 81 a nasl. Daňového poriadku.<sup>147</sup>

## Záver

Zabezpečenie záväzkov, ako aj nútené vymáhanie práva, je možné považovať za imanentnú súčasť ekonomického a hospodárskeho života. Existujúce záložné právo núti záložcu zachovať platobnú disciplínu pri plnení záväzku (zabezpečovacia funkcia), a v

<sup>145</sup> V súlade so zákonom č. 374/2014 Z.z. o pohľadávkach štátu v platnom znení je s účinnosťou od 14.02.2015 spoločnosť Slovenská konsolidačná, a.s. poverenou osobou pre konsolidáciu pohľadávok verejného sektora, medzi ktoré patria aj pohľadávky správcov dane.

<sup>146</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 29.01.2019, sp. zn. 1Obdo/34/2018.

<sup>147</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 01.08.2018, sp. zn. 7Sžk/14/2016.

prípade nesplnenia povinnosti riadne a včas „rezervuje“ záloh pre záložného veriteľa na uspokojenie zabezpečenej pohľadávky stanoveným spôsobom (uhradzovacia funkcia).

Právna úprava daňového záložného práva ponúka správcovi dane možnosť svojim rozhodnutím zabezpečiť majetok daňového dlžníka vo svoj prospech za účelom zabezpečenia úhrady dane. Daňový poriadok síce priamo neobsahuje pozitívne vymedzenie predmetu daňového záložného práva, avšak pri z dikcie Občianskeho zákonníka možno za predmet daňového záložného práva považovať akúkoľvek vec (hnuteľnú aj nehnuteľnú), právo, inú majetkovú hodnotu, pričom jediným rozhodným kritériom je skutočnosť, že predmet zálohu musí byť vo vlastníctve daňového dlžníka.

Ako vyplýva z aktuálnej a ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR, platná právna úprava v Slovenskej republike zvyhodňuje postavenie správcu dane, ktorý svoju daňovú pohľadávku zabezpečí záložným právom, oproti „bežnému“ veriteľovi, ktorý vymáha svoju pohľadávku v exekučnom konaní a v ktorého prospech zriadi exekútor exekučné záložné právo. Je namieste si klásť otázku, či takáto zákonná regulácia nezvyhodňuje a nepriviliguje správcu dane nadmieru v porovnaní s inými veriteľmi.

### Zoznam bibliografických odkazov

- BARDELČÍK, T. 2011. Premlčanie a preklúzia vybraných práv v daňovom konaní. In *Bulletin slovenskej advokácie*, roč. 17, 2011, č. 3, s. 6-13. ISSN 1335-6461.
- CUKEROVÁ, D. 2017. *Daňové záložné právo v konkurze a reštrukturalizácii* [online]. [cit. 11.11.2021]. Dostupné na internete: <https://www.pravnenoviny.sk/danove-zalozne-pravo-v-konkurze-a-restrukturalizacii>
- ĎURICA, M. 2019. *Zákon o konkurze a reštrukturalizácii. Komentár*. Praha : C. H. Beck, 2019, 1456 s. ISBN 978-80-7400-754-5.
- JÚDA, V. 2020. *Teória práva*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici - Belianum, 2020, 378 s. ISBN 978-80-557-1689-3.
- KUBINCOVÁ, S. 2015. *Daňový poriadok. Komentár*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, 752 s. ISBN 978-80-89603-28-2.
- KUBINCOVÁ, T. – LIPTÁKOVÁ, K. 2020. Informatizácia verejnej správy v kontexte ukladania a správy miestnych daní a miestnych poplatkov. In *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky : elektronický zborník vedeckých štúdií*. Praha : Leges, 2020, s. 269-317. ISBN 978-80-7502-447-3.
- KUBINCOVÁ, T. 2019. Inštitút doručovania pri správe daní z hľadiska historicko-teoretických a aplikačných otázok. In *Finančné právo, daňové právo a správne právo v európskom priestore : recenzovaný zborník vedeckých štúdií*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019, s. 94-141. ISBN 978-80-557-1585-8.
- MADEROVÁ, Ľ. – NEY, I. 2020. *K § 81 Daňového poriadku* [online]. [cit. 11.11.2021]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/komentovane-ustanovenie/Komentar-k-p-81-zakona-563-2009-Z-z-3.htm>

- NÉMETHOVÁ, M. 2001. Výkon záložného práva. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Beli Neosolii. Roč. 5.* Banská Bystrica : Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela, 2001, s. 132-138. ISBN 80-8055-508-7.
- ŠTRKOLEC, M. 2017. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní.* Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, 164 s. ISBN 978-80-81525-37-7.
- ULAHER, J. 2020. *Vymáhanie daňových nedoplatkov na miestnych daniach* [online]. [cit. 11.11.2021]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/vymahanie-danovych-nedoplatkov-na-miestnych-daniach-5.htm>
- ÚRADNÍK, M. 2020. Miestne dane s akcentom na elektronický systém vedenia daňového exekučného konania. In *Aktuálne otázky územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky : elektronický zborník vedeckých štúdií.* Praha : Leges, 2020, s. 96-148. ISBN 978-80-7502-447-3.

# DISPOZIČNÁ ZÁSADA V SPRÁVNOM SÚDNICTVE – ZÁSADA ČI PRINCÍP?

## PRINCIPLE OF DISPOSITION IN ADMINISTRATIVE JUSTICE – MAXIM OR PRINCIPLE

Hedviga Geffertová

### **ABSTRAKT**

*Dispozičná zásada je hybnou silou správneho súdneho konania, ktoré môže plniť svoj účel len vtedy, pokiaľ osoby, ktorých subjektívne práva boli v administratívnom konaní poškodené alebo dotknuté, vyvinú procesnú aktivitu. Správny súdny poriadok však zaužívaný pojem „dispozičná zásada“ nahradil pojmom „dispozičný princíp“. Problematika rozlišovania medzi zásadami a princípmi určite nepatrí medzi najpálčivejšie otázky v právnej vede. No napriek tomu, že sa touto problematikou na všeobecnej úrovni zaoberali právni teoretici, tak slovenskí ako aj českí, jednoznačnú odpoveď na otázku nemáme. Tento príspevok sa prostredníctvom náhľadu na posúdenie právnej zásady a právneho princípu v rovine všeobecnej, snaží dať odpoveď na otázku položenú v názve príspevku, teda dispozičná zásada alebo princíp v správnom súdnictve.*

**Kľúčové slová :** *právna zásada, právny princíp, správne súdnictvo, dispozičná zásada/princíp*

### **Úvod**

Pojmový nesúlad, ktorý vniesol Správny súdny poriadok (ďalej aj SSP) zakotvením dispozičného princípu (§ 5 ods. 5), namiesto dovtedy používaného pojmu dispozičná zásada, síce nespôsobil v aplikačnej praxi výraznejšie problémy, avšak je dôležité sa zamyslieť nad tým, či splynutím pojmov princíp a zásada zákonodarca neznížil význam týchto elementárnych pojmov právnej teórie.

### **1 Zásada, či princíp?**

V chápaní týchto pojmov neexistuje jednoznačná deliaca čiara. Ak sa na problematiku pozrieme optikou definícií zachytených v slovníkoch slovenského jazyka, princíp je chápaný ako základná, hlavná myšlienka, pravidlo, zákon na poznanie a konanie, základ, počiatok. Vo filozofickom význame je princíp to, z čoho sa vychádza pri interpretácii alebo budovaní určitého systému (Slovník cudzích slov, 2005). Zásada je podľa krátkeho slovníka slovenského jazyka (2003) spoločensky, individuálne ustálený názor na konanie, správanie, jestvovanie niečoho, princíp, pravidlo. V zmysle synonymického slovníka (2004) je zásada myšlienka, ktorá platí alebo má platiť za všetkých okolností. Synonymom tohto pojmu je aj

princíp chápaný ako základná zásada. V podstate z jazykového hľadiska majú tieto pojmy určitú významovú odchýlnosť, ale určite nie podstatnú.

V právnej teoretickej vede tento problém rozlišovania, či nerozlišovania medzi zásadou a princípom rezonuje dlhodobo. Hlavne v slovenskej, či českej teoretickej právnej vede. „*Medzinárodný diskurz sa zasa skôr sústreďí na rozdiel medzi princípmi a pravidlami (normami v užšom zmysle)*“ (Gabriš, 2019).<sup>148</sup>

No vráťme sa k položenej otázke. Riešenia sú v podstate len dve. Buď zásady a princípy rozlišujeme alebo ich považujeme za synonymá.

**Večeřa** (2015, s. 46) použil na zadefinovanie pojmu právnych princíпов myšlienku **J. Boguszaka**, ktorý charakterizoval právne princípy ako „*stáročné dobrodenia právnej kultúry*“. Vystihol tým formovanie a funkciu právnych princíпов s ich viac ako dvetisíc ročnou tradíciou. Podľa **Večeřu** (2015, s. 46) „*právne princípy môžeme chápať ako pravidlá vysokého stupňa všeobecnosti, ktoré tvoria základ zákona, právnych odvetví či právneho poriadku. Sú to určité záchytné body, vyjadrujúce v koncentrovanej podobe mechanizmu fungovania právnych vzťahov ako prejavov normatívnej sily sociálneho života, ktoré sú spoločné právnym systémom tej istej právnej kultúry, prípadne idúce i naprieč viacerými právnymi kultúrami. Uľahčujú pochopenie práva druhých zemí a vzájomne dorozumenie sa právnikov. Prispievajú k spontánnemu zjednocovaniu práva, čo je významným momentom i vo vzťahu k postupujúcej globalizácii a europeizácii práva. Právne princípy tak môžeme považovať za určitého spoločného menovateľa právnych poriadkov kontinentálnej právnej kultúry a práva common law. Koncentrovane vyjadrujú normatívne východiska a hodnotové základy európskej právnej kultúry premietajúcej sa i do európskeho práva.*“ Ďalej **Večeřa** (2015, s. 48) poukázal na to, že právne princípy nie je možné zrušiť, vyvrátiť či ignorovať a pre normotvorcu majú byť predmetom poznania a zároveň i určitou požiadavkou vznášanou na jeho normotvorbu. Reflexia právnych princíпов v obsahu právnej normy má eliminovať mieru ľubovôle pri tvorbe práva.

**Dostálova** s **Harváňkom** (1999, s. 105) uvádzajú, že „*princíp predstavuje akýsi základný bod, pilier objektívneho práva ako normatívneho systému. Je to akási absolútna hodnota. Právna zásada vo všeobecnej podobe určitým spôsobom „rozpracováva“ a konkretizuje princíp. Je spojená zvyčajne s konkrétnejším obsahom, aj keď ešte stále s vysokým stupňom abstrakcie. Priestor pre pôsobenie zásad v určitom odvetví si však nemôžeme predstaviť ako dopredu presne a nezmeniteľne vykolíkovanosú trať. Zásady majú schopnosť pružnosti, dokonca aj možnosť prelomenia. Túto vlastnosť nemajú právne princípy,*

---

<sup>148</sup> V tomto prípade ide v podstate o stret dvoch koncepcií, pozitivistickej a prirodzenoprávnej. Pozitivistí zdôrazňujú význam platného práva obsiahnutého v právnych predpisoch, teda aj právne princípy vyslovene zakotvené v platnom práve, a zároveň nepovažujú nepísané princípy za tak významné. Podľa Radbrucha (2012, s. 77) „*istota práva požaduje pozitivitu práva: keď nemôže byť určené, čo je spravodlivé, tak musí byť stanovené, čo je v súlade s právom, a to inštitúciou, ktorá to čo určuje, je schopná presadiť. Sama pozitivita práva sa preto stáva nanajvyšším pozoruhodným spôsobom predpokladom jeho správnosti.*“ Naproti tomu priaznivci prirodzenoprávnej teórie presadzujú názor, že princípy sú vyjadrením určitých hodnôt, na ktorých stojí právny poriadok, a teda platia aj keď nie sú výslovne uvedené v právnych predpisoch. Podľa Dworkina „*životne dôležitá časť, trvalá časť práva je v princípoch – vo východisku uvažovania, nie v pravidlách. Princípy zostávajú relatívne stále alebo sa vyvíjajú stálym smerom. Pravidlá majú relatívne krátky život. Nevývíjajú sa: odvolávajú ich a nahrádzajú iné pravidlá.*“ (Hayek, 2011, s. 223)



ktoré sú nemenné, stabilné. Vo všeobecnosti tak princípy ako aj zásady sú akýmiisi poistkami „zákonodarcovej nedostatočnosti“ a zároveň sú „vodítkom právneho myslenia“, najmä v procese aplikácie právnych noriem v najširšom slova zmysle. “

K tým, ktorí rozlišujú medzi zásadou a princípom patrí aj **Pinz** (1999, s. 111). Podľa neho majú princípy a zásady veľa spoločných bodov. „Ide o určité myšlienky, pravidlá, vety. Princípy sa od zásad líšia svojou primárnosťou, originalitou. A naopak zásady sa odlišujú od princípu svojou sekundárnosťou, derivátnosťou. Len právny princíp predstavuje absolútne všeobecné právne pravidlo a ako také je nezrušiteľné a uplatňuje sa bez výnimky. Aj právna zásada je pravidlom, ktoré platí v každom prípade, ide však o relatívne všeobecné právne pravidlo, zamerané na určitý právny odbor. “

**Gabriš** (2019) sa zamýšľal nad pozíciou zásady niekde medzi princípmi a pravidlami, kde ukázal, že zásady sa dajú radiť nielen k princípom, ale aj k pravidlám (normám v užšom zmysle). Za najvhodnejšie sa mu javilo riešenie považovať zásady za totožné s princípmi, prípadne za poddruh princíпов.

Je zrejmé, že o problematike právnych zásad a právnych princíпов bolo v odborných textoch prezentovaných viacero názorov. Vyššie uvedené boli tie, ktoré odlišovali právne princípy od právnych zásad, resp. považovali zásady za poddruh princíпов. K tým, ktorý stoja na protiahlom názorovom brehu patrí aj **Pavlovova** (2015), ktorá pojmy „zásada“ a „princíp“ nerozlišuje, pretože sú totožné a možno ich využívať ako jazykové synonymum. Aktuálne je podľa nej ponímanie odlišnosti pojmu „princíp“ od pojmu „zásada“ v inej ako jazykovej stránke prekonané. V právnej teórii, ale aj praxi, je vždy možné z obsahu pochopiť vysvetlenie použitého pojmu, aký konkrétny cieľ autor použitím jedného alebo druhého pojmu sledoval, pretože pri používaní viacvýznamových pojmov je nevyhnutné pamätať na dynamiku a nie rigidnosť. Význam a chápanie sa prispôsobia danému textu.

**Kühn** (1999) vo svojom článku v podstate nerozlišuje medzi právnymi princípmi a zásadami, pričom poukázal na **Weinbergera**, ktorý právny poriadok zadefinoval ako určitý celok, ktorý je zmysluplne podľa svojho účelu a všeobecného zámeru usporiadaný, pričom tento celok nie je zložený len z pravidiel – právnych noriem, ale jeho súčasťou sú aj také abstraktné pravidlá, ktoré sú označované ako právne zásady alebo všeobecné právne princípy.

**Zoulík** (1999) charakterizuje právne princípy, ktoré považuje za „metajuristické“, v zmysle, že predchádzajú právo. Nie je ich možné zrušiť, ani vyvrátiť a nie je ich možné ignorovať. Pre tvorcov normy by mali byť predmetom poznania. V ďalšom sa zaoberá procesnými zásadami, ktoré považuje tiež za právne princípy. Zdôvodňuje to tým, že ak by to tak nebolo, bolo by procesné právo jedinou oblasťou práva, ktorá nie je objektívne determinovaná. Lebo ako ináč by sme si mohli vysvetliť absenciu právnych princíпов v tejto právnej oblasti. Ani zvláštna povaha procesných zásada nemôže vyvrátiť, že ide o právne princípy. Potom aj procesné zásady podstatne ovplyvňujú interpretáciu a aplikáciu procesných predpisov a vo výnimočných prípadoch môžu byť aplikované aj priamo.

Rovnako aj tvorcovia SSP použili v Správnom súdnom poriadku len pojem princíp. Samotný § 5 SSP upravujúci túto problematiku nesie názov „Základné princípy konania“ a v prvom odseku konštatuje : Konanie pred správnym súdom sa okrem princíпов, na ktorých spočíva Civilný sporový poriadok a ktoré sa na konanie pred správnym súdom použijú primerane, riadi aj princípmi uvedenými v odsekoch 2 až 12. Dispozičný princíp je

zakotvený v už vyššie spomínanom § 5 ods. 5 SSP. Tvorcovia komentáru k SSP (Baricová et al., 2018) považujú diferenciáciu medzi princípom a zásadou za zbytočnú a bezobsažnú. Rozhodli sa nezameriavať na rozlišovanie medzi formálnymi znakmi princípu a zásady. Sústredili sa na obsahové kritéria, ktoré determinujú význam pojmu „princíp“, pričom sa snažia vystačiť len s týmto pojmom.

## 2 Dispozičná zásada/princíp v správnom súdnictve

Správne súdnictvo umožňuje každému, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, aby sa za podmienok ustanovených zákonom číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov domáhal ochrany na správnom súde. Z uvedeného je zrejmé, že tento druh súdneho konania je spätý s určitou aktivitou účastníka konania, ktorú musí vyvinúť na ochranu svojich práv. Dispozičný princíp obsiahnutý v § 5 ods. 5 Správneho súdneho poriadku sa uplatňuje bezvýhradne a konanie pred správnym súdom možno začať len na základe návrhu – žaloby, ktorou plne disponuje žalobca. Správna žaloba primárne slúži na ochranu subjektívnych práv účastníkov právnych vzťahov, teda fyzických osôb a právnických osôb. Výnimku tvorí prokurátor, u ktorého predstavuje správna žaloba právny prostriedok, ktorým sa domáha ochrany zákonnosti.

Ako vyplýva z právnického slovníka, podstata dispozičnej zásady spočíva v možnosti procesných strán disponovať konaním a predmetom konania. Zároveň ju právnický slovník považuje za najtypickejšiu procesnú zásadu civilného konania sporového (Hendrych et al., 2009). Teda aj keď je v literatúre rozoberaná, tak spravidla ako zásada civilného sporového konania. Preto pri jej charakterizovaní bude potrebné využiť aj poznatky z tejto oblasti.

Dispozičnú zásadu ako zásadu civilného sporového konania charakterizoval aj **Štajgr**. Ak by sme jeho závery aplikovali na správne súdnictvo, mohli by sme správne súdne konanie chápať ako súčinnosť súdu a iných subjektov za účelom poskytnutia právnej ochrany. Táto súčinnosť má svoje zvláštne vlastnosti, ktoré ju odlišujú od iných druhov ľudskej súčinnosti. A tieto vlastnosti nazývame zásadami (Štajgr, 1946). „*Dispozičná zásada je výrazom potreby určiť, či a o čom sa má konať v konaní. V tomto zmysle vytyčuje hranice, medze, vo vnútri ktorých sa uskutočňuje konanie*“ (Štajgr 1946, s. 96).

Zaujímavo na rozdiely, ale aj podobnosti, týchto dvoch konaní v spojení s dispozičnou zásadou poukázal nález Ústavného súdu ČR I. ÚS 1419/07 zo dňa 6.5.2009, ktorý uviedol, že aj keď civilné sporové konanie a správne súdnictvo majú spoločný princíp dvoch strán v kontradiktórnem postavení, ktorý vyvoláva celý rad objektívne spoločných rysov, nie je možné prehliadať ani objektívne rozdiely, ktoré medzi nimi panujú. Tieto odlišnosti vyplývajú z iného predmetu ochrany, ktorým sa každý z týchto procesov zákonite prispôsobuje. V civilnom spore súd poskytuje ochranu subjektívnym právam súkromným. V správnom súdnictve spravidla subjektívnym právam verejným. V súvislosti s dispozičnou zásadou je potrebné podotknúť, že tá sa, práve preto, že má povahu zásady, nikdy neuplatňuje metódou „všetko alebo nič“. V žiadnom procese v ktoromkoľvek štáte sa neuplatňuje

dispozičná zásada vo svojej čistej podobe, ale vždy s väčšími, či menšími modifikáciami. Miera týchto modifikácií závisí na povahe subjektívnych práv, ktorým sa má v danom procese poskytovať ochrana. Uplatnenie dispozičnej zásady v správnom súdnictve nemôže byť v rozpore s povahou práv, ktorým je poskytovaná ochrana, a ani so samotným účelom konania, ktorým je spravodlivá ochrana skutočných subjektívnych verejných práv.

Ako už bolo vyššie uvedené v zmysle § 5 ods. 5 SSP konanie pred správnym súdom možno začať len na základe návrhu. Dispozičná zásada/princíp sa však neobmedzuje len na začatie správneho súdneho konania. Je hybnou silou tohto procesu. Vytvára predpoklady procesnej iniciatívy strán v správnom súdnom konaní. Správne súdne konanie môže plniť svoj účel len vtedy, pokiaľ osoby, ktorých subjektívne práva boli v administratívnom konaní poškodené alebo dotknuté, vyvinú procesnú aktivitu. Túto aktivitu nemožno nahradiť iniciatívou súdu. Nie je mysliteľné, aby sa naplňal tento účel len „z úradnej povinnosti“. Takýto zámer by bol právne technicky nerealizovateľný a taktiež nežiadúci. Preto štát poskytuje možnosť súdnej ochrany verejných subjektívnych práv, ale na druhej strane ju nevnucuje. Záleží na slobodnom rozhodnutí dotknutého subjektu, či túto možnosť ochrany práva využije.

Z vyššie uvedeného vyplýva kľúčový význam dispozičnej zásady/princípu pre správne súdne konanie. Možnosť podať žalobu a tak začať súdne konanie zodpovedá požiadavke vyplývajúcej z čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd<sup>149</sup> (aj čl. 46 ods. 2 Ústavy SR), vo veciach správneho trestania aj požiadavke vyplývajúcej z čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Možnosť ďalšej dispozície konaním ako aj dispozície predmetom poskytuje účastníkovi slobodu brániť svoje práva. Na rozdiel od civilného práva procesného však v správnom súdnom konaní sa dispozičná voľnosť nemôže uplatňovať všade, kde ju zákon výslovne nevylučuje, ale len tam, kde ju výslovne pripúšťa, pretože princíp autonómie vôle účastníka v rozsahu vymedzenom v čl. 2 ods. 3 Listiny platí len pre právo súkromné (Macur, 1993).

Dispozičná zásada je zásadou, ktorá je charakteristická pre sporové súdne konanie, teda aj pre správne súdne konanie, hlavne pre jeho začatie. Tam sa uplatňuje bezvýhradne. No v už začatom správnom súdnom konaní Správny súdny poriadok vytvára obmedzenia majúce za následok oslabenie tejto zásady. Spravidla tieto obmedzenia súvisia s princípom resp. zásadou procesnej ekonomie. Na druhej strane však Správny súdny poriadok v rámci prebiehajúceho súdneho konania môže dispozičný princíp aj posilniť, napr. naviazaním peňažnej alebo sankčnej moderácie na návrh žalobcu (§ 192 SSP, § 198 SSP)

Na základe vyššie uvedených charakteristík právnych zásada a právnych princípov sa prikláňam k záveru, že princíp je základ, pilier objektívneho práva, absolútna hodnota a zásada napriek stále vysokému stupňu abstrakcie sa spája s konkrétnejším obsahom, má schopnosť pružnosti, dokonca možnosť prelomenia. Právne princípy túto vlastnosť nemajú. Sú stabilné a nemenné. Na tomto základe sa domnievam, že v SSP zakotvený dispozičný

---

<sup>149</sup> Čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd : Kto tvrdí, že bol ukrátený na svojich právach rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takého rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nemožno vylúčiť preskúmavanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd podľa Listiny.

princíp je vlastne zásadou, a to práve pre to, že nie je nemenný, je možné ho na jednej strane oslabiť, prípadne aj prelomiť a na druhej strane zasa posilniť.

## Záver

Napriek vyššie uvedenému záveru, som si vedomá, že zákonodarca použil v Správnom súdnom poriadku pojem princíp, čím autoritatívne stanovil charakter dispozičnej „zásady“. Vzhľadom na to, ako aj s ohľadom na dosť striktné vyjadrený názor tvorcov komentáru k SSP, že diferenciáciu medzi pojmi zásada a princíp považujú za prekonanú, zbytočnú a vystačia si len s pojmom princíp, musím, aj keď nie presvedčená, pripustiť, že v prípade dispozičnej zásady v správnom súdnictve budú pojmy zásada a princíp vystupovať ako synonymá. No rokmi vžitý pojem dispozičná zásada určite pre odbornú verejnosť nezanikne.

## Zoznam bibliografických odkazov

- BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. 2018. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-678-4.
- DOSTÁLOVÁ J., J. HARVÁNEK. 1999. *Právní principy, zásady a pravidla*. In: BOGUSZAK, J. 1999. *Právní principy = Rechtsprinzipien = Principles of law: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999. ISBN 80-901064-5-5.
- GÁBRIŠ, T. 2019. *Princípy a/alebo zásady?* [online]. [cit. 2021-11-25]. Dostupné z: <https://www.pravenoviny.sk/principy-a-alebo-zasady>
- HAYEK, F. A. 2011. *Právo, zákonodárství a svoboda*, Praha: Prostor. ISBN 978-80-7260-253-7.
- HENDRYCH, D. a kol. 2009. *Právní slovník*. [online]. [cit. 2021-11-25]. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz>
- Krátky slovník slovenského jazyka 4 – kodifikačná príručka. 2003. [online]. [cit. 2021-11-25]. Dostupné z: [slovník.juls.savba.sk/](http://slovník.juls.savba.sk/)
- KÜHN, Z. 1999. *Pojem a role právního principu*. In: BOGUSZAK, J. 1999. *Právní principy = Rechtsprinzipien = Principles of law: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999. ISBN 80-901064-5-5.
- MACUR, J. 1993. *Problémy vzájemného vztahu práva procesního a hmotného*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-0810-5.
- PAVLOVOVÁ, M. 2015. *Princíp verzus zásada v súkromnom práve*. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: PRINCÍPY V PRÁVE. Bratislava: SAP – Slovak Academic Press s.r.o. ISBN 978-80-89607-34-1.
- PINZ, J. 1999. *Právní principy, zásady a legis ratio*. In: BOGUSZAK, J. 1999. *Právní principy = Rechtsprinzipien = Principles of law: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999. ISBN 80-901064-5-5.
- RADBRUCH, G. 2013. *O napětí mezi účely práva*, Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7357-919-7.

- Slovník cudzích slov (akademický). 2005. [online]. [cit. 2021-11-25]. Dostupné z: [slovník.juls.savba.sk/](http://slovník.juls.savba.sk/)
- Synonymický slovník slovenčiny. 2004. [online]. [cit. 2021-11-25]. Dostupné z: [slovník.juls.savba.sk/](http://slovník.juls.savba.sk/)
- ŠTAJGR, F. 1946. *Zásady civilního soudního řízení*. Praha: Spolek československých právníků „VŠEHRD“
- VEČEŘA, M. 2015. *Povaha a zdroje právních principů*. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: PRINCÍPY V PRÁVE. Bratislava: SAP – Slovak Academic Press s.r.o. ISBN 978-80-89607-34-1.
- ZOULÍK, F. 1999. *Právní principy a procesní zásady*. In: BOGUSZAK, J. 1999. *Právní principy = Rechtsprinzipien = Principles of law: kolokvium*. Pelhřimov: Vydavatelství 999. ISBN 80-901064-5-5.

# NEODKLADNÉ A ZABEZPEČOVACIE OPATRENIA V CIVILNOM PROCESE

## IMMEDIATE AND SECURITY MEASURES IN THE CIVIL PROCESS

Martin Mandula<sup>150</sup>

### ABSTRAKT

*Po rekodifikácii civilného procesného práva došlo k prijatiu nástupníckych kódexov zákona č. 160/2015 Z. z. o Civilnom sporovom poriadku a zákona č. 161/2015 Z. z. o Civilnom mimosporovom poriadku. Inštitúty neodkladných a zabezpečovacích opatrení civilný sporový poriadok upravuje v tretej časti označený ako osobitné procesné postupy, tretej hlave a prvom diele. V prípade civilného mimosporového poriadku ide iba o úpravu neodkladných opatrení, ktoré sú výslovne upravené v tretej časti tohto zákona. Z výkladu ustanovení neodkladných a zabezpečovacích opatrení v rámci procesného práva vyplýva konanie, ktoré predstavuje procesné úkony strán a postup súdu, čoho výsledkom je súdne rozhodnutie. Rozhodnutie súdu o neodkladných a zabezpečovacích opatreniach môže mať formu buď odmietnutia návrhu, zamietnutia návrhu alebo nariadenia neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia v konaní.*

**Kľúčové slová:** Opatrenia, Subsidiarita, Civilné konanie

### Úvod

Prijatím novej právnej úpravy prostredníctvom nových kódexov civilného procesného práva došlo k recipovaniu procesného inštitútu predbežných opatrení z Občianskeho súdneho poriadku do Civilného sporového poriadku a Civilného mimosporového poriadku. Samotným recipovaním inštitútu predbežných opatrení došlo k rozšíreniu tohto procesného inštitútu a jeho dôkladnému prepracovaniu, čoho výsledkom bol vznik neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia v novej procesnej úprave v civilných konaniach. Samotný vznik inštitútov neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia bol vyvolaný vývojom spoločnosti a potreby kvalitnejšej právnej úpravy, ktorá reflektovala na vzniknuté nezodpovedané otázky z právnej praxe. Občiansky súdny poriadok úpravou predbežných opatrení v porovnaní so súčasnou platnou právnou úpravou, ktoré upravujú neodkladné a zabezpečovacie opatrenia, v nedostatočnej miere prispieval ku kvalite a samotnej vykonateľnosti súdnych rozhodnutí. Zároveň nedôsledná právna úprava predbežných opatrení sa odzrkadľovala na základnom práve domáhať sa ochrany svojho porušeného práva, ktoré je vyjadrením jedného z najdôležitejších právnych prameňov práva a to Ústavy Slovenskej republiky. V rámci súčasnej procesnej úpravy je mojím cieľom zistiť jej opodstatnenosť a kvalitu na rozdiel od tej predchádzajúcej. Zároveň bude cieľom zistiť, či predmetná právna úprava neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia v civilnom konaní zabezpečí ochranu a vymožitelnosť práva, v ponímaní na rozhodovaciu prax súdnej moci, ktorá by mala

---

<sup>150</sup> JUDr. Martin Mandula, externý doktorand, Katedra občianskeho a pracovného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici.

prispievať k prehĺbovaniu práva v skúmanej oblasti procesných inštitútov civilného procesného práva a zabezpečovať dôkladný výklad právnej úpravy.

## 1 Neodkladné a zabezpečovacie opatrenia podľa civilného sporového poriadku

*Neodkladné opatrenie* je procesný inštitút, ktorým v prípade narušenia právom chránených záujmov možno na určitý čas alebo na trvalo upraviť pomery strán sporu alebo ochrániť pohľadávky veriteľa v prípade ohrozenia exekúcie. Súčasná právna úprava v § 325 ods. 2 CSP uvádza jednotlivé zákonné možnosti uloženia povinností, ktorým môže súd povinnej strane nariadiť určité obmedzenia a to napríklad, aby: „*poskytla aspoň časť pracovnej odmeny, ak ide o trvanie pracovného pomeru a navrhovateľ zo závažných dôvodov nepracuje, zložila peňažnú sumu alebo vec do úschovy na súde, nenakladala s určitými vecami alebo právami, niečo vykonala, niečoho sa zdržala alebo niečo znášala, nevstupovala dočasne do domu alebo bytu, v ktorom býva osoba, vo vzťahu ku ktorej je dôvodne podozrivá z násilia, nevstupovala alebo iba obmedzene vstupovala do domu alebo bytu, na pracovisko alebo iné miesto, kde býva, zdržiava sa alebo ktoré pravidelne navštevuje osoba, ktorej telesnú integritu alebo duševnú integritu svojim konaním ohrozuje, písomne, telefonicky, elektronickou komunikáciou alebo inými prostriedkami úplne alebo čiastočne nekontaktovala osobu, ktorej telesná integrita alebo duševná integrita môže byť takým konaním ohrozená, sa na určenú vzdialenosť nepribližovala alebo iba obmedzene približovala k osobe, ktorej telesná integrita alebo duševná integrita môže byť jej konaním ohrozená.*“<sup>151</sup>

Vymedzenie zákonných povinností, ktoré môže súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti o neodkladnom opatrení uložiť jednotlivým stranám sporu, neznamená, že súd nemôže uložiť aj iné obmedzenia, prípadne povinnosti, ktorými dosiahne nápravu vzniknutého protiprávneho a nežiadúceho stavu. Uvedená právomoc súdov prvého stupňa vyplýva jednoznačne zo základných prameňov práva a medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná, aby bola zabezpečená dôkladná právna ochrana prostredníctvom neodkladného opatrenia buď pred začatím konania, v priebehu konania alebo dokonca na rozdiel od pôvodnej právnej úpravy podľa Občianskeho súdneho poriadku aj na konci sporového konania. Uvedené rozšírenie dispozičného práva strán sporu podať návrh na nariadenie neodkladného opatrenia aj po skončení sporového konania v novej právnej úprave civilného konania má za cieľ zabezpečiť právnu ochranu alebo nápravu právneho narušenia právom chránených záujmov aj v prípade, že súd spornú skutočnosť prejednal v rámci sporového konania a právoplatne v predmetnej veci rozhodol. Skončenie konania v právoplatne rozhodnutej veci, nemá podľa súčasnej právnej úpravy vplyv na nariadenie neodkladného opatrenia, ak na základe zistených skutočností súd zistí, že návrh na nariadenie neodkladného opatrenia je dôvodný a ak jeho nariadením môže byť dosiahnutá navrhovaná právna ochrana, ktorá odstráni protiprávne zásahy do práv iných.

Dodržiavanie a splnenie povinností, ktoré súd nariadi neodkladnými opatreniami, môže súd na základe osobitného predpisu kontrolovať dostupnými technickými prostriedkami v rozsahu a na základe zákonom stanovených podmienok.<sup>152</sup>

<sup>151</sup> Pozri § 325 ods. 2 CSP.

<sup>152</sup> Bližšie pozri zákon č. 78/2015 Z. z. o kontrole výkonu niektorých rozhodnutí technickými prostriedkami a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

*Zabezpečovacie opatrenie* je rovnako ako, neodkladné opatrenie, procesným inštitútom, ktorým možno zabezpečiť ochranu práva prostredníctvom hmotnoprávnej funkcie civilného práva a to zriadením záložného práva sudcovskou autoritou. Záložné právo zriadené na základe rozhodnutia súdu o zabezpečovacom opatrení má povahu hmotnoprávneho záložného práva, podľa Občianskeho zákonníka, ktoré má zabezpečiť vymožitelnosť pohľadávky záložného veriteľa voči dlžníkovi takéhoto právneho vzťahu, v prípade, ak môže dôjsť k ohrozeniu vymožitelnosti práva.<sup>153</sup> Potrebné je zdôrazniť, že funkcia, ktorá vyplýva z inštitútu zabezpečovacieho opatrenia, má zákonnú prednosť pred nariadením neodkladného opatrenia, ako to vyplýva aj z ustanovenia o neodkladnom opatrení, ktoré súd môže nariadiť za určitého predpokladu, ak nie je možné sledovaný účel dosiahnuť zabezpečovacím opatrením.<sup>154</sup>

Predmetný zabezpečovací inštitút civilného práva, má za úlohu posilniť postavenie veriteľa prostredníctvom záložného práva na majetkové hodnoty a práva dlžníka, aby právo uspokojenia pohľadávky záložného veriteľa nebolo nijakým spôsobom ohrozené (Števček, 2016).

Zriadenie tzv. sudcovského záložného práva prostredníctvom procesného inštitútu zabezpečovacieho opatrenia, je možný iba v interakcii všeobecného súdu, ktorého úlohou je pri podozrení, že exekúcia bude ohrozená, skúmanie všetkých zákonných predpokladov pre rozhodnutie zabezpečovacieho práva a jeho nadväzujúceho zriadenia záložného práva v neprospech dlžníka.<sup>155</sup> V prípade naplnenia podmienok pre vydanie zabezpečovacieho opatrenia môže záložný veriteľ sa domáhať a začať výkon vymáhania takejto pohľadávky, aby v danom prípade exekúcie nebola ohrozená, keď rozhodnutie súdu, ktorý rozhodol o nariadení zabezpečovacieho opatrenia a zriadení sudcovského záložného práva, nadobudne právoplatnosť. Pri zabezpečovacích opatreniach je nutné poukázať na procesnú skutočnosť, že zákon predpokladá subsidiaritu ustanovení týkajúcich sa procesného inštitútu neodkladného opatrenia na zabezpečovací inštitút. Potrebné je zdôrazniť, že samotnou subsidiaritou medzi týmito procesnými inštitútmi procesného práva sa zaoberal vo svojom uznesení Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý dokonca konštatoval, že subsidiarita v rámci nariadenia neodkladných opatrení je síce výlučne upravená len k zabezpečovaciemu opatreniu, ale podľa ústavného súdu je rovnako aplikovateľná aj na iné procesné inštitúty, ktorými sa môže docieľiť trvalá a účinná súdna ochrana v prípade porušenia práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb. Na druhej strane však ústavný súd poznamenal, že potrebu procesnej subsidiarity medzi ochrannými inštitútmi všeobecného súdu je v praxi potrebné skúmať individuálne k jednotlivým konaniam, ktorých predmetom je zabezpečiť bezodkladnú právnu ochranu.<sup>156</sup>

V ponímaní spomínanej subsidiarity sa na zabezpečovacie opatrenie vzťahuje aj procesný postup súdu pri posudzovaní splnených zákonných podmienok na jeho nariadenie a zároveň aj na rozhodnutie súdu spojeného z jeho doručením a vykonateľnosťou. Na postavení subsidiárneho charakteru medzi neodkladným opatrením a zabezpečovacím

<sup>153</sup> Pozri § 151a a nasl. zákona č. 40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka.

<sup>154</sup> Pozri § 324 ods. 3 CSP.

<sup>155</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 20.12.2017, sp. zn. II. ÚS 741/2017-20.

<sup>156</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 22. 1.2020, sp. zn. IV. ÚS 13/2020.



opatrením je možné vnímať iba rozdielnosť v charaktere ochrany práva, ktoré je v podstate základným predmetom oboch inštitútov. Od ponímania predchádzajúcej právnej úpravy je možné konštatovať na základe vedeckého poznávania, že nastal významný posun v oblasti bezodkladnej ochrany práva a vymožitelnosti vzniknutých pohľadávok veriteľov voči dlžníkom v prípade narušenia vymožitelnosti práva. Charakteristické zriadenie tzv. sudcovského záložného práva prostredníctvom zabezpečovacieho opatrenia môžeme od bežnej hmotnoprávnej úpravy záložných práv, podľa Občianskeho zákonníka, odlíšiť na základe znakov ich zriaďovania a na základe ich efektívnosti, ako reakcii na potrebu ochrániť porušené alebo ohrozené práva a právom chránené záujmy.

### **1.1 Rozhodnutie o neodkladnom a zabezpečovacom opatrení**

Súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti rozhoduje o neodkladných a taktiež aj o zabezpečovacích opatreniach na základe procesného úkonu navrhovateľa, ktorý svoju vôľu nariadiť takéto neodkladné alebo zabezpečovacie opatrenie prejaví za pomoci zákonom stanoveného prostriedku, ktorým je návrh. Podobne, ako žaloba, tak aj návrh na nariadenie neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia musí spĺňať zákonom stanovené náležitosti, ktorými sú základné náležitosti podania a náležitosti žaloby. Ďalšími významnými náležitosťami, ktoré musí návrh na vydanie opatrenia obsahovať, aby súd takýto návrh neodmietol a bol plnohodnotne vykonateľný, je opísanie okolností podstatných pre úpravu pomerov z dôvodu, že by mohla byť zmarená vymožitelnosť práva, opísanie skutočností pre dôvodnosť tohto návrhu, ktorým sa má zabezpečiť ochrana práva a označenie listinných príloh k návrhu. Samozrejmosťou je podstatné označenie aj označenie návrhu, ktorým si navrhovateľ chce zabezpečiť ochranu svojho práva, teda či jeho prejavom vôle je podanie neodkladného alebo zabezpečovacieho opatrenia.<sup>157</sup> V prípade absencie zákonných náležitostí v návrhu alebo nemožnosti rozlíšiť obsah takéto podania súd obligatórne návrh na nariadenie neodkladného alebo zabezpečovacieho opatrenia odmietne v prípade, že sa vyskytli v návrhu vady, ktoré pre pokračovanie v konaní, nie je možné odstrániť.<sup>158</sup>

K nariadeniu neodkladného a subsidiárne aj zabezpečovacieho opatrenia súdom, môže dôjsť na základe splnenia dvoch podmienok, ktoré vyplývajú z ustálenej rozhodovacej praxe okresných súdov, ktoré sú príslušné konať a rozhodovať v prvom stupni o návrhu na nariadenie neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia.<sup>159</sup>

Prvou podmienkou pre vydanie zabezpečovacích inštitútov procesného práva je, aby sa návrh nepriečil zákonom stanoveným obsahovým náležitostiam, na základe ktorých, by mohlo dôjsť k odmietnutiu návrhu konajúcim súdom.

Druhou podmienkou pre ich vydanie je splnenie hlavných atribútov a to, že musí byť daný jeden z dôvodov návrhu a to potreba upraviť postavenie a pomery strán alebo hrozba, že vymožitelnosť práva môže byť ohrozená. V prípade splnenia vyššie spomínaných podmienok súd rozhodne o návrhu, či už na nariadenie neodkladného opatrenia alebo na nariadenie zabezpečovacieho opatrenia vo svojom odôvodnenom rozhodnutí, ktoré svojim výrokom zaväzuje všetky sporové strany a určuje súdom určené práva a povinnosti týchto strán. Súd

---

<sup>157</sup> Pozri § 326 ods. 1,2 CSP.

<sup>158</sup> Pozri § 327 CSP.

<sup>159</sup> Pozri § 324 ods. 2 CSP.

o návrhoch rozhoduje, iba uznesením, ktoré je povinný bezodkladne doručiť všetkým stranám, na ktoré sa výrok uznesenia o nariadení opatrenia vzťahuje. Pri rozhodovaní je súd o návrhoch na nariadenie neodkladných a zabezpečovacích opatrení viazaný zákonnou lehotou, ktorá v prípade odôvodneného návrhu za splnenia oboch podmienok pre jeho nariadenie je stanovená 30 dní od doručenia samotného návrhu. Výnimku, z uvedenej lehoty tvoria návrhy, o ktorých je súd, podľa ich závažnosti a potreby, povinný rozhodnúť v zrýchlenom režime do 24 hodín od doručenia návrhu. Závažný dôvod pre nariadenie neodkladného opatrenia je taxatívne vymedzený voči tomu, kto býva s osobou ohrozenou osobou a zároveň je podozrivý z násilného konania a je daný dôvod dočasného obmedzenia jeho vstupu do domu alebo bytu.<sup>160</sup>

Dôležitým odlišným znakom novej procesnej právnej úpravy inštitútu neodkladného opatrenia oproti predošlej právnej úprave je možnosť súdu nariadiť neodkladné opatrenie pred konaním, počas konania a v určitých prípadoch aj po skončení konania. Súd už nemusí pri rozhodovaní o návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia pred konaním vo veci samej zaväzovať navrhovateľa podaním žaloby sudom určenej lehote, ak je možné sa domnievať, že neodkladným opatrením budú trvalým spôsobom upravené práva a postavenia strán. Z uvedeného je možné tiež vyvodiť právny záver, že návrh na nariadenie neodkladného opatrenia po skončení konania rovnako, ako návrh pred začiatkom konania, je návrh vo veci samej podobne, ako žaloba, vzájomná žaloba, späťvzatie žaloby a pod. (Števček, 2017).

Predmetný právny záver konštatoval vo svojom uznesení aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý uviedol, že rozhodnutie o neodkladnom opatrení má povahu rozhodnutia súdu vo veci samej, ak obsah neodkladného opatrenia konzumuje samotnú vec sporu. Rovnako tiež Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatoval, že uvedená situácia môže nastať v prípade, ak navrhovateľ podá návrh na nariadenie neodkladného opatrenia pred začatím konania bez záväznosti podať vo veci žalobu a po skončení konania pri splnení určitých zákonom stanovených podmienok v § 325 ods. 1 CSP. Vo veci samej by sa pokladalo aj rozhodnutie, podľa jeho právneho názoru, ktorým súd zastavil konanie alebo odmietol podanie z dôvodu vzniknutej prekážky prejednávanej veci.<sup>161</sup>

Súd o návrhoch na nariadenie neodkladného alebo zabezpečovacieho opatrenia rozhoduje fakultatívne bez nariadenia pojednávania, vyjadrenia protistrany a výsluchu strán, čo v konečnom dôsledku, ale zákon úplne nevylučuje. Návrh súd doručí protistrane až súčasne s uznesením, ktorým rozhodol o nariadení neodkladného opatrenia. V prípade odmietnutia, zamietnutia návrhu alebo odvolania proti tomuto rozhodnutiu prvostupňový súd návrh protistrane nedoručuje. Ak o nariadení neodkladného opatrenia rozhodol až odvolací súd, tak návrh sa doručí len v tom prípade, že odvolací súd takémuto návrhu vyhovel. V opačnom prípade odvolací súd návrh protistrane nedoručuje. Vykonateľnosť práva z nariadeného neodkladného opatrenia nastáva doručením rozhodnutia o jeho nariadení (Števček, 2017).

Samotný postup všeobecných súdov pri rozhodovaní o neodkladných a zabezpečovacích opatreniach opísal vo svojom uznesení Najvyšší súd Slovenskej republiky,

---

<sup>160</sup> Pozri § 328 ods. 2 CSP.

<sup>161</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 5.1.2017, sp. zn. 5Obdo/76/2016.

ktorý zdôraznil, že pred rozhodnutím súdu o neodkladnom opatrení nie je priestor pre vykonanie dokazovania, ako to je v iných konaniach a rozsah dokazovania je vymedzený iba na zistenie potrebných skutočností, ktoré odôvodňujú nariadenie neodkladného opatrenia. Zároveň uviedol, že v prípade právnej úpravy neodkladných opatrení a rozsahu vykonania dokazovania nesmie existovať žiadna pochybnosť.<sup>162</sup>

Dokonca Ústavný súd Slovenskej republiky, v prípade rozhodovania návrhu na nariadenie zabezpečovacieho opatrenia, dospel k názoru, že sa neuplatňuje princíp kontradiktórnosti a princíp rovnosti strán sporu v takom rozsahu ako v konaní vo veci samej a všeobecný súd nemusí pri skúmaní skutočností potrebných pre rozhodnutie dodržiavať všetky formálne postupy, ako v prípade dokazovania vo veci samej. Podľa ústavného súdu je úplne postačujúce pre rozhodnutie všeobecného súdu, že uvedené skutočností v návrhu sa javia ako pravdepodobné a dodal, že to platí aj v prípade rozhodovania odvolacieho súdu o zabezpečovacom opatrení.<sup>163</sup>

V prípade nariadenia neodkladného opatrenia odvolacím súdom protistrana, voči ktorej smeruje nariadené neodkladné opatrenie, nemá procesné právo podať riadny opravný prostriedok proti takémuto rozhodnutiu z dôvodu, že odvolanie voči rozhodnutiu odvolacieho súdu, nie je prípustné, čo sa môže javiť ako porušenie práva na spravodlivý proces. Uvedenou problematikou sa vo svojom uznesení zaoberal Najvyšší súd Slovenskej republiky, ktorý toto zdanlivo znevýhodnené postavenie protistrany nepokladá za porušenie práva na spravodlivý proces a to z dôvodu, že protistrana má právo podať návrh na zrušenie neodkladného opatrenia, v prípade odpadnutia dôvodov pre jeho nariadenie alebo právom na podanie žaloby, ktorou sa môže domáhať náhrady škody a ujmy spôsobenej nariadeným neodkladným opatrením.<sup>164</sup>

*Neodkladné opatrenie na ochranu práva duševného vlastníctva* nariadené v dôsledku porušenia a ohrozenia práva a právom chránených záujmov duševného vlastníctva môže súd na návrh nariadiť protistrane zdržať sa konania, ktoré zasahuje do práv duševného vlastníctva alebo domáhať sa zverejnenia rozsudku na náklady protistrany, čím možno docieľiť predošlý stav.<sup>165</sup> Neodkladné opatrenie vecí týkajúcich sa práv duševného vlastníctva je špecifický procesný inštitút, ktorý bol výsledkom aplikácie európskej smernice.<sup>166</sup>

## 1.2 Zánik účinkov nariadeného neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia

Účinky neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia sa ex lege strácajú uplynutím času, na ktorý boli nariadené v rozhodnutí súdu. Strata účinnosti vychádza z ponímania, že v našom civilnom procesnom poriadku je daný jediný dôvod zániku procesných opatrení. Výnimku zániku neodkladných a zabezpečovacích opatrení predstavuje vyššie spomínaná nová procesnoprávna úprava civilného práva, ktorá umožňuje splynutie výroku o nariadení neodkladného opatrenia s výrokom vo veci samej, čo spôsobuje trvalú úpravu pomerov strán. Zároveň môže súd, na základe dispozičného práva strán alebo bez návrhu rozhodnúť o zrušení

<sup>162</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 25.6.2019, sp. zn. 5 Cdo 25/2019.

<sup>163</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 4.8.2020, sp. zn. III. ÚS 294/2020.

<sup>164</sup> Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 9.2.2017, sp. zn. 3 Obdo 1/2017.

<sup>165</sup> Pozri § 341 CSP.

<sup>166</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/48/ES zo dňa 29.4.2004 o vymožitelnosti práv duševného vlastníctva.

neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia v prípade, ak opadnú dôvody, pre ktoré boli nariadené (Horváth, 2015).

Podľa názoru ústavného súdu Slovenskej republiky je jedným zo zákonných podmienok zrušenia neodkladného aj zabezpečovacieho opatrenia, odpadnutie dôvodov, za ktorých boli súdom nariadené. Jedným z dôvodov ich zrušenia je zmena pomerov, ktoré v čase rozhodovania o jeho nariadení trvali. Na základe existencie týchto dôvodov sa vytvoril priestor pre zákonnú prekážku na strane, ktorá návrh na zrušenie podala. Zároveň poukázal na to, že navrhovateľ zrušenia procesných opatrení sa môže domáhať zrušenia, len na základe skutočností, ktoré nastali po nariadení neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia.<sup>167</sup>

Súd koná na návrh a nariadené neodkladné opatrenie zruší, ak bolo nariadené po skončení konania vo veci samej, ale aj v prípade, ak bolo nariadené skôr, ak už nie je potreba konania na vymáhanie pohľadávky alebo, ak navrhovateľ sa mohol domáhať vymoženía pohľadávky, ale tak v uvedenom čase neurobil. Naopak bez návrhu súd nariadené neodkladné opatrenie môže zrušiť v prípade, ak bolo nariadené po začatí konania vo veci samej a súd v konečnom rozhodnutí rozhodol, že žalobu odmietol, zamietol alebo konanie zastavil, ak súd vo výrokovej časti uložil povinnosť navrhovateľovi neodkladného opatrenia podať v určenej lehote žalobu a navrhovateľ predmetnú žalobu na konajúci súd nepodal a v prípade, že o zamietnutí žaloby a zastavení konania rozhodol odvolací súd (Horváth, 2015).

## 2. Neodkladné opatrenia podľa civilného mimosporového poriadku

Právna úprava, podľa civilného mimosporového poriadku, sa výlučne zameriava na úpravu procesného inštitútu neodkladného opatrenia. Neodkladné opatrenia, podľa civilného mimosporového poriadku, je možno rozčleniť podľa všeobecnej úpravy neodkladných opatrení a úpravy neodkladných opatrení podľa konkrétnych typov konaní. Súd môže nariadiť neodkladné opatrenia na základe návrhu alebo bez návrhu. Nariadenie neodkladné opatrenie súdom bez návrhu je viazané na jednotlivé konania, ktoré podľa civilného mimosporového poriadku, môžu začať aj bez návrhu. Nariadiť neodkladné opatrenie je možné pred začatím konania, počas konania a aj po skončení konania vo veci samej. Zásadnou odlišnosťou je možnosť nariadiť neodkladné opatrenie v prípade verejného záujmu. V prípade, ak opadnú dôvody, pre ktoré neodkladné opatrenie bolo nariadené alebo sa zmenia pomery strán, môže súd na základe návrhu a taktiež aj bez návrhu zrušiť nariadené neodkladné opatrenie vydaným uznesením (Števček, 2017).

Samotný význam nariadení neodkladných opatrení vo veciach maloletých, podľa môjho názoru sa v zásadnej miere odzrkadľuje aj na počte podaných návrhoch na súdoch, ktorý má rastúci charakter.<sup>168</sup>

*Neodkladné opatrenie vo veciach ochrany maloletého* je špecifickým neodkladným opatrením procesného práva, ktorého úlohou je ochrániť maloletého bez náležitej

<sup>167</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 3.8.2017, sp. zn. II. ÚS 491/2017.

<sup>168</sup> Pozn. Podľa štatistickej ročenky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o vybavovaní súdnej agendy za rok 2020 počet prijatých návrhov na nariadenie neodkladného opatrenia vo veciach maloletých podľa § 365 a § 368 Civilného mimosporového poriadku bol 359, rovnako v roku 2019 to bolo 359 ale v roku 2018 to bolo 326. Dostupné na internete: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/Informacie/Analyticke-centrum.aspx>

starostlivosti alebo ak je ohrozený život, zdravie a vývin maloletého tým, že súd neodkladným opatrením nariadi dočasnú starostlivosť maloletého určenej osobe.<sup>169</sup>

*Neodkladné opatrenie vo veciach výživného* slúži na nariadenie platenia výživného súdom v miere, ktorú vo svojom rozhodnutí o nariadení neodkladného opatrenia určí konajúci súd.<sup>170</sup>

*Neodkladným opatrením vo veciach osobnej starostlivosti o maloletého* súd určí právo o starostlivosť maloletého tomu koho uvedie vo svojom rozhodnutí vo výrokovej časti, aby prevzal do starostlivosti maloletého a povinnosť dieťa odovzdať tomu, u koho sa maloletý nachádza. Súd je viazaný zákonnou lehotou do 7 dní od doručenia návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia rozhodnúť o predmetnom návrhu. Rozhodnutie o nariadení neodkladného opatrenia môže súd doručiť až súčasne s vykonaním tohto rozhodnutia, aby nemohlo dôjsť k zmareniu výkonu samotného práva v prospech záujem maloletého.<sup>171</sup>

*Neodkladné opatrenie o povolení súdu na výkon oprávnenia vo veci starostlivosti o maloletých* predstavuje inštitút procesného práva, ktorý slúži bezprostredne pre výkon orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately na ochranu maloletých tak, že umožní prístup do priestorov, kde sa maloletý zdržiava. Oprávneným podať návrh na nariadenie neodkladného opatrenia v predmetnom konaní je orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately, ktorý zabezpečuje ochranu práv maloletých. Keďže ide o výnimočný procesný inštitút na ochranu práv a záujmov maloletého v naliehavom právnom záujme je súd povinný o návrhu na nariadenie neodkladného opatrenia rozhodnúť do 24 hodín od doručenia návrhu (Kotrecová, 2016).<sup>172</sup>

## **Záver**

Súčasná procesnoprávna úprava neodkladných a zabezpečovacích opatrení v civilnom konaní od tej predošlej priniesla významný posun v oblasti týchto procesných inštitútov a v oblasti zabezpečenia ochrany práva a právom chránených záujmov v prípade ich ohrozenia, čo v konečnom dôsledku znamená kvalitnejšiu a ucelenejšiu právnu ochranu práv. Rozšírením dispozičného práva pre navrhovateľa o možnosti domáhať sa ochrany pred začatím samotného konania, počas konania a dokonca aj po skončení konania prispelo k lepšej možnosti domáhať sa ochrany svojho práva, prípadne väčšej vymožitelnosti pohľadávky v prípade zabezpečovacích opatrení.

Zároveň je potrebné po vykonanom skúmaní danej problematiky pozitívne poukázať na skutočnosť, že v skúmanej oblasti je rozsiahla judikatúra, ktorá do určitej miery prispela k napĺňaniu funkcií, ktoré majú plniť skúmané procesné inštitúty. Rovnako mám za to, že týmto výkladom právnej úpravy neodkladných a zabezpečovacích opatrení v súlade s doterajšou rozhodovacou praxou súdnych autorít, sa docielil aj samotný význam ochrany a vymožitelnosti práva prostredníctvom formy exekučného titulu, a to vydaním neodkladného a zabezpečovacieho opatrenia.

---

<sup>169</sup> Pozri § 365 CSP.

<sup>170</sup> Pozri § 366 CSP.

<sup>171</sup> Pozri § 367 CSP.

<sup>172</sup> Pozri § 368 CSP.

## Zoznam bibliografických odkazov

HORVÁTH, E. – ANDRAŠIOVÁ, A. 2015. *Civilný sporový poriadok*. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, 844 s. ISBN 978-80-8168-318-3.

SEDLAČKO, F., KOTRECOVÁ, A., FILOVÁ, A. 2016. *Rekodifikácia civilného procesného práva: Neodkladné a zabezpečovacie opatrenia podľa CSP a CMP; odkladný účinok v rámci SSP*. In. *Bulletin slovenskej advokácie*, 2016, č. 6.

ŠTEVČEK, M. – SEDLAČKO, F. – KOTRECOVÁ, A. – FILOVÁ, A. 2017. *Prednášky a texty z (nového) civilného procesu*. Bratislava: C. H. Beck, 2017. 146 s. ISBN 978-80-89603-51-0.

ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. – BARICOVÁ, J. – MESIARKINOVÁ, S. – BAJÁNKOVÁ, J.

-TOMAŠOVIČ, M. a kol. 2016. *Civilný sporový poriadok*. Komentár. Praha: C. H. Beck, 2016,

1540 s. ISBN 978-80-7400-629-6.

# VYUŽITELNOSŤ ZÁZNAMU Z MONITOROVANIA ZAMESTNANCA ZAMESTNÁVATEĽOM V TRESTNOM KONANÍ

## USABILITY OF THE RECORDING REGARDING MONITORING OF THE EMPLOYEE BY THE EMPLOYER IN THE CRIMINAL PROCEEDINGS

Martin Mihók<sup>173</sup>

### ABSTRAKT

*Pracovať riadne a zodpovedne, využívať pracovný čas na prácu a riadne hospodáriť so zverenými prostriedkami zamestnávateľa zaradujeme medzi základné povinnosti zamestnancov. Za účelom kontroly plnenia týchto povinností môže zamestnávateľ využiť oprávnenie monitorovať zamestnanca na pracovisku, a to napr. formou kamerového systému alebo formou skríningu elektronickej komunikácie prostredníctvom pracovných elektronických adries, čím nevyhnutne zasahuje do jeho práva na súkromie. Esenciálnym pravidlom pri zásahu zamestnávateľa do práva zamestnanca na súkromie, pokiaľ sa jedná o rozsah zásahu, je limitácia zásahu realizovaného striktne v medziach zásad legality, legitimity a proporcionality. Pri zavedení rôznych foriem monitorovania zamestnávateľ, okrem iného, spracúva aj osobné údaje zamestnancov, je preto povinný zdefinovať účel ich spracúvania a má tiež povinnosť rešpektovať legálnu úpravu obsiahnutú v Zákonníku práce, v Nariadení GDPR a novom zákone o ochrane osobných údajov č. 18/2018 Z. z. Za predpokladu, že záznam z monitorovania zamestnanca zachytáva kriminálne relevantnú udalosť, takto vyhotovený záznam môže byť za určitých okolností použitý ako dôkaz v trestnom konaní.*

**KLúčové slová:** zamestnanec, zamestnávateľ, monitorovanie, kamery, dôkaz, trestné konanie

### Úvod

Jednou zo základných povinností zamestnancov je v zmysle ust. § 81 písm. a) až c), písm. e) Zákonníka práce (Siskovičová, 2015) pracovať zodpovedne a riadne, plniť pokyny nadriadených vydané v súlade s právnymi predpismi, byť na pracovisku na začiatku pracovného času, využívať pracovný čas na prácu a odchádzať z neho až po skončení pracovného času, dodržiavať právne predpisy a ostatné predpisy vzťahujúce sa na prácu nimi vykonávanú, ak boli s nimi riadne oboznámení, hospodáriť riadne s prostriedkami, ktoré im zveril zamestnávateľ, a chrániť jeho majetok pred poškodením, stratou, zničením a zneužitím a nekonať v rozpore s oprávnenými záujmami zamestnávateľa<sup>174</sup>.

Za účelom kontroly dodržiavania pracovnej disciplíny, pracovného času, pracovného výkonu v rámci pracovného času na pracovisku v súlade s pracovnou zmluvou a plnenia pokynov nadriadených zamestnancov, môže zamestnávateľ využiť oprávnenie monitorovať

<sup>173</sup> JUDr. Martin Mihók, LL.M., externý doktorand Právnickej fakulty UMB v Banskej Bystrici, vyšší súdny úradník Okresného súdu Banská Bystrica (email: martin.mihok2@student.umb.sk, mihokmartin@gmail.com).

<sup>174</sup> Paragraf 81 písm. a) až c), písm. e) Zákonníka práce.

zamestnanca na pracovisku, napr. formou kamerového systému alebo formou skríningu elektronickej komunikácie prostredníctvom pracovných elektronických adries<sup>175</sup>. Esenciálnym pravidlom pri zásahu zamestnávateľa do práva zamestnanca na súkromie, pokiaľ sa jedná o rozsah zásahu, je limitácia zásahu realizovaného striktne v medziach zásad legality, legitimacy a proporcionality (Hamulák – Minčíč, 2017). Podmienky, za akých smie zamestnávateľ zavádzať monitorovacie systémy na pracovisku alebo prostredníctvom nich monitorovať zamestnanca pri výkone práce, ustanovuje § 13 ods. 4 Zákonníka práce s odkazom na čl. 11 základných zásad Zákonníka práce. Uvedené ustanovenia vychádzajú z medzinárodných dokumentov i z Ústavy Slovenskej republiky, pričom konkretizujú ochranu práva zamestnanca na súkromie a práva na ľudskú dôstojnosť zamestnanca (Švec – Toman, 2019).

### **1 Právo na súkromie zamestnanca a medzinárodnoprávne limitácie monitorovania jeho činnosti zamestnávateľom**

Právny poriadok Slovenskej republiky kladie na zamestnávateľa všeobecnú požiadavku rešpektovať súkromie zamestnanca. Právo na súkromie však nemá povahu absolútneho práva, pričom Zákonník práce umožňuje zamestnávateľovi realizovať zásahy do tohto práva vo vzťahu k zamestnancovi vykonávaním sofistikovanej kontroly. Pre účely kontroly svojich zamestnancov zákon zveruje zamestnávateľovi možnosť využitia najrôznejších spôsobov kontroly za pomoci monitorovacích zariadení a opatrení na sledovanie, ktoré obmedzujú osobné – fyzické i psychické – charakteristiky zamestnancov (Siskovičová, 2015). Právo na rešpektovanie súkromia sa automaticky redukuje v závislosti od toho, do akej miery dáva sám zamestnanec svoj súkromný život (alebo skutočnosti doň patriace) do kontaktu s verejným životom, alebo inými aktivitami v pracovnej oblasti. Hranice súkromia zamestnanca sa musia posudzovať s ohľadom na subjektívne okolnosti každého prípadu – do úvahy je potrebné vziať aj tzv. dôvodné očakávanie súkromia v zmysle judikatúry ESĽP (zamestnanec môže zásadne očakávať súkromie, ak z príkazov a pokynov zamestnávateľa alebo nadriadeného, alebo vnútropodnikových predpisov, nevyplýva opak). Súbežne však s právom zamestnanca na ochranu súkromia korešponduje aj právo zamestnávateľa vykonávať dohľad a kontrolu nad pracovným výkonom zamestnanca a právo primeraným spôsobom zabezpečovať ochranu vlastného majetku (Švec – Toman, 2019).

Ochranou súkromia zamestnanca a možnosťami monitorovania jeho činnosti sa vo svojej rozhodovacej činnosti venoval aj ESĽP, ktorý vo veci *Bărbulescu*<sup>176</sup> konštatoval, že v danom prípade dochádza k stretu dvoch protichodných záujmov, a síce, záujmu zamestnávateľa na dohľade nad zamestnancami a záujme zamestnanca na ochrane súkromia a nedotknuteľnosti poštového tajomstva. Ide v podstate o spor práva zamestnávateľa voči právu zamestnanca, ktoré je v tomto prípade ústavným, resp. základným ľudským právom. Záujem zamestnanca je tak kvalitatívne vyšší než záujem zamestnávateľa. Napriek tomu práva zamestnávateľa na dohľad nad osobami vykonávajúcimi závislú pracovnú činnosť, za ktorú sú

<sup>175</sup> PANEURÓPSKA AKADÉMIA PRE EFEKTÍVNU A DOBRÚ VEREJNÚ SPRÁVU. *Právo na ochranu zamestnanca* [online]. paneuroni.com. Dostupné na: [https://www.paneurouni.com/wp-content/uploads/2021/03/brozura2\\_web\\_final.pdf](https://www.paneurouni.com/wp-content/uploads/2021/03/brozura2_web_final.pdf) [cit. 2021-11-27].

<sup>176</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Bărbulescu v. Rumunsko* z 5. septembra 2017.



platené, je takisto významným prvkom, ktorý konkuruje právam zamestnanca, predovšetkým, ak hovoríme o monitorovaní jeho aktivít v pracovnej a nie súkromnej dobe<sup>177</sup>. Európsky súd poukázal na ďalšie zásadné skutočnosti, ktoré možno zhrnúť nasledovne:

- monitorovanie ako také nie je protiprávne, ale zamestnanec musí byť dôsledne informovaný o spôsoboch a rozsahu monitorovania; teda, ak má byť monitorovanie v súlade s právami zamestnanca, je potrebné zaviesť podrobné interné postupy a smernice týkajúce sa jednak výkonu monitorovania a jednak oboznámenia zamestnanca nielen s jeho výkonom, ale rovnako so spôsobom realizácie a rozsahom monitorovania, takže fakticky tým, ako sa monitoruje a čo sa monitoruje – tieto skutočnosti sú častokrát firmami podceňované a zamestnanci nie sú oboznámení v potrebnom rozsahu, prípadne príslušné dokumenty sú písané pomerne vágne,
- proporionalitu možno vymedziť ako „posudzovanie miery následkov spôsobených zásahom oprávnenej osoby do práv dotknutej osoby, pričom miera následkov by nemala prevyšovať záujem, ktorý oprávnená osoba týmto zásahom chráni“,
- ak zamestnávateľ prejaví záujem o narušenie súkromia jednotlivca v záujme kontroly plnenia pracovných povinností, mal by uvedené vykonať napr. zhromaždením agregovaných údajov o komunikácii alebo používaní daného zariadenia, teda vyhodnotiť, koľko telefonátov a v akej dĺžke bolo vykonaných na súkromné čísla, koľko e-mailov bolo zaslaných mimo sieť pracovných kontaktov alebo iným spôsobom zhromaždiť a vyhodnotiť údaje, ktoré sú pokiaľ možno evidentné; podstata proporionality by mohla byť narušená napríklad čítaním alebo odpočúvaním súkromnej komunikácie zamestnanca, za porušenie by sa však nemuselo považovať oboznámenie sa s pôvodne pracovnou komunikáciou, ktorá má prvky súkromnej komunikácie; v prípade pracovnej komunikácie s výhradne súkromným obsahom by takýto zásah nemusel byť považovaný za porušenie, ak zamestnávateľ preukázal, že konal *in bona fide*,
- prípustné sú teda iba také zásahy do súkromného života jednotlivca, ktoré vedú jedine k zisteniu „sterilných“ informácií neobsahujúcich samotný kontext komunikácie alebo jej obsah<sup>178</sup>.

Na prezentované rozhodnutie ESĽP naviazal aj vo svojej novšej judikatúre, kde sa obsahovo obdobnej otázke venoval vo veci *López Ribalda a iní*<sup>179</sup>. Konštatoval, že pojem „súkromný život“ zahŕňa aj aktivity súvisiace s pracovnou činnosťou<sup>180</sup>. Pri rozhodovaní, či opatrenia prijaté voči osobe mimo jej vlastného domova alebo súkromných priestorov zasahujú do jej súkromného života, je hlavným faktorom, aj keď nie celkom rozhodujúcim, či taká osoba má v danom mieste rozumné očakávania súkromia<sup>181</sup>. Bežné používanie kamier vo verejných priestoroch samo osebe nie je zásahom do práva na súkromný život, avšak

---

<sup>177</sup> PETRINEC, F. *Nové povinnosti pri monitorovaní zamestnancov*. [online]. pravnenoviny.sk. Dostupné na: <https://www.pravnenoviny.sk/analyzy-nove-povinnosti-pri-monitorovani-zamestnancov> [cit. 2021-11-27].

<sup>178</sup> Tamtiež.

<sup>179</sup> Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *López Ribalda a iní v. Španielsko* zo 17. októbra 2019.

<sup>180</sup> Pozri tiež Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Fernández Martínez v. Španielsko* z 12. júna 2014, bod 110.

<sup>181</sup> Pozri aj Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *P. G. a J. H. v. Spojené kráľovstvo* z 25. septembra 2001, bod 57.

súkromie bude dotknuté, ak tieto dáta budú systematicky alebo nepretržite zaznamenávané<sup>182</sup>. Súd pripomenul tézu vyjadrenú už v prípade *Bărbulescu*, že pri hľadaní spravodlivej rovnováhy a výbere prostriedkov ochrany práv má štát určitý priestor na uváženie, avšak musí zabezpečiť, aby monitorovacie aktivity zo strany zamestnávateľov podliehali zodpovedajúcim a dostatočným zárukám proti zneužitiu. Podľa súdu je možné kritériá stanovené vo veci *Bărbulescu* na sledovanie komunikácie zamestnanca na pracovisku primerane použiť aj na sledovanie kamerovým systémom. Vnútroštátne sudy musia preto v obdobných prípadoch skúmať:

- či bol zamestnanec vopred informovaný o možnosti sledovania kamerovým systémom,
- aký bol rozsah sledovania a stupeň zásahu do súkromia zamestnanca, v ktorej súvislosti je potrebné skúmať časový a priestorový rozsah sledovania a počet osôb majúcich prístup k záznamom,
- či mal zamestnávateľ legitímne dôvody pre sledovanie,
- či zamestnávateľ mohol uplatniť menej invazívne zásahy do súkromia zamestnanca, než predstavuje monitorovanie,
- aké boli výsledné dopady monitorovania na zamestnanca,
- či mal zamestnanec k dispozícii adekvátne záruky, najmä či zamestnávateľ mohol zamestnanca sledovať len po výslovnom predchádzajúcom upozornení.

Za predpokladu, že vyššie uvedené kritériá sú naplnené, monitorovanie zamestnancov by malo byť podľa názoru súdu považované za súladné s čl. 8 Dohovoru<sup>183</sup> a nemalo by predstavovať neoprávnený zásah do ich súkromia. ESLP tiež dôvodil, že je potrebné odlišovať rôzne miesta, na ktorých dochádza k monitorovaniu – sledovaniu, vo svetle ochrany súkromia, ktoré môže zamestnanec rozumne očakávať. Očakávania sú veľmi vysoké na miestach súkromného charakteru, napr. na toaletách alebo v šatniach, a vysoké v uzavretých pracovných priestoroch – napr. v kanceláriách. Podstatne nižšie sú potom na miestach viditeľných alebo dostupných kolegom, alebo verejnosti.

## 2 Vnútroštátne limitácie monitorovania činnosti zamestnanca zamestnávateľom

Ustanovenia Zákonníka práce<sup>184</sup>, najmä pokiaľ sa jedná o § 13 ods. 4 predmetného zákona, kogentným spôsobom upravujú podmienky, za ktorých je zamestnávateľ oprávnený narúšať súkromie zamestnanca na pracovisku a v spoločných priestoroch zamestnávateľa vykonávaním monitoringu a kontroly telefonických hovorov či elektronickej pošty (Friedmannová – Masár – Matejka – Tkáč, 2014).

Materiálne podmienky pre vykonávanie monitoringu zamestnancov a vykonávania kontroly v zmysle citovaného ustanovenia sú:

- existencia vážnych dôvodov, spočívajúcich v osobitnej povahe činnosti zamestnávateľa,

<sup>182</sup> Pozri Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Perry v. Spojené kráľovstvo* zo 17. júla 2003, body 38 a 41.

<sup>183</sup> Európsky Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení dodatkových Protokolov.

<sup>184</sup> Pozri predovšetkým čl. 11 a § 13 ods. 4 zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov.

- predchádzajúce upozornenie zamestnancov o realizácii monitoringu a kontroly,
- prerokovanie so zástupcami zamestnancov o rozsahu kontroly, spôsobe jej uskutočnenia, dobe jej trvania,
- informovanie zamestnancov o rozsahu kontroly, spôsobe jej uskutočnenia, dobe jej trvania (Friedmannová – Masár – Matejka – Tkáč, 2014).

Pojem „vážny dôvod“ nie je v Zákonníku práce bližšie definovaný a jeho vymedzenie sa odvíja od záujmu zamestnávateľa, napr. pri snahe o ochranu vlastného majetku, pri výskyte krádeží, pri výskyte iného protiprávneho konania a pod. Takýto vážny dôvod však musí spočívať v osobitnej povahe činnosti zamestnávateľa, preto má prísne individuálny charakter a jeho určenie bude závisieť od konkrétnych okolností u každého zamestnávateľa; nie je možné ho zovšeobecňovať. Zamestnávateľ nemusí disponovať súhlasom (privolením) zamestnanca s monitorovaním, vždy sa však vyžaduje predchádzajúce upozornenie o zásahu do súkromia zamestnanca monitorovaním. Predmetom takéhoto upozornenia má byť informácia o charaktere kontroly, dobe jej trvania a použitých prostriedkoch. Vážne dôvody pre monitorovanie činnosti zamestnancov je vhodné určiť vo vnútropodnikových organizačných aktoch, v kolektívnej či pracovnej zmluve (Švec – Toman, 2019).

Existencia vážnych dôvodov sa vzťahuje na samotné začatie monitorovania zamestnancov a nie na povinnosti zamestnávateľa vopred zamestnancov upozorniť. Zamestnávateľ má povinnosť upozorniť zamestnancov vždy, keď má záujem o zavedenie monitorovacieho systému a nielen vtedy, ak by mal na jeho zavedenie vážny dôvod. Totižto, v prípade neexistencie vážneho dôvodu by vôbec nemohol získavať údaje o svojich zamestnancoch, nakoľko by nesplnil zákonnú podmienku zavedenia takéhoto systému (Švec – Toman, 2019).

Pri zavedení rôznych foriem monitorovania zamestnávateľ, okrem iného, spracúva aj osobné údaje zamestnancov, je preto povinný zadefinovať účel ich spracúvania a má tiež povinnosť rešpektovať legálnu úpravu obsiahnutú v Zákonníku práce, v Nariadení GDPR<sup>185</sup> a novom zákone o ochrane osobných údajov č. 18/2018 Z. z.<sup>186</sup>, prípadne aj v ďalších všeobecne záväzných právnych predpisoch. Okrem oznamovacej povinnosti tak má zamestnávateľ rovnako povinnosť informovať zamestnanca o spracúvaní jeho osobných údajov v zmysle čl. 13 Nariadenia GDPR, resp. v zmysle ust. § 19 a nasl. nového zákona o ochrane osobných údajov. Zamestnávateľ má, okrem už uvedených, povinnosť definovať jasný, zrozumiteľný a zákonný účel spracovania údajov, v rámci ktorého musí zohľadniť primeranosť zásahu do súkromia zamestnanca vo vzťahu k sledovanému cieľu – účelu spracúvania údajov. Je vždy potrebné skúmať, či záujem zamestnávateľa (ustanovený cieľ) prevažuje nad právom na súkromie zamestnanca. V tejto nadväznosti uvádzame, že zamestnávateľ musí preskúmať dopad prípadného monitorovania na ústavné práva a slobody zamestnanca (ktoré by takýmito opatreniami mohli byť dotknuté) a nielen na ich súkromie – takéto posúdenie sa vykoná v rámci testu proporcionality (Švec – Toman, 2019).

<sup>185</sup> Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov).

<sup>186</sup> Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Monitorovanie technickými prostriedkami na pracovisku sa zvyčajne realizuje na právnom základe podľa § 13 ods. 4 Zákonníka práce, prípadne na právnom základe podľa čl. 6 ods. 1 písm. c), d), e) alebo f) Nariadenia GDPR (splnenie zákonnej povinnosti zamestnávateľa; ochrana životne dôležitých záujmov zamestnanca alebo zamestnávateľa; splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme; oprávnené záujmy zamestnávateľa) alebo na právnom základe podľa § 13 ods. 1 písm. c), d), e), f) nového zákona o ochrane osobných údajov (nevyhnutnosť spracúvania podľa osobitného predpisu; ochrana života, zdravia alebo majetku zamestnanca alebo zamestnávateľa; plnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme; oprávnené záujmy zamestnávateľa).

Jednotlivé spôsoby vykonávania kontroly – monitoringu zamestnanca zo strany zamestnávateľa nevyhnutne zasahujú široké spektrum oblastí súkromného života zamestnancov a možno ich vymedziť nasledovne:

- monitorovanie telefonických hovorov,
- monitorovanie webovej aktivity a práce s počítačom,
- monitorovanie elektronickej pošty,
- monitorovanie priestorov a zamestnancov kamerami,
- monitorovanie polohy a pohybu zamestnanca prostredníctvom GPS (Siskovičová, 2015).

## **Záver**

Povinnostiam zamestnancov pracovať zodpovedne a riadne, hospodáriť riadne s prostriedkami zverenými zamestnávateľom, a chrániť jeho majetok pred poškodením, stratou, zničením a zneužitím a nekonať v rozpore s oprávnenými záujmami zamestnávateľa a podobne na jednej strane, zodpovedá oprávnenie zamestnávateľa na strane druhej, kontrolovať plnenie povinností zo strany zamestnancov vrátane riadneho hospodárenia s prostriedkami zamestnávateľa, ktoré im tento pre účely výkonu práce zveril, a tiež vrátane ochrany majetku zamestnávateľa. Za účelom naplnenia týchto legitímnych cieľov môže zamestnávateľ využiť oprávnenie monitorovať zamestnanca na pracovisku, napr. formou kamerového systému či formou skríningu elektronickej komunikácie prostredníctvom pracovných elektronických adries, ktorým spôsobom nevyhnutne zasahuje do práva zamestnanca na súkromie. Takto realizované zásahy do súkromia fyzickej osoby sú v demokratickej spoločnosti prípustné striktne v medziach zásad legality, legitimacy a proporcionality.

Ochrana súkromia fyzickej osoby však nie je absolútna a podmienky, za akých sú zásahy do tohto práva v súvislosti s osobou zamestnanca akceptované a komformné s vnútroštátnou alebo medzinárodnou legislatívou sú dobré známe, okrem iného, z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, najmä z jedných z jeho najvýznamnejších rozhodnutí vo veciach *Bărbulescu* a *López Ribalda a iní*. Európsky súd konštatoval, že monitorovanie ako také nie je protiprávne, ale zamestnanec musí byť dôsledne informovaný o spôsoboch a rozsahu monitorovania a prípustné sú iba také zásahy do súkromného života jednotlivca – zamestnanca, ktoré vedú jedine k zisteniu „sterilných“ informácií neobsahujúcich samotný kontext komunikácie alebo jej obsah. Ďalej sa vyjadril, že bežné používanie kamier vo verejných priestoroch samo osebe nie je zásahom do práva na súkromný život, avšak

súkromie bude dotknuté, ak tieto dáta budú systematicky alebo nepretržite zaznamenávané, preto je potrebné skúmať predovšetkým, či bol zamestnanec vopred informovaný o možnosti sledovania kamerovým systémom, rozsah sledovania a zásahov do súkromia, legitímne dôvody zamestnávateľa pre sledovanie zamestnanca, možnosť uplatniť menej invazívne spôsoby pre naplnenie sledovaných cieľov, faktické dopady monitorovania na zamestnanca a (ne)existenciu záruk zamestnanca proti zneužitiu možnosti jeho „špehovania“ zamestnávateľom.

Nemôžeme však opomínať vnútroštátnu legislatívu, kde v naznačených súvislostiach musíme konštatovať, že monitorovanie technickými prostriedkami na pracovisku sa zvyčajne realizuje na právnom základe podľa § 13 ods. 4 Zákonníka práce, prípadne na právnom základe podľa čl. 6 ods. 1 písm. c), d), e) alebo f) Nariadenia GDPR – z pohľadu práva európskeho – (splnenie zákonnej povinnosti zamestnávateľa; ochrana životne dôležitých záujmov zamestnanca alebo zamestnávateľa; splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme; oprávnené záujmy zamestnávateľa) alebo na právnom základe podľa § 13 ods. 1 písm. c), d), e), f) nového zákona o ochrane osobných údajov (nevyhnutnosť spracúvania podľa osobitného predpisu; ochrana života, zdravia alebo majetku zamestnanca alebo zamestnávateľa; plnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme; oprávnené záujmy zamestnávateľa).

Zamestnávateľ si môže zvoliť jednotlivé spôsoby vykonávania kontroly zamestnanca, medzi ktoré v praxi najčastejšie zaraďujeme monitorovanie telefonických hovorov, monitorovanie práce na počítači a internetovej aktivity, monitorovanie e-mailovej pošty, monitorovanie priestorov a zamestnancov kamerami či monitorovanie polohy a pohybu zamestnanca prostredníctvom GPS.

Zhodnotením uvedených skutočností a prezentovanej problematiky, sme toho názoru, že v prípade, ak záznam z monitorovania zamestnanca zachytáva kriminálne relevantnú udalosť, resp. akékoľvek trestnoprávne relevantné informácie, takto vyhotovený záznam môže byť v trestnom konaní použitý ako dôkaz za predpokladu, že zamestnávateľ splnil všetky podmienky vyžadované príslušným právnym predpisom – Zákonníkom práce, Nariadením GDPR, novým zákonom o ochrane údajov, prípadne iným právnym predpisom – na to, aby monitorovanie činnosti či polohy alebo pohybu zamestnanca mohol realizovať *lege artis*, vrátane legitímneho cieľa a primeraného a subsidiárneho použitia monitorovacích prostriedkov. Napriek tomu, že uvádzané osobitné právne predpisy neobsahujú priamo vo vlastnom texte odkazovacie ustanovenia na použitie takto získaných informácií v trestnom konaní, zotrvávame na názore, že použitie relevantných informácií z monitorovania (získaných v súlade s ustanoveniami príslušného osobitného zákona) ako dôkazu v trestnom konaní použiteľné je, a to práve na základe premisy a s odkazom na ust. § 119 ods. 3 Trestného poriadku, že v trestnom konaní môže byť ako dôkaz použité všetko, čo môže prispieť k náležitému objasneniu veci a čo sa získalo zákonným spôsobom nielen z dôkazných prostriedkov podľa Trestného poriadku, ale aj podľa iného špeciálneho zákona. Takýmto osobitným – špeciálnym zákonom môže byť, bezpochyby, aj Zákonník práce, Nariadenie GDPR, či nový zákon o ochrane osobných údajov alebo iný právny predpis.

## Zoznam bibliografických odkazov

Európsky Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení dodatkových Protokolov

FRIEDMANNOVÁ, D. – MASÁR, B. – MATEJKA, O. – TKÁČ, V. *Zákonník práce. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. [online]. Dostupné na: ASPI [cit. 2021-11-27]

HAMULÁK, J. – MINČIČ, V. *Nové poznatky a prístupy v oblasti monitorovania zamestnancov*. In *Pracovné právo v digitálnej dobe*. Praha: Leges, 2017. 304 s. ISBN 978-80-7502-259-2

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov)

PANEURÓPSKA AKADÉMIA PRE EFEKTÍVNU A DOBRÚ VEREJNÚ SPRÁVU. *Právo na ochranu zamestnanca* [online]. paneuroni.com. Dostupné na: [https://www.paneuroni.com/wp-content/uploads/2021/03/brozura2\\_web\\_final.pdf](https://www.paneuroni.com/wp-content/uploads/2021/03/brozura2_web_final.pdf) [cit. 2021-11-27]

PETRINEC, F. *Nové povinnosti pri monitorovaní zamestnancov*. [online]. pravnenoviny.sk. Dostupné na: <https://www.pravnenoviny.sk/analyzy-nove-povinnosti-pri-monitorovani-zamestnancov> [cit. 2021-11-27]

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Bărbulescu v. Rumunsko* z 5. septembra 2017

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Fernández Martínez v. Španielsko* z 12. júna 2014

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *López Ribalda a iní v. Španielsko* zo 17. októbra 2019

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *P. G. a J. H. v. Spojené kráľovstvo* z 25. septembra 2001

Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Perry v. Spojené kráľovstvo* zo 17. júla 2003

SISKOVIČOVÁ, K. *Ochrana súkromia a osobných údajov zamestnanca*. Trnava: Typi. Universitatis Tyrnaviensis, 2015. 149 s. ISBN 978-80-8082-932-2

ŠVEC, M. – TOMAN, J. a kol. *Zákonník práce. Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. [online]. Dostupné na: ASPI [cit. 2021-11-27]

Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov

Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov

# UPLATŇOVANIE POHLADÁVOK DAŇOVÝM ÚRADOM V REŠTRUKTURALIZAČNOM KONANÍ

## APPLICATION OF RECEIVABLES BY THE TAX OFFICE IN RESTRUCTURING PROCEDURES

Richard Varga

### **ABSTRAKT**

*Platformu príspevku tvorí tematický prierez spôsobmi prostredníctvom, ktorých daňový úrad ako veriteľ vymáha pohľadávky voči daňovým dlžníkom za použitia rôznych zákonných oprávnení, pričom príspevok plynulo prechádza do problematiky rozporu Daňového poriadku ako procesného predpisu s procesným predpisom insolvenčného konania a to Zákonom o konkurze a reštrukturalizácii. Predmetom kolízie sa stáva dvojaký režim postavenia daňového úradu ako veriteľa v závislosti na momente vzniku jeho pohľadávky. Príspevok taktiež poskytuje náhľad na jeden z najčastejších aplikačných problémov spoločne s jeho hlbšou analýzou, ktorý sa stal predmetom viacerých rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Záverom príspevok poskytuje krátke zhrnutie a názory autora spoločne s navrhovanými spôsobmi riešenia vzniknutých aplikačných problémov.*

**Kľúčové slová:** daňový úrad, pohľadávka, reštrukturalizácia, dvojaké postavenie veriteľa, zabezpečený veriteľ

### **Úvod**

Správa daní, pod ktorou rozumieme jej správny výpočet a riadne odvádzanie v zmysle príslušných právnych predpisov je zákonom č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „*Daňový poriadok*“) upravený postup, ktorý sleduje ochranu záujmov štátu a obcí, pričom dbá zároveň na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb, čo sa odrazilo na jednej z jeho základných zásad obsiahnutých v ustanovení § 3 ods. 1 Daňového poriadku.<sup>187</sup> Zároveň má správca dane zákonom uloženú povinnosť zaoberať sa každou vecou súvisiacou so správou daní a to bez zbytočného odkladu po zistení predmetnej skutočnosti nespôsobujúc zbytočné prietahy, za použitia všetkých možností a prostriedkov k správemu určení dane a jej vyrubeniu (Kubincová, 2015). Jedným zo subjektov, ktoré zákon definuje ako správcu dane je v zmysle ustanovenia § 4 ods. 1 Daňového poriadku daňový úrad, ktorý túto pôsobnosť a právomoci správcu dane vykonáva v mieste svojej pôsobnosti, zaradený v hierarchickej štruktúre Finančnej správy Slovenskej republiky, ako rozhodujúci orgán prvej inštancie. Uvedené základné zásady vo veciach správy daní vo svojej forme kopírujú procesné zásady

---

<sup>187</sup> „Pri správe daní sa postupuje podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, chránia sa záujmy štátu a obcí a dbá sa pritom na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a iných osôb.“

každého procesného predpisu, keďže zásada zákonnosti konania, jeho hospodárnosti a právnej istoty pri rozhodovaní, tvorí základ právneho a demokratického štátu, akým Slovenská republika deklaruje, že je vo svojich ustanoveniach zakotvených v základnom predpise štátu a to Ústave Slovenskej republiky. Právny predpis ako Daňový poriadok vo svojich ustanoveniach upravuje aj procesnú stránku, ako má správca dane konkrétne daňový úrad konať a prezumuje ideálny stav snažiť sa zachytiť všetky nuansy bežného života v spoločnosti. Ideálny stav zachytený v ustanoveniach zákona je však vývojom právneho poriadku Slovenskej republiky a samotnej spoločnosti podrobený výrazným testom efektivity a správnosti práve v momente, keď sa Daňový poriadok a jeho ustanovenia stretávajú s ustanoveniami iného právneho predpisu a dochádza k stretu právnych inštitútov, ktoré majú často tendenciu vyvolávať vzájomný rozpor. Stav, ktorý vyvoláva podobnú skutočnosť nastáva v prípadoch, keď sa daňový subjekt stáva platobne neschopným a ustanovenia Daňového poriadku sa dostávajú do stretu s insolvenčným právom, ktorého základným predpisom je Zákon č. 7/2005 o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o konkurze a reštrukturalizácii“), hlavne v otázkach riešenia platobnej neschopnosti daňového subjektu vo forme reštrukturalizačného konania.

## 1 Vymáhanie pohľadávok daňovým úradom

Povinnosťou daňového úradu ako správcu dane je zhromažďovať informácie o daňových subjektoch, vyhľadávať neprihlásené alebo neregistrované daňové subjekty, overovať správnosť ich registrácie a evidencie s dôrazom na skutočnosti, ktoré sú rozhodné na správnosť vyrubenia dane. Na zabezpečenie týchto povinností má správca dane k dispozícii oprávnenie vymáhať daňový nedoplatok v prípade jeho vzniku, čo správca dane v rámci svojej vyhľadávacej činnosti je povinný zisťovať (Kubincová, 2015). Daňový subjekt je v tomto prípade osoba, ktorej Daňový poriadok alebo osobitné predpisy ukladajú povinnosti alebo priznávajú práva. V tejto súvislosti s ohľadom na podnikateľskú činnosť a jej zámer dosahovať zisk, ktorý predpokladá a definuje Obchodný zákonník pri definícii podnikania, v súvislosti s touto činnosťou a dosiahnutým ziskom vznikajú daňovému subjektu už spomínané povinnosti (Patakyová a kolektív, 2019). Ak uvádzame pracovnoprávne povinnosti alebo pohľadávky vznikajúce v súvislosti s právom sociálneho zabezpečenia, systém finančného práva je striktné s touto podnikateľskou činnosťou previazaný a častokrát na základe úspechu daňového subjektu alebo rozsahu jeho obchodných záujmov na neho kladie vyššie nároky, ktorými vznikajú ďalšie povinnosti, ako napríklad v zmysle ustanovení osobitného predpisu, a to konkrétne Zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty (ďalej len „Zákon o dani z pridanej hodnoty“), ktorý kladie daňovému subjektu povinnosť za predpokladu, že má sídlo podnikania v tuzemsku a za posledných 12 predchádzajúcich po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacoch dosiahol obrat najmenej 49 790 EUR vrátane, povinnosť podať daňovému úradu ako správcovi dane žiadosť o registráciu pre daň z pridanej hodnoty.<sup>188</sup> Každá daňová povinnosť upravená v prípadnom samostatnom osobitnom právom predpise ukladá určitú lehotu splatnosti a samotného vzniku daňovej povinnosti za predpokladaný uplynutý čas. V prípade vzorného plnenia daňovej povinnosti daňovým subjektom nemusí

<sup>188</sup> Ustanovenie § 4 ods. 1 Zákona o dani z pridanej hodnoty



daňový úrad, ako správca dane pristupovať k reštriktívnym opatreniam a vykonáva výlučne svojho kontrolnú funkciu. V prípade, že dôjde k nesplneniu si daňovej povinnosti daňového subjektu nastupuje upravený zákonný postup Daňovým poriadkom, ako v takýchto prípadoch má daňový úrad postupovať. V takomto prípade daňový úrad vyzve daňový subjekt, aby daňový nedoplatok odvedol alebo ho uhradil v dodatočnej náhradnej lehote, ktorá nesmie byť kratšia ako 15 dní, čo v prípade ak v právnom predpise nie je bližšie definované automaticky chápeme ako lehotu počítanú v kalendárnych, nie pracovných dňoch. Obligatórnou náležitosťou predmetnej výzvy je upovedomenie daňového dlžníka o následkoch neodvedenia a nezaplatenia daňového nedoplatku a jedná sa o druh rozhodnutia voči ktorému je možnosť podať námietku do 15 dní od jej doručenia (Kubincová, 2015). Daňový úrad ako orgán verejnej moci disponuje v prípade neplnenia povinností daňového subjektu, aj napriek výzve k plneniu daňového nedoplatku, oprávneniami a možnosťami ako doceliť efektívne a riadne vymoženie dlžnej pohľadávky. Daňový úrad môže v takom prípade môže:

- zriadiť záložné právo k predmetu záložného práva vo vlastníctve daňového dlžníka alebo k pohľadávke daňového dlžníka,
- postúpiť dočasne nevykonalný daňový nedoplatok, pri ktorom uplynulo viac ako päť rokov od konca roka, v ktorom vznikol právnickej osobe so 100-percentnou majetkovou účasťou štátu určenej ministerstvom,
- postúpiť daňový nedoplatok daňového dlžníka, ktorý je v konkurze alebo v likvidácii právnickej osobe so 100-percentnou majetkovou účasťou štátu určenej ministerstvom,
- započítať daňový nedoplatok, ak má daňový dlžník daňový nedoplatok a zároveň má pohľadávku voči štátnej rozpočtovej organizácii,
- pristúpiť k vykonávaciemu konaniu v podobe daňovej exekúcie (Kubincová, 2015).

Tieto nástroje, ktorými disponuje daňový úrad pomáhajú k efektívnemu a hospodárnemu vymoženiu daňového nedoplatku alebo inej peňažnej pohľadávky za predpokladu, že v osobe daňového dlžníka nachádza právnickú osobu, ktorá nevykazuje nedostatok bonity a má finančné prostriedky, prípadne iné hnutelné či nehnuteľné majetky, ktoré by mohla použiť k uspokojeniu dlžnej pohľadávky. V prípade, ak dlžníkovi hrozí úpadok alebo je v úpadku, dostáva sa daňové právo do kontaktu s insolvenčným právom, ktoré upravuje postup pri vymáhaní a postavenie daňového úradu ako veriteľa do úplne inej pozície s inými oprávneniami a povinnosťami.

## **2 Reštrukturalizácia daňového subjektu a postavenie daňového úradu ako veriteľa**

Reštrukturalizácia daňového dlžníka je zákonom upravený ozdravný proces právnickej osoby, kde dochádza ku konsolidácii záväzkov právnickej osoby a jej pohľadávok. Ako zákonom upravený proces je reštrukturalizácia upravená v druhej hlave Zákona o konkurze a reštrukturalizácii. Účelom každej reštrukturalizácie je „zdravotná očista“ právnickej osoby a záchrana pred predĺžením a riadeným alebo neriadeným pádom do predĺženia, čím by *„zároveň mal tento spôsob riešenia úpadku, na rozdiel od tzv. likvidačného konkurzu, umožniť veriteľom vyššie uspokojenie ich pohľadávok“* (Ďurica, 2020, s. 281). Reštrukturalizáciu preto chápeme ako komplexný proces prerodu spoločnosti, ktorého

súčasťou je takmer vždy daňový úrad, ako správca dane, ktorý je ako veriteľ pri hospodárskych problémoch opomínaným veriteľom oproti iným súkromným osobám.

Návrh na povolenie reštrukturalizácie je oprávnený podať ako samotný dlžník, tak aj ktorýkoľvek jeho veriteľ (Ďurica, 2021). Zriedka sa stáva, žeby iniciátorom reštrukturalizačného konania bol veriteľ dlžníka a v prípade veriteľa typu daňový úrad je takýto jav ojedinelý. Táto skutočnosť sa viaže na zákonné účinky, ktoré ex lege zo zákona nastávajú pri začatí reštrukturalizačného konania. Daňovému úradu ako už bolo vyššie spomenuté Daňový poriadok prisudzuje oprávnenie svoje pohľadávky vymáhať v daňovom exekučnom konaní a dokonca ho oprávňuje ako jeden zo spôsobov, ako tieto pohľadávky zabezpečiť a ako pomôcku zriadiť daňové záložné právo. Zákonný účinok začatia reštrukturalizačného konania, ktorý najviac ovplyvňuje postavenie daňového úradu ako veriteľa je nemožnosť začať konanie o výkone rozhodnutia alebo exekučné konania na majetok patriaci dlžníkovi pre pohľadávku, ktorá sa v reštrukturalizácii uplatňuje prihláškou, už začaté konania o výkon rozhodnutia alebo exekučné konania sa prerušujú (Ďurica, 2021). Pre úplne objasnenie na účely reštrukturalizačného konania sa pohľadávka, ktorá sa uplatňuje prihláškou rozumie pohľadávka, ktorá vznikla pred začatím reštrukturalizačného konania. Za takýto moment sa považuje moment, kedy nastanú účinky zverejnenie uznesenia príslušného súdu v Obchodnom vestníku Slovenskej republiky o začatí reštrukturalizačného konanie, čo sa považuje deň nasledujúci po jeho zverejnení. Na účely rozlíšenia pohľadávky vzniknutej pred reštrukturalizačným konaním a po reštrukturalizačnom konaní myslí aj Daňový poriadok, ktorý upravuje v špeciálnych ustanoveniach prípady, v ktorých by mohli nastať aplikačné problémy. Aby nedochádzalo k rozporuplným situáciám Daňový poriadok ustanovuje, že ak pohľadávka vznikne v deň začatia reštrukturalizačného konania alebo po jeho začatí, považuje sa za pohľadávku vzniknutú po začatí reštrukturalizačného konania (Kubincová, 2015). Aby bolo postavenie Zákona o konkurze a reštrukturalizácii umocnené Daňový poriadok správcovi dane odkazuje, aby postupoval po povolení reštrukturalizácie podľa osobitného predpisu, ktorým je už zmienený Zákon o konkurze a reštrukturalizácii (Patakyová a kolektív, 2019).

V prípade, ak spĺňa návrh na povolenie reštrukturalizácie všetky zákonné náležitosti a podmienky, súd najneskôr do 30 dní od začatia reštrukturalizačného konania uznesením rozhodne o povolení reštrukturalizácie. Vzhľadom na skutočnosť, že povolením reštrukturalizácie sa konania prerušené podľa § 114 ods. 1 písm. b) Zákona o konkurze a reštrukturalizácii ex lege zastavujú, teda všetky prebiehajúce vykonávacie a exekučné konania na majetok dlžníka, daňový úrad sa vzhľadom na povahu svojich pohľadávok môže dostať do dvojakého postavenia ako veriteľ:

- ako veriteľ, ktorého pohľadávka sa uplatňuje prihláškou v reštrukturalizácii u správcu,
- alebo ako „prednostný veriteľ“, ktorého pohľadávka nespadá do reštrukturalizácie.

## **2.1 Daňový úrad ako „nie prednostný“ veriteľ**

Zákon o konkurze a reštrukturalizácii predpokladá dvojaké postavenie veriteľa. V prípade, že pohľadávka daňového úradu datuje svoj vznik pred deň začatia reštrukturalizačného konania, jedná sa o pohľadávku, ktorá sa do reštrukturalizácie prihlasuje

prihláškou u správcu. Táto pozícia je pre daňový úrad ako veriteľa jednoznačne úplne diferentná, keďže znamená zvýšené množstvo povinností a menší obsah oprávnení, ktorými daňový úrad ako veriteľ disponuje. Dôležitou skutočnosťou je poukázanie na už spomínané ustanovenie § 114 ods. 1 písm. b) Zákona o konkurze a reštrukturalizácii o zastavení vykonávacích a exekučných konaní, ktoré odo dňa začatia reštrukturalizačného konania boli ex lege prerušené. Tento stav má viacero účinkov, ktoré oslabujú postavenie daňového úradu ako veriteľa.

V zmysle ustanovenia § 81 Daňového poriadku je správca dane oprávnený na zabezpečenie daňového nedoplatku zriadiť záložné právo k predmetu záložného práva vo vlastníctve dlžníka alebo k jeho pohľadávke. Existenciu a pôvod tohto záložného práva je nevyhnutné posudzovať v súvislosti, či daňový úrad uplatňujúci si svoje pohľadávky zabezpečené takýmto druhom záložného práva možno chápať ako zabezpečeného veriteľa, v zmysle ustanovení Zákona o konkurze a reštrukturalizácii, a teda veriteľa so zvýhodneným postavením, alebo daňové záložné právo zanikne spoločne so zastavením daňového exekučného konania. V prípade obdobného právneho inštitútu ako je exekučné záložné právo Najvyšší súd opakovane v rozhodnutiach konštatoval, že takéto záložné právo nemá vecno-právny, ale procesno-právny charakter a teda exekučné záložné právo vo svojej povahy zaniká zastavením exekučného konania, čo je ex lege následkom aj povolenia reštrukturalizácie. Teda veriteľ, ktorý by si chcel uplatniť takéto záložné právo nemožno chápať ako zabezpečeného veriteľa.<sup>189</sup> Naproti tomu daňové záložné právo svojou povahou nevzniká výlučne v súvislosti s daňovou exekúciou. Navyše zákonodarca pri zavedení inštitútu daňového záložného práva odkázal v jeho ustanoveniach, že povaha tohto právneho inštitútu, ak Daňový poriadok neustanovuje inak, sa spravuje ustanoveniami Občianskeho zákonníka o záložnom práve (Kubincová, 2015). Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí dospel k záveru, že aj napriek skutočnosti, že Daňový poriadok má povahu procesného predpisu, daňové záložné právo má bezpochyby základ v hmotnom práve, teda v Občianskom zákonníku, pričom poukazuje na príslušné ustanovenia Daňového poriadku odkazujúce na zákonné ustanovenia záložného práva v Občianskom zákonníku.<sup>190</sup> Na základe tohto rozhodnutia a preukázanej skutočnosti, že sa jedná o záložné právo s vecno-právnym charakterom je takéto záložné právo zabezpečovacím právom v zmysle ustanovenia § 8 Zákona o konkurze a reštrukturalizácii. Na základe tejto skutočnosti má daňový úrad, ako zabezpečený veriteľ zvýhodnené postavenie voči ostatným veriteľom a bude uspokojovaný oddelene a jeho pohľadávka bude uspokojená minimálne do výšky zabezpečenia záložného práva. Toto postavenie je pre veriteľa značne výhodné z toho pohľadu, že uspokojenie v reštrukturalizácii býva pre zabezpečených veriteľov rozpočítané do výšky zabezpečenej pohľadávky v hodnote založenej veci, prípadne nehnuteľnosti.

Nevýhodou v prípade reštrukturalizácie dlžníka je skutočnosť, že po povolení reštrukturalizácie a ustanovení správcu má každý veriteľ povinnosť do 30 dní prihlásiť svoju pohľadávku u správcu (Ďurica, 2021). Na neskôr doručení prihlášku pohľadávky sa neprihliada a rovnako tak, je nevyhnutné, aby si daňový úrad v prípade existencie záložného

<sup>189</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Obdo/22/2012 zo dňa 24. októbra 2013 a rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Obdo/61/2010 zo dňa 06. októbra 2010

<sup>190</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 29. januára 2019 pod sp. zn. 1Obdo/34/2018

práva uplatnil spoločne aj s prihláškou riadne toto zabezpečovacie právo. Komplikácie vznikajú často v súvislosti s nemožnosťou alebo prípadnými ťažkosťami v prípade vyrubenia alebo vyčíslenia pohľadávky daňovým úradom. Zákon totiž neumožňuje dodatočne predĺžiť lehotu na prihlásenie pohľadávky veriteľovi, ani neukladá liberačné dôvody, ktorými by sa mohol veriteľ brániť v prípade nemožnosti uplatnenia si pohľadávky včas. Daňový úrad ako veriteľ sa v tomto prípade musí podriadiť zákonným lehotám, ktoré určuje vo svojich ustanoveniach s prihliadnutím na zásadu „*vigilantibus iura scripta sunt*“, keďže svoje pohľadávky po zverejnení oznámenia o povolení reštrukturalizácie bude musieť zistiť a riadne si uplatniť. Na rozdiel od 6 ročnej premlčacej lehoty, ktorú upravuje Daňový poriadok. Nehľadá sa preto na skutočnosť, či vymáhaný nárok bol splatný alebo rozhodnutie vykonateľné v tom čase, keďže Zákon o konkurze a reštrukturalizácii ukladá každému veriteľovi, ktorému vznikla pohľadávka prihlásiť si ju v reštrukturalizácii u správcu. V prípade verejnej pohľadávky, ako je tá, ktorou oplýva daňový úrad, jej vznik zákonodarca ako pohľadávky z verejnoprávneho vzťahu určil na okamih, kedy je dlžník po prvýkrát oprávnený ju plniť (Ďurica, 2021).

## 2.2 Daňový úrad ako „prednostný“ veriteľ

Opozitná situácia nastáva v prípade, že pohľadávka daňového úradu vznikne počas reštrukturalizačného konania. V takomto prípade zákon takúto pohľadávku chápe, ako prednostnú a nespája s ňou zákonné účinky vyhlásenia reštrukturalizačného konania a takéto pohľadávky sa do reštrukturalizačného plánu dlžníka nezahrňujú, iba ak by s tým ostatní veritelia súhlasili (Pospíšil a kolektív, 2016). V takomto prípade sa s existenciou pohľadávky nespájajú žiadne povinnosti, ktoré by ukladal daňovému úradu Zákon o konkurze a reštrukturalizácii a rovnako tak, ani žiadne obmedzenia. Takáto situácia je pre veriteľa priaznivou, keďže svoje pohľadávky počas vedenia reštrukturalizačného konania musí riadne a včas plniť, keďže by opačným konaním mohol zapríčiniť neschválenie reštrukturalizačného plánu a následnému zmareniu celého konania, čo by dlžníka dovedlo priamo do vyhlásenia konkurzu, ako to prezumuje v takom prípade Zákon o konkurze a reštrukturalizácii. Na základe tejto skutočnosti sú tieto pohľadávky, ako už vyplýva z názvu, ktorý im priradil zákonodarca, prednostnými a uhrádzajú sa ešte počas vedenia reštrukturalizácie. Kladením podmienky na ich úhradu pod hrozbou eventuality zmarenia schválenia reštrukturalizácie je „pozitívna“ motivácia k tomu, aby dlžník plnil svoje záväzky a uspokojoval tak úplne svojich veriteľov a plnil si svoje povinnosti riadne a včas. Kladením takejto podmienky sa daňový úrad, ako veriteľ dostáva do silnejšieho postavenia, než veritelia prihlásení do reštrukturalizácie so svojimi pohľadávkami a dokonca výhodnejšieho než, v akom bol pred uznesením o začatí reštrukturalizačného konania.

## 3 Aplikačné problémy s uplatňovaním pohľadávok

Kombinácia dvoch faktorov, a to momentu vzniku pohľadávky a času, kedy daňový úrad dlžnú pohľadávku zistí tvoria prekážku pri efektívnom uplatňovaní pohľadávok, nie len v reštrukturalizácii, ale v každom obdobnom insolvenčnom konaní. Zatiaľ, čo aplikačná prax preukázala, že v prípade daňových nedoplatkov dokáže daňový úrad promptne reagovať a

svoju pohľadávku si vyčíslit' a riadne a včas prihlásiť do reštrukturalizačného konania, komplikácie nastávajú pri vyrubovaní úrok z omeškania pre nesplnenie daňovej povinnosti.

Vzorovým príkladom je platenie dane z pridanej hodnoty v zmysle ustanovenia § 78 Zákona o dani z pridanej hodnoty. Daňový subjekt je povinný do 25 dní po skončení zdaňovacieho obdobia podať daňové priznanie a v tej istej dobe zaplatiť daňovú povinnosť. Najčastejším zdaňovacím obdobím je v zmysle ustanovenia § 77 ods. 1 Zákona o dani z pridanej hodnoty kalendárny mesiac. Za predpokladu, že daňový subjekt neodvedie aspoň časti riadne a včas daňovú povinnosť je oprávnený daňový úrad aj po dodatočnom nezaplatení tejto daňovej povinnosti vyrubiť úroky z omeškania za obdobie, kedy táto povinnosť nebola dodatočne splnená. Komplikáciou sú však rozhodnutia miestne príslušných daňových úradov, ktorý vo výzvach na zaplatenie takejto sankcie priamo vyčíslia tento úrok z omeškania ku dňu začatia reštrukturalizačného konania, avšak k vyčísleniu a uplatneniu takejto pohľadávky u daňového subjektu nenastáva v zákonom určenej lehote na prihlásenie pohľadávok, ale až ex post po uplynutí času a skončení aj reštrukturalizácie daňového subjektu.

Zo zákonnej úpravy reštrukturalizácie vyplýva, že pohľadávky, na ktoré vznikol nárok pred začatím reštrukturalizačného konania, sa majú prihlásiť do reštrukturalizácie. Akékoľvek príslušenstvo, na ktoré vznikne nárok po začatí reštrukturalizačného, sa momentom potvrdenia plánu súdom považujú v zmysle ustanovenia § 138 ods. 2 Zákona o konkurze a reštrukturalizácii za odpustené. V tejto súvislosti sa touto otázkou zaoberal aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, keď posudzoval vyrubované úroky z omeškania daňovým úradom zo „starých“ daňových nedoplatkov po začatí reštrukturalizačného konania a dospel k záveru, že takéto sankcie mali byť prihlásené do reštrukturalizácie spolu s pohľadávkou v súvislosti s ktorou vznikli. Najvyšší súd ďalej poukázal na skutočnosť, že vymedzenie pojmu úroku z omeškania na účely daňových predpisov sa odlišuje od súkromnoprávneho vymedzenia úrokov z omeškania, ktoré sú na účely Občianskeho zákonníka definované svojim trvale užívacím charakterom, avšak na účely daňových predpisov je nutné ku charakteristike úrokov z omeškania pristupovať z pozície ich zdieľania osudu hlavnej veci, t.j. samotnej dane (a to v časovom vymedzení jej splatnosti) ako istinu vrátane jej vzniku a zániku. Dôraz sa kladie aj na charakter úrokov z omeškania a to tým, že vznikajú spoločne s istinou s tým, že majú narastajúcu tendenciu. Preto správca dane vedomý si skutočnosti, že bolo začaté reštrukturalizačné konanie a následnej povinnosti prihlásenia pohľadávok do reštrukturalizačného konania mal ako súčasť daňového nedoplatku uplatňovať aj úrok z omeškania. V opačnom prípade tento nárok daňového úradu v súlade s ustanovením § 138 Zákona o konkurze a reštrukturalizácii, zanikol.<sup>191</sup>

## **Záver**

Riadny a včasný výber daní je jednou zo základných povinností, ktorú si štát pri získavaní finančných prostriedkov do štátneho rozpočtu musí plniť. Daňový úrad, ako správca dane má k tomu k dispozícii oprávnenia a prostriedky, aby v prípade nesplnenia si takejto povinnosti od daňových subjektov si túto povinnosť dodatočne splnil. Avšak stret rozsiahlej právnej úpravy Daňového poriadku so Zákomom o konkurze a reštrukturalizácii v prípade

---

<sup>191</sup> Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 23.05.2017 pod sp. zn. 1Sžf/2/2016

úpadku daňového subjektu a jeho riešení svojej finančnej situácie prostriedkami insolvenčného práva vytvára v aplikačnej praxi aj po mnohých rokoch množstvo problémov. Najväčším problémom je stret benevolentných lehôt uložených Daňovým poriadkom pre správca dane, ktoré mu umožňujú pohľadávky vyrubovať a vymáhať aj po niekoľkých rokoch zatiaľ, čo Zákon o konkurze a reštrukturalizácii tieto lehoty skracuje na počet vyjadrený v dňoch a neslzenie si povinnosti sankcionuje častokrát preklúziou právneho nároku. A aj napriek mnohým rozhodnutiam Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v problematikách insolvenčného práva a otázkach vzniku a uplatňovania verejnoprávnych pohľadávok, stále sa vyskytujú nové rozhodnutia správcov dane, ktorí sa snažia tieto pohľadávky ex post vymôcť. Riešenie obdobných prípadov sa ponúka v prevencii ich vzniku a to ponúka širokospektrálna možnosť novelizácie Daňového poriadku pre zefektívnenie a zjednodušenie celého procesu zisťovania, vyrubovania a vymáhania svojich pohľadávok. Na zlepšenie právneho prostredia a zamedzenia vzniku konfliktných situácií bez legislatívneho zásahu by postačovalo, ak by správca dane ustúpil od vlastných, častokrát rozporuplných, vnútorných usmernení a metodických pokynov, ako pristupovať k vymáhaniu pohľadávok a prispôbil ich aktuálnej právnej úprave Daňového poriadku a Zákona o konkurze a reštrukturalizácii. Legislatívny zásah nie je výlučne potrebný, keďže Daňový poriadok odkazuje na použitie Zákona o konkurze a reštrukturalizácii, čo však vnútorné predpisy a postupy správcu dane nezohľadňujú a snažia sa pokračovať v použití a výklade ustanovení Daňového poriadku nezohľadňujúc špeciálne ustanovenia o konkurze a reštrukturalizácii a odkaze na špeciálny predpis.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

- ĎURICA, Milan. *Veriteľ versus dlžník (Súmrak nad veriteľom)*. In: Právo v podnikaní vybraných členských štátů Evropské Unie – sborník příspěvků k XII. ročníku mezinárodní vědecké konference. Praha: Troas, 2020, s. 281–287. 978-80-88055-10-5
- ĎURICA, Milan. *Zákon o konkurze a reštrukturalizácii – Komentár*. 4. vydanie. Bratislava : Vydavateľstvo C. H. Beck, 2021, s. 1496. ISBN: 9788074008467
- KUBINCOVÁ, Soňa. *Daňový poriadok – Komentár*. Bratislava : Vydavateľstvo C. H. Beck, 2015, s. 750. ISBN: 9788089603282
- PATAKYOVÁ, Mária; MAMOJKA, Mojmir; DURAČINSKÁ, Jana a kolektív. *Hospodárske právo – 1. diel*. Bratislava : Vydavateľstvo Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2019, s. 351, ISBN: 9788057100881
- PATAKYOVÁ, Mária; MAMOJKA, Mojmir; DURAČINSKÁ, Jana a kolektív. *Hospodárske právo – 2. diel*. Bratislava : Vydavateľstvo Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2019, s. 309, ISBN: 9788057100904
- POSPÍŠIL, Branislav a kolektív. *Zákon o konkurze a reštrukturalizácii – Komentár*. 2. vydanie. Bratislava : Vydavateľstvo Wolters Kluwer, s.r.o., 2016, s. 1042. ISBN: 9788081683886

# OSOBITOSTI DOKAZOVANIA V SPOROCH S OCHRANOU SLABŠEJ STRANY

## PECULIARITIES OF EVIDENCE IM DISPUTES WITH THE PROTECTION OF THE DISADVANTAGED PARTY

Simona Smolková<sup>192</sup> – Jakub Dzimko<sup>193</sup>

### ABSTRAKT

*Právna úprava sporov s ochranou slabšej strany vychádza z celkom nového poňatia koncepcie civilného sporového procesu, pričom predmetná koncepcia nadväzuje na rekodifikáciu civilného práva procesného prijatú v roku 2015. Rekodifikácia, okrem iného, zakotvila osobitnú právnu úpravu sporov s ochranou slabšej strany. Terminologické pomenovanie „spory s ochranou slabšej strany“ predznamenáva, že slabšie strany, ktorými sú spotrebiteľ, zamestnanec a diskriminovaná osoba, budú mať v spore určitým spôsobom špecifické postavenie, čomu je prispôbená aj právna úprava v Civilnom sporovom poriadku, prejavujúca sa najmä v určitých osobitostiach oproti štandardnému priebehu civilného procesu. Predmetný príspevok sa venuje najmä analýze jednotlivých osobitostí, uplatňovaných pri sporoch s ochranou slabšej strany v rámci inštitútu dokazovania, ako jedného z nosných pilierov civilného procesu.*

**KLúčové slová:** slabšia strana, princíp ochrany slabšej strany, dokazovanie.

### Úvod

Právna ochrana poskytovaná slabšej strane právnym poriadkom Slovenskej republiky je stále aktuálnou a neustále rozvíjajúcou sa problematikou. Poskytovaná ochrana imanentne súvisí aj s jedným zo základných ľudských práv a slobôd, a to právom na spravodlivý súdny proces. Predmetné právo garantuje najmä právo každého na to, aby jeho záležitosť bola prejednaná spravodlivo, verejne a v primeranej lehote nezávislým a nestranným súdom. Pod pojmom „spravodlivý súdny proces“ rozumieme najmä povinnosť súdu zabezpečiť stranám rovnakú možnosť navrhovať dôkazy, vyjadrovať sa k vykonaným dôkazom, zúčastňovať sa na procesných úkonoch, možnosť oboznamovať sa s obsahom spisu a podobne – uvedené procesné práva vychádzajú najmä z koncepcie „rovnosti zbraní“, ktorá predpokladá, že účastníci, resp. strany v civilnom procese majú rovnaké práva a povinnosti. Civilný proces je preto spojený s ochranou práv a právom chránených záujmov jeho účastníkov.

Rekodifikáciou občianskeho práva procesného a prijatím zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „CSP“), došlo k doplneniu princípu „rovnosti zbraní“, a to o princíp ochrany slabšej strany. Tento princíp ochrany slabšej strany zaviedol najmä odlišný postup súdov v sporoch s ochranou slabšej

---

<sup>192</sup> JUDr. Ing. Simona Smolková – externá doktorandka, Katedra občianskeho a pracovného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, simon.smolkova@gmail.com

<sup>193</sup> Mgr. Jakub Dzimko – interný doktorand, Katedra obchodného a finančného práva Právnickej fakulty Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, jakub.dzimko@umb.sk

strany, ktorého použitie, resp. aplikácia je odôvodnená hmotnoprávnou a procesnoprávnou nerovnosťou subjektov práva, ktorú je súd povinný nahrádzať uplatnením osobitných procesných postupov a to tak, aby bola zabezpečená ochrana slabšej strany, a tým došlo k „vyrovnaní“ procesného postavenia strán v spore. Odlišný postup súdov v sporoch s ochranou slabšej strany sa prejavuje napríklad vo zvýšenej poučovacej povinnosti, v upustení od aplikácie ustanovení o zákonnej a sudcovskej koncentrácii, ale taktiež aj v zákaze aplikácie ustanovení CSP tykajúcich sa rozsudku pre zmeškanie, ak by takýto rozsudok mal byť vydaný v neprospech slabšej strany.

V nasledujúcom výklade sa tak zameriame najmä na osobitný procesný postup súdu, ktorý súd aplikuje v rámci inštitútu dokazovania v civilnom procese, a to práve na osobitný procesný postup súdu, ktorým dochádza aj k privilegovaniu práve slabšej strany v spotrebiteľských, pracovnoprávných, ako aj antidiskriminačných sporoch.

## 1 Špecifiká sporov s ochranou slabšej strany

S účinnosťou od 01. júla 2016, kedy nadobudol účinnosť Civilný sporový poriadok ako základný civilný procesnoprávny predpis, zákonodarca do civilného procesu zaviedol kategóriu osobitných druhov konaní, v rámci ktorých sa uplatňujú niektoré špecifické pravidlá pre postup súdov a sporových strán. Ide o spory s ochranou slabšej strany, kedy význam slovného spojenia „slabšia strana“ je potrebné vyvodzovať z hmotného práva, keďže v dôsledku tejto špeciálnej úpravy je postavenie chránenej sporovej strany do značnej miery privilegované a rozhodne nejde o slabšiu stranu z procesného hľadiska. Právna úprava sporov s ochranou slabšej strany je v rámci Civilného sporového poriadku upravená v druhej hlave tretej časti, a to už pod spomínaným názvom „Spory s ochranou slabšej strany“.<sup>194</sup> V tejto súvislosti možno konštatovať, že tieto konania sú svojou povahou sporové, no napriek tomu obsahujú určité odlišnosti od „klasického“ sporového konania, a to najmä takým spôsobom, že priamo právny predpis poskytuje ochranu tej strane sporu, ktorá má už v hmotnoprávnom vzťahu znevýhodnené postavenie, kedy sa možno domnievať, že už samotný názov resp. označenie „Spory s ochranou slabšej strany“ predznamenáva skutočnosť, že právna úprava v nej obsiahnutá ochraňuje vybranú stranu sporu, čím sa vzbudzuje dojem nerovnosti, dokonca rozpor s jedným zo základných princípov súdneho konania (princíp rovnosti strán podľa článku 47 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky).

Zabezpečenie rovnosti zbraní strán v civilnom súdnom procese spočíva v možnosti uplatnenia nároku na súde, alebo bránenia sa voči iným nárokom v rovnakom rozsahu a za obdobných podmienok ako každá iná strana, či účastníka právnych vzťahov, pričom však táto rovnováha je iba zdanlivá (Števček a kol., 2016).

Prísne dopady kontradiktórneho a zároveň koncentrovaného sporu na vybrané subjekty, sú tak ako už bolo spomínané nežiadúce. Dôvody pre uplatňovanie takéhoto postupu možno nájsť v hmotnoprávnej, ako i procesnoprávnej nerovnosti určitých subjektov práva, ktorú súd musí kompenzovať, resp. nahrádzať prostredníctvom uplatnenia osobitných

---

<sup>194</sup> Pozri bližšie Dôvodová správa k CSP



procesných postupov odlišných od všeobecných procesných inštitútov uplatňovaných v rámci sporového konania (Horváth, Andrášiová, 2015).

S poukazom na vyššie uvedené možno tak konštatovať a zároveň aj kladne hodnotiť, takýto „pokrok“ zákonodarcu, nakoľko v zmysle predchádzajúcej právnej úpravy t. j. pred účinnosťou Civilného sporového poriadku neexistovala komplexná právna úprava spotrebiteľských sporov, v dôsledku čoho možno povedať, že práve v dôsledku rekonštrukcie civilného procesného práva nadobúdajú resp. nadobudli spomínané „slabšie strany“ (a to nie len spotrebiteľ) väčšiu právnu istotu v potenciálnom súdnom konaní.

## 2 Dokazovanie v sporoch s ochranou slabšej strany

Civilný sporový poriadok vo svojich ustanoveniach, a to počnúc ustanovením § 185 a nasl. pod názvom „Dokazovanie“ zakotvuje zákonom upravený postup súdu, ako aj strán konania, na základe ktorého súd získava pre rozhodnutie podstatné znalosti o veci, ktorá je predmetom konania.

Súd sa v rámci priebehu dokazovania obmedzuje iba na zistenie takých skutkových poznatkov, ktoré poskytujú informácie, zakladajú a odôvodňujú prejednávany nárok. Tieto skutkové poznatky je nutné odlišiť od poznatkov právnych, ktoré nie sú predmetom dokazovania. Zisťovanie skutkového stavu, ktorý je pre súd základom jeho rozhodnutia je možné označiť ako jednu z najdôležitejších a najnáročnejších činností súdu. V tejto súvislosti je potrebné povedať a zároveň neopomenúť skutočnosť, že v rámci sporových konaní dochádza dokonca k ďalšej vnútornej diferenciacii, odrážajúcej sa v procese dokazovanie. Civilný sporový poriadok upravuje odlišné a v prípade sporu s ochranou slabšej strany miernejšie pravidlá v rámci inštitútu dokazovania (Števček a kol., 2016).

Nová právna úprava sa v procese dokazovania výrazne odlišuje od predchádzajúcej právnej úpravy zakotvanej v Občianskom súdnom poriadku. Proces dokazovania je teda za súčasnej právnej úpravy postavený výlučne na princípe prejednacím, princípe kontradiktórnosti konania a koncentračnom princípe, pričom súd tak má obmedzenú dôkaznú iniciatívu a táto podľa novej právnej úpravy prechádza na procesné strany sporu. Dokazovanie v rámci „klasického“ sporového konania je ovládané prejednacím princípom<sup>195</sup>, pričom priebeh dokazovania v sporoch s ochranou slabšej strany je uplatňovaný menej prísny spôsobom.

Dokazovanie v prípade sporov s ochranou slabšej strany je charakteristické najmä odlišnosťami spočívajúcimi v tom, že súd je oprávnený vykonávať aj také dôkazy, ktoré strana nenavrhol, a to podľa § 185 ods. 2 a 3 Civilného sporového poriadku<sup>196</sup>, ktoré súdu umožňuje vykonať aj stranou nenavrhnuté dôkazy. Cieľom uvedeného ustanovenia je napomôcť súdu k zisteniu správneho skutkového stavu a čiastočne ide aj o prelomenie princípu formálnej pravdy v sporovom konaní, pričom uvedené vyplýva aj priamo z

---

<sup>195</sup> Rozdiel v rámci dokazovania oproti Občianskemu súdnemu poriadku je napr. v tom, že Civilný sporový poriadok zvyšuje procesnú zodpovednosť strán v dokazovaní a obmedzuje aktivitu súdu pri navrhovaní, a tým aj pri vykonávaní dôkazov.

<sup>196</sup> Pozri § 185 ods. 2 a ods. 3 CSP

Dôvodovej správy k ustanoveniam Civilného sporového poriadku, ale iba v tých sporových konaniach, v ktorých to umožňuje explicitne zákon. Ide o nasledovné konania:

- 1) Spotrebiteľské spory, v ktorých podľa § 295 Civilného sporového poriadku „*Súd môže vykonať aj tie dôkazy, ktoré spotrebiteľ nenavrhol, ak je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. Súd aj bez návrhu obstará alebo zabezpečí taký dôkaz*“.<sup>197</sup>
- 2) Konanie o abstraktnej kontrole v spotrebiteľských veciach, v ktorých podľa § 303 ods. 2 Civilného sporového poriadku „*Súd vykonať aj tie dôkazy, ktoré neboli navrhnuté, ak je to nevyhnutné na rozhodnutie vo veci. Súd aj bez návrhu obstará alebo zabezpečí taký dôkaz*“.<sup>198</sup>
- 3) Antidiskriminačné spory, v ktorých podľa § 311 Civilného sporového poriadku „*Súd môže vykonať aj tie dôkazy, ktoré žalobca nenavrhol, ak je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. Súd aj bez návrhu obstará alebo zabezpečí taký dôkaz*“.<sup>199</sup>
- 4) Individuálne pracovnoprávne spory, v ktorých podľa § 319 Civilného sporového poriadku „*Súd môže vykonať aj tie dôkazy, ktoré zamestnanec nenavrhol, ak je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci. Súd aj bez návrhu obstará alebo zabezpečí taký dôkaz; na tento účel je zamestnávateľ povinný poskytnúť súčinnosť, ak to možno od neho spravodlivo žiadať*“.<sup>200</sup> V prípade individuálnych pracovnoprávných sporov (ako slabšej strany) možno vidieť rozšírenie oproti ostatným sporom, a to práve v podobe povinnosti zamestnávateľa poskytnúť súčinnosť pri vykonávaní dôkazov. V takomto prípade samozrejme musí byť splnený predpoklad, že to možno od zamestnávateľa spravodlivo požadovať t. j. prihliada sa aj na jeho schopnosti takúto súdom požadovanú súčinnosť poskytnúť (Petríková, 2018).

Akcentujúc na vyššie uvedené, by však činnosť súdu (v prípade sporov s ochranou slabšej strany) nemala predstavovať vyhľadávanie dôkazov, ale malo by ísť o právo súdu vstúpiť do konania v tom prípade, ak je to nutné, pričom súd tak prostredníctvom svojej aktivity, „nad rámec“ aktivity v klasickom sporovom konaní, zabezpečí spravodlivé rozhodnutie vo veci samej. Potreba a možnosť vykonať aj iný dôkaz by mala vyplývať najmä z doterajších prednesov strán a vykonaných dôkazov, avšak súd by mal pri vykonávaní nenavrhnutých dôkazov naďalej brať do úvahy najmä rovnosť strán, ale zároveň aj slabší subjekt resp. stranu chrániť, ale takým spôsobom aby zároveň nenastala situácia, že slabšia strana bude v konaní úplne nečinná a nakoniec aj v spore úspešná (Števček a kol., 2016).

Ako už bolo naznačené, dôvodom pre takýto postup súdu je najmä ochrana slabšej strany. V týchto prípadoch sa teda zmierni prísne uplatňovanie princípu formálnej pravdy a na základe vyšetrovacieho princípu sa v konaní vykoná aj vlastné šetrenie súdu, ale samozrejme za dodržania zásady hospodárnosti konania. V prípade sporov s ochranou slabšej strany sa neuplatní ani prísna procesná preklúzia, pričom Civilný sporový poriadok v odôvodnených

---

<sup>197</sup> Pozri § 295 CSP

<sup>198</sup> Pozri § 303 ods. 2 CSP

<sup>199</sup> Pozri § 311 CSP

<sup>200</sup> Pozri § 319 CSP

prípadoch pripúšťa taktiež výnimky z princípu koncentrácie konania (zákonnej a sudcovskej)  
<sup>201</sup>

V civilnom procesnom práve sa uplatňuje množstvo základných princípov, pričom strany sporu musia mať v konaní „rovnaké zbrane“, t. j. rovnakú možnosť tvrdiť a obhajovať svoju pravdu. Pojem „rovnaké zbrane“ je pojmom relatívnym, a to v takom zmysle, že v konaní nemôže dôjsť k úplnej eliminácii rozdielu v procesnom postavení strán sporu, a to predovšetkým vo faktickom postavení strán sporu, ktoré vyplývajú z nerovnakých možností, pričom nerovné postavenie, resp. nerovnaké možnosti sú kompenzované mnohými špecifikami, a to okrem iného aj korekciou dôkazného bremena. Európsky súd pre ľudské práva uvádza vo svojej judikatúre uvádza, že princíp rovnosti zbraní požaduje, aby každej strane bola poskytnutá rozumná možnosť obhajovať svoju „pravdu“ za podmienok, ktoré ju podstatným spôsobom neznevýhodňujú vo vzťahu k jej oponentovi, pričom miera narušenia rovnosti zbraní s cieľom ochrany slabšej strany nesmie byť neprimeraná (Gandžalová, 2017).

Vo výnimočných prípadoch môže teda súd môže vykonať aj také dôkazy, ktoré stranou neboli navrhnuté (čím dochádza k oslabeniu prejednacieho princípu), ak je to potrebné pre rozhodnutie vo veci, ale iba v tých sporových konaniach, v ktorých to zákon vyslovene povoľuje. Ide najmä o spotrebiteľské spory, v ktorých súd môže vykonať aj také dôkazy, ktoré strana sporu (spotrebiteľ) nenavrhol, ak je to nevyhnutné pre rozhodnutie vo veci samej, pričom súd tak obstará alebo zabezpečí dôkaz aj bez návrhu (ex offio). Takýto súdu postup možno odôvodniť zvýšenou mierou zásahu súdu, ako orgánu ochrany práva v spotrebiteľských právnych vzťahov. Zákonodarca to odôvodnil tak, že súd sa nebude spoliehať v plnej miere na splnenie si dôkaznej povinnosti slabšej strany sporu (spotrebiteľa), ale môže prevziať dôkaznú iniciatívu sám (Gandžalová, 2021).

Práve ustanovenie § 295 Civilného sporového poriadku, predstavuje jedno z dôležitých ustanovení, ktoré prebija dispozičný princíp s účelom poskytnúť spotrebiteľovi čo najrozsiahlejšiu mieru ochrany jeho práv, vyplývajúcich z hmotného práva.<sup>202</sup> Obstarávanie a vykonávanie dôkazov v prospech spotrebiteľa z úradnej moci je jednak základným princípom rekodifikácie a zároveň je aj rozpracované v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.<sup>203</sup>

V zmysle ustanovenia § 296 Civilného sporového poriadku prvá veta, môže spotrebiteľ predložiť alebo označiť všetky skutočnosti a dôkazy na preukázanie svojich tvrdení najneskôr do vyhlásenia rozhodnutia vo veci samej, pričom je zároveň vylúčená koncentrácia konania. Z vyššie uvedeného ustanovenia teda vyplýva, že v spotrebiteľských sporoch je koncentrácia konania upravená odlišne ako v ostatných „klasických“ konaniach, kde majú sporové strany rovné postavenie, rovnakú možnosť prístupu k informáciám a rovnakú vyjednávaciu silu pri uzatváraní zmluvy. Zákonná koncentrácia vyhlásením uznesenia o skončení dokazovania bude v takomto prípade zaväzovať len dodávateľa. Ako už bolo spomínané, spotrebiteľ tak môže predložiť, alebo označiť všetky skutočnosti a dôkazy na preukázanie svojich tvrdení najneskôr do vyhlásenia rozhodnutia vo veci samej.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Pozri bližšie Dôvodová správa k CSP

<sup>202</sup> Pozri § 295 CSP

<sup>203</sup> Pozri bližšie Dôvodová správa k CSP

<sup>204</sup> Pozri bližšie Rozsudok Krajského súdu Žilina, sp. zn. 7Co/69/2018, zo dňa 25.04.2018

V závere možno polemizovať nad skutočnosťou, kde existuje tá „pomyselná hranica“, ktorú súd nemôže prekročiť, a teda do akej miery je prebratie, a teda akú aktivitu vlastne ponechá na spotrebiteľovi, resp. slabšej strane v sporovom konaní. Je rovnako nutné si položiť otázku, či v konečnom dôsledku nedospejeme k takej situácii, že súd bude miestami vystupovať v pozícii „advokáta“ pre spotrebiteľa, resp. slabšiu stranu, ktorá aj pri nečinnosti môže predmetný spotrebiteľský spor, resp. spor s ochranou slabšej strany doviesť až do úspešného konca.

## **Záver**

Spory s ochranou slabšej strany sú po rekonštrukcii civilného práva procesného súčasťou Civilného sporového poriadku. Konania, ktorou jednou zo strán je „slabšia strana“ sú špecifické konania, ktoré sú odlišné od všeobecných postupov „klasického“ sporového konania. Dôvodom, prečo má takéto konanie špecifické črty je práve ochrana slabšej strany. Medzi sporovými stranami v civilnom sporovom konaní, môžu existovať faktické nerovnosti, ktoré spôsobujú, že strany konania nemajú rovnaké možnosti na uplatňovanie svojich práv a právom chránených záujmov.

Vo všeobecnosti možno podľa nášho názoru považovať za slabšiu (resp. znevýhodnenú) stranu v civilnom procese fyzickú osobu, vystupujúcu vo zmluvnom vzťahu, v rámci ktorého vznikol spor, ktorá je určitým spôsobom znevýhodnená, pričom táto znevýhodnenosť spočíva predovšetkým v nedostatku profesionality, skúsenosti, rozumovej vyspelosti, v prílišnej dôverčivosti, finančnej nesamostatnosti, závislosti, v hospodárskom nátlaku, ktorý je na slabšiu stranu vyvíjaný.

Všeobecná charakteristika slabšej strany vytvára možnosť, aby jej ochrana bola založená na inštitútoch, ktoré systematicky patria jednak do občianskeho práva hmotného a jednak do civilného práva procesného. S poukazom na uvedené možno pojem slabšia strana z hľadiska civilného procesu vymedziť ako stranu sporu, ktorá má prirodzene nerovnovážne, znevýhodnené postavenie, pričom povaha prejednávanej veci si vyžaduje zvýšenú ochranu voči takejto strane v civilnom spore. Slabšiu stranu možno teda čiastočne definovať aj ako stranu sporu, resp. účastníka konania, pri ktorej sú procesnými právnymi predpismi (predovšetkým Civilným sporovým poriadkom) zakotvené určité špecifiká a osobitosti, ktoré výrazným spôsobom modifikujú postavenie slabšej strany v jej prospech, pričom súd má v daných prípadoch povinnosť zohľadňovať istú hmotnoprávnu i procesnoprávnu nerovnováhu sporových strán s cieľom vyvážiť a dorovnať nerovnovážne postavenie na úroveň silnejšej strany

S poukazom na uvedené je možné tvrdiť, že aktuálna právna úprava priniesla najmä zvýšenie ochrany práv a právom chránených záujmov účastníkov konania, resp. strany sporu (slabšej strany sporu) v civilnom sporovom konaní. Je však na mieste polemizovať nad tým, či takáto nadmerná ochrana nie je na úkor iných strán sporu, a teda či táto právna úprava rešpektuje všetky procesné a ústavné práva jednotlivých subjektov civilného procesu.

## Zoznam bibliografických odkazov

- GANDŽALOVÁ, D. 2017. Základné princípy civilného sporového súdneho konania. In *Visegrad journal on human rights*. 2017, vol. 1, no. 2, s. 12-18. ISSN 1339-7915.
- GANDŽALOVÁ, D. 2020. Ochrana spotrebiteľa v civilnom konaní v Slovenskej republike. In *Právo v podnikaní vybraných členských štátů Evropské unie : sborník příspěvků k 12. ročníku mezinárodní vědecké konference*. Praha : TROAS, 2020, s 139-146. ISBN 978-80-88055-10-5.
- GANDŽALOVÁ, D. 2021. Ochrana slabšej strany v konaní pred súdom po rekonifikácii civilného práva procesného v SR. In *Naděje právní vědy 2020 : právní věda v praxi : sborník příspěvků*. Plzeň : Západočeská univerzita v Plzni, 2021, s. 402-414. ISBN 978-80-261-1007-1.
- HORVÁTH, E. – ANDRÁŠIOVÁ, A. 2015. *Civilný sporový poriadok Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2015. 844 s. ISBN 978-80-8168-318-3.
- MENDREJ, M. – PACALAJOVÁ, N. 2020. Princíp rovnosti strán sporu v civilnom sporovom konaní In *Banskobystrické zámočké dni práva : zborník z 5. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie, Viglaš, 14. - 15. november 2019. Sekcia súkromného práva "Princípy súkromného práva ako stabilizačný faktor pri tvorbe a interpretácii právnych predpisov"*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020, s. 158-169. ISBN 978-80-557-1714-2.
- ONDROVÁ, J. 2018. *Právo na spravodlivý proces v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky a Európskeho súdu pre ľudské práva*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2018, 144 s. ISBN 978-80-557-1400-4.
- ONDROVÁ, J. 2019. Právo na súdnu a inú právnu ochranu. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii. Roč. 23*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019, s. 270-330. ISBN 978-80-557-1583-4.
- PETRÍKOVÁ, L. 2018. *Zákaz diskriminácie v pracovnoprávných vzťahoch z dôvodu veku*. Praha : Nakladatelství LEGES, 2018. 120 s. ISBN 978-80-7502-305-6.
- ŠEVCOVÁ, K. 2019. *Princíp ústnosti v civilnom konaní ako element spravodlivého konania a jeho autenticita*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019, 70 s. ISBN 978-80-557-1620-6.
- ŠTEVEČEK, M. a kol. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha : C.H. Beck, 2016. 1540 s., ISBN 978-80-7400-629-6.

# ZÁSAAH DO POKOJNÉHO STAVU

## INTERVENTION IN A STATE OF CALM

JUDr. Stanislav Michal

### **ABSTRAKT**

*Zásah do pokojného stavu ako inštitút s povahou predbežnej ochrany, je v súčasnosti obsiahnutý v Občianskom zákonníku, a to konkrétne v § 5. Tento inštitút vychádza z historického kontextu právnej úpravy, ktorá rovnako ako súčasná, poskytovala predbežnú ochranu. Jeho podstata spočíva v rýchlosti v kontexte s efektivitou riešenia stavu, ktorý nastal, pričom rozhodnutie v danej veci nemá povahu meritórneho rozhodnutia, ale má povahu predbežného rozhodnutia. V tomto príspevku budeme analyzovať celý proces jeho aplikácie. To znamená, že budeme analyzovať pojmy, ktoré tento inštitút determinujú, ako napríklad pokojný stav, zásah, aktívne legitimovaná osoba a iné, až do vydania rozhodnutia. Taktiež sa pokúsime zodpovedať otázku, či má v súčasnosti tento inštitút svoje opodstatnenie alebo nie.*

**Kľúčové slová:** *pokojný stav, zásah, obec, samospráva*

### **Úvod**

Zásah do pokojného stavu je inštitútom, ktorý je v slovenskom právnom poriadku v súčasnosti zakotvený v § 5 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej len „Občiansky zákonník“) a to len v minimálnom rozsahu tvoriacom 3 vety. Jeho zakotvenie v Občianskom zákonníku má hmotnoprávny charakter. Avšak jeho procesnoprávna úprava sa riadi zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Inštitút zásahu do pokojného stavu vo svojej podstate má charakter predbežnej ochrany. V slovenskom právnom poriadku s plynutím času a v dôsledku prijatých noviel prešiel zásah do pokojného stavu zmenami. „Zákonom č. 515/2003 Z. z. o krajských úradoch a obvodných úradoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov bola v článku III. tohto zákona upravená aj zmena zákona č. 40/1964 Zb. (Občiansky zákonník) v znení neskorších predpisov (ďalej len „OZ“), a to konkrétne § 5 OZ, kde sa slová „príslušnom orgáne štátnej správy“ nahradili slovom „obci“ a slovo „ten“ sa nahradilo slovom „obec“. Zdanlivo kozmetické zmeny dvoch slovíčok priniesli prelom do právomoci samospráv. Tento zákon nadobudol účinnosť 01. 01. 2004.“ (Soldán, 2010, s. 15) V právnej histórii poznáme rôzne druhy predbežnej ochrany. Medzi známejšie právne systémy, ktoré pracovali s inštitútom predbežnej ochrany patrí napríklad aj rímske právo. Rímske právo poznalo tzv. restitutio in integrum čo znamená navrátenie do predošlého (pôvodného) stavu (Rebro 1995) alebo restitutio ita facienda est, ut unusquisque integrum ius suum recipiat čo sa dá preložiť aj ako navrátenie do pôvodného stavu (reštitúciu) treba urobiť tak, aby každý mal znovu svoje neporušené právo. (Rebro, 1995)

## 1 Zásah do pokojného stavu

Treba s poukazom na duálnosť fungovania obci buď v režime originálnej pôsobnosti alebo prenesenom výkone štátnej správy zadefinovať konanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka. Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej sp. zn. 8Sžo/208/2009 zo dňa 12.01.2010: „*Ak ide o rozhodovanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka, ide o realizáciu právomoci správneho orgánu rozhodovať vo veciach občianskoprávných. Predbežnosť rozhodnutia podľa § 5 Občianskeho zákonníka nespočíva v predbežnej povahe rozhodnutia v rámci správneho konania, ale jeho predbežnosť spočíva vo vymedzení jeho vzťahu k možnému súdnemu konaniu a rozhodovaniu.*“

V pozitívno-právnej úprave Občianskeho zákonníka má zásah do pokojného stavu nasledovné znenie: „*Ak došlo k zrejmemu zásahu do pokojného stavu, možno sa domáhať ochrany na obci. Obec môže predbežne zásah zakázať alebo uložiť, aby bol obnovený predošlý stav. Tým nie je dotknuté právo domáhať sa ochrany na súde.*“ Teda predpokladom na začatie konania podľa § 5 Občianskeho zákonníka je existencia pokojného stavu a zásahu do pokojného stavu. Právna úprava tohto inštitútu pozostáva z troch viet, preto výklad jednotlivých pojmov tkvie v rozhodovacej činnosti súdov. Napríklad v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/30/2015 je uvedené, že „*Právna ochrana podľa ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka je formulovaná ako predbežná a správny orgán pri jej poskytovaní nevyhlasuje ani nevytvára právny stav, ale stav pokojný - teda určitý konkrétny faktický stav.*“ Teda z rozhodnutia vyplýva, že pokojný stav musí byť dostatočne konkrétny faktický stav, ktorý je možný opísať alebo preukázať. Predpokladom konania taktiež je, že pokojný stav musel trvať určitú dobu pred zásahom. „*Tým se, mimo jiné, odlišuje ochrana poslední držby od ochrany pokojného stavu, neboť pokojný stav musel po nějakou dobu fakticky existovat, aniž by někomu vadil nebo aniž by ho někdo svým svémocným jednáním narušil.*“ (online, Šuláková, 2013,) Čo sa týka zásahu, ten taktiež nie je definovaný v Občianskom zákonníku preto bude treba definičný rámec tohto pojmu hľadať v rozhodovacej činnosti súdov. Podľa Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/89/2015 musí byť zásah zrejмый. Podľa rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/59/2014: „*Obec sa v konaní nezaoberá otázkou, či zásah do pokojného stavu bol po práve alebo v rozpore s ním. Zisťuje iba, či boli splnené podmienky požadované Občianskym zákonníkom pred rozhodnutím. Tieto podmienky sú dve a to:*

*a/ zrejmé porušenie pokojného stavu - za také porušenie je treba považovať zásah, ktorý nevyklučuje pochybnosti, že sa ním mení pokojný stav (posledný). Typické sú najmä zásahy do oblasti tzv. susedských práv (§ 127 OZ),*

*b/ existencia pokojného stavu - ide o faktický, posledný pokojný stav pred zásahom. Rozsah poskytnutej ochrany je opätovne daný predmetným ustanovením OZ.*“

Podľa rozhodovacej činnosti súdov môžeme teda zhrnúť, že pokojný stav musí byť faktický a preukázateľný a zároveň musí existovať v čase pred zásahom. Zásah zasa musí byť zrejмый a preukázateľný, jeho intenzita musí byť dostatočná nato, aby bola spôsobilá zmeniť faktický pokojný stav, ktorý trval doteraz. Teda aj samotný zásah musí mať svoje znaky a z toho

dôvodu nestačí akýkoľvek zásah.<sup>205</sup> Zásah môže mať charakter jednorazový, opakujúci sa a trvajúci. Dôležitou otázkou však je, či zásah zo svojej podstaty prezumuje iba komisívne správanie alebo pod týmto pojmom môžeme rozumieť skutočnosti omisívneho charakteru. Inak povedané, musí byť pôvodcom zásahu človek alebo môže nastať aj bez jeho pričinenia, resp nekonania? Príkladom by mohla byť vis maior – vyššia moc. (Rebro, 1995) Podľa nášho názoru by sa takáto situácia nedala subsumovať pod pôsobnosť § 5 Občianskeho zákonníka, nakoľko by absentoval pasívne legitimovaný účastník, nakoľko z podstaty tohto konania ide práve o spor dvoch strán. Sporový charakter daného zásahu do pokojného stavu teda predpokladá aktívne a pasívne legitimovaného účastníka. Aktívne legitimovanou osobou na podanie návrhu na ochranu podľa § 5 na obci je ten, kto sa domáha pokojného stavu a pasívne legitimovanou osobou je ten, kto svojím správaním zasahuje do pokojného stavu, pričom obe strany môžu byť fyzickou osobou alebo právnickou osobou. Taktiež môže byť aktívne aj pasívne legitimovaný účastník tvorený viacerými fyzickými osobami alebo právnickými osobami. Obidve strany podľa § 5 Občianskeho zákonníka po procesnej stránke, ktorá je upravená zákonom č. 71/1967 Zákon o správnom konaní (správny poriadok), postavenie účastníka konania.

Príslušným správny orgán, ktorý je opravený v danej veci rozhodovať podľa súčasnej právnej úpravy je obec/mesto. Táto vecná príslušnosť plynie z ustanovenia § 5 Občianskeho zákonníka. Nakoľko z podstaty úpravy daného právneho inštitútu vyplýva, že ide o predbežnú ochranu, je dôležité pri rozhodovaní vziať na zreteľ časové hľadisko. Predbežná ochrana v tomto prípade predpokladá rýchle riešenie danej veci. Napríklad rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/30/2015 podľa ktorého „*Úlohou správneho orgánu je urýchlené poskytnutie ochrany pred zrejým zásahom do posledného pokojného faktického stavu a zabezpečiť poriadok a klud*“ alebo rozhodnutie II. ÚS 665/2015 bod 15, v ktorom je uvedené, že: „*Uvedené ustanovenie Občianskeho zákonníka predstavuje občianskoprávnu ochranu v prípade zrejmeho zásahu do pokojného stavu, ktorá je zákonodarcom zverená na účely rýchlej nápravy obci.*“ Z rozhodovacej činnosti súdov jasne vyplýva, že obec momentom domáhania sa obnovy pokojného stavu je povinná konať s razantnou rýchlosťou, nakoľko, ak by sa konanie zbytočne naťahovalo, nemalo by zmysel rozhodnutie v čase kedy zásah už netrvá alebo naopak v dôsledku dlhého konania by vznikol nový pokojný stav determinovaný posledným zásahom.

Pre čo najúspešnejšie riešenie danej situácie je potrebné, aby aktívne legitimovaná osoba, teda osoba, ktorej narušenie pokojného stavu prekáža, čo najskôr podnikla kroky k náprave. To znamená, že sa bude na príslušnej obci domáhať písomne alebo ústne konania podľa §5 Občianskeho zákonníka. Veľmi dôležitá je teda rýchlosť. „*Podľa aplikačnej praxe iných českých súdov sa nový pokojný stav vytvára po troch mesiacoch od zmeny, proti ktorej nikto nepodá podnet. Je to zvlášť dôležité, pretože obec v konaní podľa § 5 OZ chráni posledný pokojný stav.*“ (Soldán,2021, s 10)

Zo znenia prvej vety § 5 Občianskeho zákonníka, kde sa uvádza, že je možné sa domáhať ochrany, vyplýva aktívne konanie jedného z účastníkov konania, a teda to predpokladá, že

---

<sup>205</sup> Bližšiu definíčné znaky zásahu uvádza napríklad vo svojom rozhodnutí Najvyšší súd Slovenskej republiky v konaní pod sp. zn. 3 Sžo 4/2017.



konanie bude vždy začínať na základe návrhu. To znamená, že takéto konanie nezačne z úradnej povinnosti. Nakoľko toto konanie má sporový charakter, je jeho procesná stránka upravená v zákone č. 71/1967 Zb. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). K podpore tohto argumentu slúži napríklad rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžo/89/2015: „*Úlohou správneho orgánu je urýchlené poskytnutie ochrany pred zrejým zásahom do posledného pokojného faktického stavu a zabezpečiť poriadok a klud. Konanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka prebieha podľa režimu Správneho poriadku.*“ V danom momente musí mať obec na zreteli dodržiavanie všetkých náležitostí konania tak, aby minimalizovala svoju zodpovednosť pri potencionálnom porušení práv účastníkov konania alebo neohrozila svoje rozhodnutie potencionálnou neplatnosťou, ktorej by sa mohli domáhať účastníci konania. Na dané pochybenie poukazuje aj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžo/101/2014. To znamená, že obec v momente, ako sa bude aktívne legitimovaný účastník domáhať ochrany posledného pokojného stavu písomne alebo ústne, musí posúdiť, či daný podnet spĺňa predpoklady pre konanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka.<sup>206</sup> Pre obec môže byť najťažšou fázou práve vyhodnotenie podnetu a určenie či začne dané konanie v režime § 5 lebo nie.<sup>207</sup>

Obec sa v danej situácii musí vysporiadať s otázkou aktívnej a pasívnej legitimácie účastníkov konania, existencie posledného pokojného stavu a existencie zrejmeho zásahu. Ak už obec disponuje podaním<sup>208</sup>, je v záujme rýchlosti, na ktorú sme upozorňovali vyššie, aby vo veci obec začala konať, a to spôsobom, že účastníkov konania predvolá na pojednávanie.<sup>209</sup> Predvolanie na ústne pojednávanie je v č. 71/1967 Zb. Zákon o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) uvedené za predpokladu, „*ak to vyžaduje povaha veci, najmä ak sa tým prispeje k jej objasneniu, alebo ak to ustanovuje osobitný zákon.*“ Vzhľadom na procesné práva účastníkov je pre obec priaznivejšie nariadiť ústne pojednávanie a zároveň takéto pojednávanie môže lepšie ozrejmiť situáciu. Môže sa stať, že aktívne legitimovaný účastník má dôkazy podporujúce jeho tvrdenia, avšak nevie ich doručiť spolu s podaním vzhľadom na ich charakter. Napríklad môže ísť o video záznam, ktorý nejde priložiť k písomnosti a vzhľadom na jeho veľkosť sa nedá ani poslať prostredníctvom emailovej komunikácie. Prítomnosť na ústnom pojednávaní má svoje zakotvenie ako v § 21 správneho poriadku, tak v ústave v čl. 46, ale aj na európskej úrovni, a to konkrétne: „*Podľa čl. 14 odporúčania CM/Rec (2007) 7 patrí medzi základné procesné práva dotknutej osoby a v dokumentoch Rady Európy sa chápe ako procesnoprávny prejav princípu transparentnosti*

<sup>206</sup> Môžeme tu aplikovať zásadu podľa §3 ods. 4 prvá veta a to, že: Správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne mu vybaveniu veci.

<sup>207</sup> Najvyšší súd Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/64/2013: „*Odvolačí súd považuje za potrebné dať do pozornosti, že v ďalšom konaní bude povinnosťou správneho orgánu dôsledne rešpektovať skutočnosť, že zákonnou podmienkou poskytnutia právnej ochrany príslušným orgánom štátnej správy v zmysle § 5 OZ je, že došlo k zrejme mu zásahu do nastoleného pokojného stavu. Až v situácii, keď sa tak stane, je orgán štátnej správy po zistení existencie posledného pokojného stavu a zistení existencie zrejme ho, teda na prvý pohľad znateľného zásahu do tohto stavu, povinný poskytnúť postihnutému právnu ochranu.*“

<sup>208</sup> Konanie je začaté dňom, keď podanie účastníka konania došlo správne mu orgánu príslušnému vo veci rozhodnúť.

<sup>209</sup> O začatí konania správny orgán upovedomí všetkých známych účastníkov konania; ak mu účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi, alebo pokiaľ to ustanovuje osobitný zákon, upovedomí ich o začatí konania verejnou vyhláškou.

verejnej správy.“ (Košičiarová, 2013, s. 100) Ústne pojednávanie dáva väčší priestor pre obec ako príslušný správny orgán pochopiť danú situáciu a zároveň vytvára priestor pre predkladanie dôkazov podporujúcich jednotlivé tvrdenia. O ústnom pojednávaní obec spíše zápisnicu podľa § 22 správneho poriadku. Často v praxi môže prispieť k objasneniu prípadu dôkaz vo forme obhliadky podľa § 38 správneho poriadku. Podľa charakteru namietaného zásahu môže v rámci dokazovania prispieť k objasneniu stavu aj účasť znalcov. Po ústnom pojednávaní a prípadnej miestnej obhliadke a iných formách dokazovania, ak nepríde k skutočnosti, ktorá by odôvodňovala prerušenie alebo zastavenie konania, pristúpi obec k vydaniu rozhodnutia.

Za podstatné považujeme objasniť charakter rozhodnutia vydaného na podklade konania v režime § 5 Občianskeho zákonníka. „Pretože v konaní podľa § 5 OZ sa nerozhoduje o právach, ale je chránený posledný pokojný stav, nie je poskytnutie ochrany konečným riešením. Vydanie predbežného opatrenia podľa § 5 OZ predstavuje dočasnú úpravu vzťahov, kým bude vec vyriešená s konečnou platnosťou.“ (Soldán, 2012, s. 23) Na základe vyššie uvedeného teda rozhodnutie podľa § 5 má charakter rozhodnutia predbežnej povahy, čo vychádza zo skutočnosti, že nejde v danej veci o spor o právo, čo potvrdzuje napríklad aj rozhodnutie Najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžo/98/2015.<sup>210</sup> Obec vo svojom rozhodnutí môže podľa Občianskeho zákonníka uložiť iba povinnosť predbežne zásah zakázať alebo uložiť povinnosť, aby bol obnovený predošlý stav. Povinnosť obsiahnutá v rozhodnutí môže znieť na povinnosť konať, povinnosť nekonať, zdržať sa určitého konania alebo niečo strpieť.

## Záver

Treba dodať, že konanie podľa § 5 Občianskeho zákonníka nevyklučuje právo domáhať sa ochrany na súde.<sup>211</sup> Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí - sp. zn. 4Sžo/59/2014 uvádza, že: „Vzhľadom na ochranu, ktorú poskytuje obec, a na jej povahu, možno vyvodit', že rozhodnutie obce podľa § 5 OZ má úplne iný charakter ako rozhodnutie súdu, a preto občiansko-právny súd nie je a ani nemôže byť viazaný rozhodnutím obecného úradu vydaného podľa § 5 OZ.“ Proti rozhodnutiu je možné podať opravný prostriedok, v prípade, ak rozhodnutie nie je ešte právoplatné alebo žalobu v prípade, ak rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť. Teda, ak sa niektorý účastník nestotožnil s rozhodnutím obce, môže sa domáhať svojich práv súdnou cestou. Inštitút zásahu do pokojného stavu má, ako sme načrtali v úvode príspevku, dlhú históriu. Počas svojej existencie mal rôzne podoby v závislosti od

<sup>210</sup> Najvyšší súd Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/98/2015 uvádza, že : „Orgány štátnej správy pri poskytovaní právnej ochrany podľa § 5 OZ neskúmajú právne otázky, t.j. či skutočne došlo k zásahu do cudzieho subjektívneho občianskeho práva, či sa tak stalo protiprávne alebo v súlade s právom atď., keďže nejde o spor o právo. Ich úlohou je len poskytnúť v skrátenom konaní právnu ochranu pred zrejým zásahom do posledného pokojného stavu, a teda faktického stavu, a tak zabezpečiť medzi dotknutými osobami poriadok a pokoj (z uznesenia Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 183/01 zo dňa 29.05.2001).“

<sup>211</sup> Napríklad uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 665/2015 zo dňa 22.10.2015: „Uvedené ustanovenie Občianskeho zákonníka predstavuje občianskoprávnu ochranu v prípade zrejmeho zásahu do pokojného stavu, ktorá je zákonodarcom zverená na účely rýchlej nápravy obci. Ako je samotným ustanovením zdôraznené, ide o ochranu predbežnú a dotknutá osoba sa môže naďalej domáhať ochrany svojich práv na súde.“

právnej úpravy, v ktorej sa nachádzal a v slovenskom právnom poriadku pretrval až do súčasnosti. Napríklad Česká republika, ktorá disponuje bohatou rozhodovacou činnosťou v rozsahu zásahu do pokojného stavu, ktorý bol obsiahnutý v zákone č. 89/2012 Sb. občanský zákoník, ho pred časom zo svojho obsahového znenia vypustila. Na základe rozhodovacej činnosti slovenských súdov môžeme dôvodiť, že svojho času to bol pomerne často využívaný inštitút. Taktiež podľa dôslednej analýzy tohto inštitútu v publikácii **Artúra Soldána**<sup>212</sup> vieme abstrahovať, že aplikačná prax priniesla mnohé problémy a otázky pre obce, ktoré sú príslušné v daných veciach rozhodovať. Veľkú časť týchto problémov riešila práve rozhodovacia činnosť súdov. Na mieste je teda otázka, či aj v súčasnosti má § 5 svoje opodstatnenie, nakoľko právny systém napreduje a vyvíja sa a posledné roky prešiel právny poriadok Slovenskej republiky výraznými zmenami a zároveň aj pomery v obciach sa značne zmenili. V súčasnosti môže § 5 „súperiť“ napríklad s inštitútom mediácie podľa zákona č. 420/2004 Z. z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov. Zároveň môže súperiť so súdnym konaním, ktoré je v súčasnosti prístupnejšie laickej verejnosti a v takom konaní má predsa len väčšiu váhu a širší dopad a súdne konanie má profesionálnejšie a odbornejšie vedenie sudcom. Avšak § 5 má svoje výhody. Je to oproti súdnemu konaniu rýchlejšie konanie, zároveň je prehľadnejšie a na pochopenie laickej verejnosti ľahšie ako súdne konania a finančne menej nákladnejšie ako súdny spor či mediácia. Je teda otázkou na zákonodarcu, či pri najbližšej zmene Občianskeho zákonníka tento inštitút ponechá alebo ho zruší. Nespochybniteľnou vecou je podľa nás skutočnosť, že zásah do pokojného stavu svoju úlohu historicky splnil.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

KOŠIČIAROVÁ, S. 2013, *Správny poriadok komentár*. Šamorín: Heuréka, 2013, 357s., ISBN 978-80-89122-85-1

REBRO, K. 1995 *Latinské právne výrazy a výroky*. Bratislava: IURA EDITION, 1995, 301s., ISBN 80-88715-20-2

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/208/2009 zo dňa 12.01.2010

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/30/2015 zo dňa 02.02.2016

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo/89/2015 zo dňa 15.02.2017

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/59/2014 zo dňa 02.12.2014

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/4/2017 zo dňa 21.02.2018

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/30/2015 zo dňa 02.02.2016

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžo/89/2015 zo dňa 26.10.2016

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/64/2013 zo dňa 18.09.2014

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžo/101/2014 zo dňa 31.03.2016

rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/98/2015 zo dňa 25.08.2016

SOLDÁN, A. 2012, *Ochrana pokojného stavu v občianskom zákonníku*. Praha: C. H. Beck, 2012, 76 s., ISBN 978-80-7400-259-5

---

<sup>212</sup> Ochrana pokojného stavu v Občianskom zákonníku, 2012, Artúr Soldán

ŠULÁKOVÁ, M. 2012. *Novela Občanského soudního řádu v návaznosti na nový občanský zákoník - řízení o žalobách z rušene držby*. [online]. [cit.20.11.2021]. Dostupné na internete: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny\\_prava\\_2012/files/reforma/SulakovaMartina.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2012/files/reforma/SulakovaMartina.pdf)  
zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník  
zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)  
zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov

# MOŽNOSTI SPOLOČNÍKA PRI UPLATŇOVANÍ NÁROKOV VOČI ŠTATUTÁRNEMU ORGÁNU KAPITÁLOVEJ SPOLOČNOSTI<sup>213</sup>

## THE COMPANION'S POSSIBILITIES IN MAKING CLAIMS AGAINST THE STATUTORY BODY OF THE CORPORATION

Lenka Ušiaková, Martin Kubinec

### ABSTRAKT

*Príspevok sa zaoberá vzájomným vzťahom medzi spoločníkom kapitálovej obchodnej spoločnosti a jej štatutárnym orgánom a analyzuje možnosti spoločníka uplatňovať v mene spoločnosti nároky voči štatutárnemu orgánu. Autori poukazujú na platnú právnu úpravu a zároveň aktuálnu judikatúru súdov. Zaoberajú sa predovšetkým podmienkami pre priznanie aktívnej vecnej legitímácie spoločníkovi pre uplatnenie nárokov voči štatutárnemu orgánu súdnou cestou, a to s osobitným zreteľom na charakter uplatňovaných nárokov. Popri možnostiach uplatnenia reflexnej škody príspevok prezentuje aj ďalšie možnosti spoločníka vynucovať riadny, odborný a lojálny výkon správy kapitálovej obchodnej spoločnosti. Na základe rozboru platnej právnej úpravy a judikatúry súdov autori v príspevku poukazujú na úsilie o posilnenie vnútornej kontroly v rámci kapitálových obchodných spoločností a zvýšenie nárokov na výkon funkcie ich štatutárnych orgánov.*

**Kľúčové slová:** *spoločník, kapitálová obchodná spoločnosť, štatutárny orgán, reflexná škoda, aktívna vecná legitímácia*

### Úvod

Postavenie štatutárneho orgánu a jeho vzťah ku kapitálovej spoločnosti a jej spoločníkom vrátane vzájomných zodpovednostných vzťahov je závislý od charakteristických znakov kapitálovej spoločnosti podmienujúcich jej vnútorné organizačné usporiadanie. Ako uvádza **I. Pelikánová** „*právna osobnosť kapitálovej spoločnosti sa osamostatňuje od spoločníkov, väzba medzi spoločníkmi a spoločnosťou sa osamostatňuje v prospech autonómnej existencie spoločnosti.*“ (Pelikánová, 2006, s. 48) Kapitálové obchodné spoločnosti teda vytvárajú primárny právny rámec pre investíciu súkromného kapitálu fyzickej osoby zúčastňujúcej sa na spoločnosti a jeho zhodnotenie a zároveň prenos podnikateľského rizika a ochranu pred nebezpečenstvom postihnutia osobného majetku neinvestovaného do spoločnosti v prípade neúspechu v podnikaní zo spoločníka na spoločnosť.

Dosiahnutie týchto cieľov je zabezpečené zákonným koncipovaním nástrojov – podstatných pojmových znakov kapitálovej spoločnosti, ktorými sú predovšetkým vylúčenie, príp. obmedzenie ručenia spoločníkov kapitálových spoločností za záväzky spoločnosti, striktné oddelenie majetku spoločnosti tak vo forme obligatórne tvoreného základného

<sup>213</sup> Tento príspevok bol vytvorený v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0472/21: Prierezová analýza mimoriadnych intervenčných zásahov štátu a ich aplikácie v období krízy spôsobenej ochorením COVID-19 na súkromnoprávne vzťahy v Slovenskej republike.

kapitálu, ako aj vlastného imania spoločnosti od majetkovej sféry jej spoločníkov a relatívne nezasahovanie spoločníkov do správy spoločnosti, ktorá je zabezpečená prostredníctvom komplexnej vnútornej organizačnej štruktúry zahŕňajúcej v rámci delby moci spravidla tak orgány výkonné ako aj kontrolné (Eliáš, Bartošiková, Pokorná, 2005).

Podstatným znakom kapitálovej spoločnosti je o.i. stratifikácia vlastníckych vzťahov v rámci spoločnosti spočívajúca v oddelení správy spoločnosti od jej vlastníctva. Vlastníctvo spoločnosti bude prináležať spoločníkovi, zúčastňujúcemu sa na spoločnosti svojím majetkovým vkladom, očakávajúcemu od spoločnosti jeho zhodnotenie v rámci jej podnikateľskej činnosti. Vlastník spoločnosti pritom z rozmanitých dôvodov zahŕňajúcich napr. požiadavku zverenia správy spoločnosti subjektu s potrebnou mierou profesionalizácie v záujme zvýšenia jej potenciálu v podnikateľskom prostredí, či vnímaním účasti na spoločnosti ako istej formy investície, spoločnosť priamo nespravuje a neriadi, stáva sa pasívnym vlastníkom s odlišným obsahom vlastníckeho práva oproti vlastníkovi v tradičnom vnímaní. Správa a riadenie spoločnosti sa sústreďuje v rukách správcu – reprezentanta spoločnosti (jej štatutárneho orgánu), ktorého úlohou je opatrovať a chrániť zverené statky za účelom ich zhodnotenia v prospech a v záujem spoločnosti a jej vlastníkov<sup>214</sup>.

Je vecou funkčných právnych noriem nastoliť rovnováhu vo vzťahu medzi štatutárnym orgánom a spoločnosťou a zároveň medzi štatutárnym orgánom a spoločníkom s dôrazom na riadny výkon funkcie štatutárneho orgánu a zodpovedné, odborné a lojálne plnenie jeho povinností tak, aby ho bolo možné zabezpečiť a z pohľadu spoločníka ako reálneho vlastníka spoločnosti vynútiť. Trendy v pozitívnoprávnej úprave v poslednom období smerujú k zvýšenej miere zodpovednosti štatutárneho orgánu kapitálových spoločností za výkon funkcie a v súvislosti s tým k zvýšenej miere jeho sankcionovateľnosti, a to vzhľadom na celospoločenskú požiadavku posilnenia zodpovednosti za podnikanie a zabezpečenia ochrany veriteľov a tretích osôb v podnikateľskom prostredí pred neúmerným podnikateľským rizikom. K uvedenému dochádza práve inštitucionálnym oslabovaním postavenia štatutárneho orgánu, jeho zvýšenou kontrolou a zákonným či na súdnom rozhodnutí založeným prienikom cez korporátny závoj, ktorý mu je poskytnutý princípmi právnej úpravy kapitálových obchodných spoločností.

Na zabezpečenie deklarovaných zmien v postavení štatutárneho orgánu sú použité jednak konkrétne právne normy, ktoré akcentujú na posilnenie zodpovednosti štatutárneho orgánu, osobitne zodpovednosť za spôsobenú škodu a jeho ručenie, a jednak interpretácia a aplikácia právnych noriem na konkrétne právne problémy predovšetkým v rámci rozhodovacej činnosti súdov.

V ďalšom texte príspevku poukazujeme na posilnenie postavenia spoločníkov kapitálových obchodných spoločností a rozšírenie ich oprávnení z hľadiska uplatňovania rozmanitých nárokov voči štatutárnym orgánom týchto spoločností, a to najmä z pohľadu judikatúry súdov.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Princíp oddelenia správy od riadenia spoločnosti („*separation of ownership and control*“) a postavenie spoločníka ako pasívneho vlastníka spoločnosti („*passive property*“) bolo popísané A. Berlem a G. Meansem v práci *The Modern Corporation and Private Property* (1932). (Berle, Means, 1991)

<sup>215</sup> Príspevok vychádza z predchádzajúceho výskumu autorky, ktorý bol publikovaný: Postavenie spoločníkov (akcionárov) kapitálovej spoločnosti pri uplatňovaní nároku na náhradu škody voči štatutárnemu orgánu. In

## 1 Charakter nárokov uplatniteľných spoločníkom voči štatutárnemu orgánu kapitálovej spoločnosti

Principiálny základ kapitálovej obchodnej spoločnosti vo svojej podstate vylučuje postup spoločníka priamo voči orgánu spoločnosti za účelom vynútenia plnenia jeho povinností či uplatnenia konkrétneho nároku, a to so zreteľom na pasívny charakter jeho postavenia v rámci kapitálovej obchodnej spoločnosti. Na to, aby mohol spoločník vstúpiť do právneho vzťahu medzi spoločnosťou a jej štatutárnym orgánom, je nevyhnutná existencia zákonného splnomocnenia, konkrétnej pozitívnoprávnej úpravy, ktorá v jednotlivých prípadoch pretrhne organizačnú a mocenskú štruktúru v rámci kapitálovej obchodnej spoločnosti a založí oprávnenia spoločníka priamo voči jej štatutárnemu orgánu. V takom prípade sa zo spoločníka stáva zákonný zástupca spoločnosti oprávnený na základe príslušnej pozitívnoprávnej úpravy konať v mene spoločnosti (voči jej štatutárnemu orgánu alebo voči inej osobe) a tým obmedziť vonkajšiu štatutárnu právomoc štatutárneho orgánu, ktorá je jedným zo základných prvkov vyššie popísanej stratifikácie v rámci kapitálovej obchodnej spoločnosti.

V súvislosti s uplatňovaním nárokov spoločníkom voči štatutárnemu orgánu kapitálovej spoločnosti zákon č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Obchodný zákonník“ alebo „ObZ“) predpokladá oprávnenia spoločníka v súvislosti s uplatňovaním konkrétnych nárokov, a to predovšetkým nároku na náhradu škody voči štatutárnemu orgánu a v nadväznosti na postup štatutárneho orgánu nároku na vrátenie plnenia vyplateného spoločníkovi v rozpore so zákonom ako aj nároku, ktorý má spoločnosť voči štatutárnemu orgánu ako zákonnému ručiteľovi (§ 122 ods. 3 ObZ vo vzťahu k spoločnosti s ručením obmedzeným a § 181 ods. 1 ObZ vo vzťahu k akciovej spoločnosti). Zákonná úprava pritom výslovne predpokladá, že spoločník nebude konať vo vlastnom mene ale v mene spoločnosti ako jej zákonný zástupca. Na uplatnenie týchto nárokov oprávňuje spoločníka hmotnoprávne a zároveň je predpokladom založenia jeho aktívnej vecnej legitímácie (Gandžalová, 2017) na podanie príslušnej tzv. derivatívnej žaloby (*actio pro socio*), ktorou nárok v mene spoločnosti uplatní.

Okrem relatívne presne špecifikovaných nárokov predmetné ustanovenia Obchodného zákonníka hovoria tiež o uplatnení iných nárokov, ktoré má spoločnosť voči štatutárnemu orgánu. Tieto nároky pritom bližšie nešpecifikuje a je vecou interpretácie právnej normy a jej aplikácie v právnych vzťahoch posúdiť, nakoľko extenzívne je potrebné predmetné ustanovenia vykladať.

Uplatnenie nároku na náhradu škody spoločníkom voči štatutárnemu orgánu je tradičným, všeobecne uznávaným inštitútom, prostredníctvom ktorého spoločník voči štatutárovi uplatňuje tzv. reflexnú škodu. Na druhej strane je možné uvažovať nad prípadmi možného uplatnenia iných nárokov, ktoré má spoločnosť voči štatutárneho orgánu a na ich

základe nad podmienkami priznania aktívnej vecnej legitímácie spoločníkovi pri iniciovaní súdneho konania v mene spoločnosti (Ondrová, 2019).

## 1.1 Reflexná škoda a možnosti jej uplatnenia

V súvislosti s uplatnením nároku na náhradu škody spôsobenej štatutárnym orgánom spoločnosti sa dostáva do konfliktu postavenie kapitálovej spoločnosti ako takej a postavenie spoločníka, ktorí vzájomne nerozlučiteľne v dôsledku konania štatutárneho orgánu utrpeli škodu. Postavenie spoločníka kapitálovej spoločnosti pri uplatňovaní nárokov na náhradu škody voči štatutárnemu orgánu spoločnosti je do značnej miery ovplyvnené jeho právami a povinnosťami v rámci spoločnosti, faktickým majetkovým prepojením so spoločnosťou a potenciálnou závislosťou kvality a kvantity ním uplatnených nárokov od kvality a kvantity nárokov na náhradu škody voči štatutárnemu orgánu uplatniteľných kapitálovou spoločnosťou.

Vo vzťahu k možnostiam spoločníka uplatniť si voči štatutárnemu orgánu nárok na náhradu škody vo svojom mene a na svoj účet sa stretávame v právnej doktríne s tzv. teóriou reflexnej škody.

Reflexnou škodou rozumieme škodu spôsobenú konaním alebo opomenutím štatutárneho orgánu (príp. iného orgánu) spoločnosti spoločníkovi spoločnosti, ktorá spočíva v zmenšení alebo nezväčšení majetkových hodnôt zodpovedajúcich jeho účasti v spoločnosti, a to v nadväznosti na zmenšenie alebo nezväčšenie hodnoty spoločnosti ako takej. Takáto škoda sa v právnej doktríne vo všeobecnosti považuje za škodu závislú od škody spôsobenej spoločnosti a samostatne spoločníkom voči štatutárnemu orgánu (príp. inému orgánu) spoločnosti za neuplatniteľnú.

S teóriou reflexnej škody sa stretávame predovšetkým v zahraničných právnych úpravách, výslovne s ňou počíta rekodifikácia českého súkromného práva.<sup>216</sup> V britskom korporátnom práve bol princíp vylúčenia náhrady reflexnej škody (*no reflective loss*) založený v rozhodnutí Odvolacieho súdu v prípade *Prudential Assurance Co. Ltd. Newman Industries Ltd [1982]*, v súlade s ktorým spoločník nie je oprávnený podať žalobu o náhradu škody na svoj účet (vo svoj prospech) vo vzťahu ku škode spôsobenej spoločnosti. Správnym postupom je podanie derivatívnej žaloby v mene a na účet spoločnosti, pretože akákoľvek náhrada škody priznaná spoločnosti sa premietne do zvýšenia hodnoty podielov spoločníkov. Princíp neuplatniteľnosti reflexnej škody bol potvrdený rozhodnutím Snemovne Lordov v komplexnom rozsudku v prípade *Johnson v Gore Wood & Co [2004]* (Hannigan, 2012). Z takto formulovanej zásady bola následne pripustená výnimka v rozhodnutí Odvolacieho súdu v prípade *Giles v. Rhind [2004]*, ktorá pripúšťa uplatnenie nároku na náhradu škody na vloženú investíciu spoločníkom spoločnosti voči reprezentantovi spoločnosti, ak reprezentant spoločnosti svojím protiprávnym konaním priviedol spoločnosť do stavu, kedy nie je schopná uplatniť si nárok na náhradu škody voči reprezentantovi spoločnosti (Joffe, Drake,

---

<sup>216</sup> § 213 Občanského zákonníka



Richardson, Lightman, Colingwood, 2011). Právny názor vyslovený v rozhodnutí *Giles v. Rhind* je skôr ojedinelý a v následnej judikatúre anglické súdy uprednostňujú skôr striktné uplatňovanie zásady neuplatniteľnosti reflexnej škody.<sup>217</sup> Rovnako z nemeckej pozitívnoprávnej úpravy je odvoditeľná zásada, podľa ktorej nárok na náhradu škody môže byť uplatnený spoločníkom (akcionárom) voči štatutárnemu orgánu v prípade, ak uplatňovaná škoda neodráža škodu spôsobenú spoločnosti (§ 117 ods. 1 posledná veta *Aktiengesetz*).

Koncepcia reflexnej škody má svoj logický základ vo vzájomnej prepojenosti a podmienenosti nárokov spoločníka a samotnej kapitálovej spoločnosti voči jej štatutárnemu orgánu. Vychádza z predpokladu, že škode spôsobenej na podiele spoločníka spoločnosti predchádza škoda spôsobená na samotnom imaní spoločnosti ako takej, ktorej zhojením dôjde k zákonitému zhojeniu škody na majetkových hodnotách spoločníka. Naopak, priznaním nároku na náhradu škody spoločníkovi by malo dôjsť ku konvalidácii majetkovej straty, ktorú utrpel na svojom podiele na spoločnosti, bez zreteľa na postavenie ostatných spoločníkov a škodu spôsobenú na ich podieloch, ako aj bez zreteľa na škodu na imaní spoločnosti.

Okrem uvedeného je potrebné poukázať na lojalitu spoločníkov voči spoločnosti, na ktorú sa v právnej doktríne upriamuje pozornosť. V korporáčnom práve sa uprednostňuje kolektívna ochrana záujmov spoločnosti a všetkých jej spoločníkov pred individuálnymi záujmami a nárokmi konkrétneho spoločníka, ktorý sa na spoločnosti zúčastňuje. Obmedzená uplatniteľnosť reflexnej škody núti spoločníka kapitálovej spoločnosti správať sa voči spoločnosti a ostatným jej spoločníkom lojálne a uprednostniť uplatňovanie nárokov na náhradu škody voči štatutárnemu orgánu žalobou *actio pro socio*, ktorá v prípade úspechu zabezpečí odstránenie nepriaznivých následkov škodného konania štatutárneho orgánu v majetkovej sfére spoločnosti, všetkých jej spoločníkov a tým v konečnom dôsledku aj v majetkovej sfére aktivizujúceho sa spoločníka.

V súvislosti s prípadným uplatnením nárokov spoločníka na náhradu škody voči štatutárnemu orgánu vo svojom mene a na svoj účet nezávisle na spoločnosti v nadväznosti na vyššie uvedenú úvahu je potom potrebné konštatovať, že neúspech spoločníka v spore by bol dôsledkom nedostatku jeho aktívnej vecnej legitímácie, keďže škoda postihujúca podiel spoločníka, ktorej vznik preukazuje ako jeden z predpokladov vzniku zodpovednosti za škodu, je škodou spôsobenou samotnej spoločnosti. Škoda, ktorá vznikla v majetkovej sfére spoločníka, je výhradne jej nevyhnutným dôsledkom, ktorý sa nespravuje vlastným právnym režimom, naopak, od škody spôsobenej spoločnosti priamo závisí. Uvedená polemika je ešte prehĺbená v prípade jednoosobovej kapitálovej spoločnosti. Takáto škoda sa v právnej doktríne vo všeobecnosti považuje za škodu závislú od škody spôsobenej spoločnosti a samostatne spoločníkom voči štatutárnemu orgánu (príp. inému orgánu) spoločnosti za neuplatniteľnú.

---

<sup>217</sup> Napr. Gardner v. Parker (No 2) [2004], Atlasview Ltd v. Brightview Ltd. (No 2) [2004] (Hannigan, 2012)

## 1.2. Extenzívne nazeranie na uplatniteľnosť ďalších nárokov spoločníka voči štatutárnemu orgánu kapitálovej obchodnej spoločnosti

V úvode zmieňovanom ustanovení § 122 ods. 3 (§ 181 ods. 1) Obchodného zákonníka je okrem uplatnenia nároku na náhradu škody umožnené spoločníkovi kapitálovej obchodnej spoločnosti uplatniť si voči štatutárnemu orgánu iné nároky, ktoré voči nemu spoločnosť má. Tieto nároky nie sú bližšie špecifikované, v tejto súvislosti je možné uvažovať nad charakterom nároku uplatniteľného spoločníkom voči štatutárnemu orgánu v mene spoločnosti, ktorý by zakladal aktívnu vecnú legitimáciu spoločníka na podanie derivatívnej žaloby (Smolková, Dzimko, 2020).

Spoločník spoločnosti je oprávnený tieto nároky uplatniť za predpokladu, že nedôjde k ich uplatneniu zo strany spoločnosti (samotným konateľom v prípade s.r.o. alebo dozornou radou akciovej spoločnosti). Primárnym zmyslom tohto zákonného splnomocnenia je *„každému zo spoločníkov umožniť, aby v záujme spoločnosti zasiahol z vlastnej iniciatívy vtedy, keď orgány spoločnosti zostávajú nečinné.“* (Ovečková a kol., 2017, s. 865)

V rámci demonštratívneho výpočtu v odbornej literatúre nachádzame konkretizované nároky, ktorých uplatnenie spoločníkom voči štatutárnemu orgánu prichádza do úvahy, napr. nárok zo zákonného ručenia konateľov založeného porušením povinností v súvislosti s neoprávneným vráteným vkladom (§ 67k ObZ) či porušením ustanovení o kríze (§ 67f ObZ), nároky ktoré vzniknú spoločnosti z dôvodu porušenia zákazu konkurencie zo strany štatutárneho orgánu (§ 65 ObZ), ako aj nároky, o ktorých tak ustanoví zákon alebo spoločenská zmluva spoločnosti (Ovečková a kol., 2017, s. 865).

Strohý zákonný text a naňho nadväzujúci výklad je možné principiálne rozšíriť so zreteľom na rozhodovacu činnosť súdov, ktoré k oprávnenia spoločníka voči štatutárnym orgánom kapitálových obchodných spoločností pristupujú vskutku extenzívne. V tejto súvislosti je možné poukázať na **rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn.: 2 Obo 222/2001 zo dňa 5.4.2002**, podľa ktorého *„spoločníkovi spoločnosti s ručením obmedzeným nemožno bez ďalšieho uprieť naliehavý právny záujem na určení neplatnosti zmlúv, ktoré uzavrela spoločnosť a ktoré môžu mať nepriaznivý vplyv na hodnotu jeho obchodného podielu.“* Výklad použitý Najvyšším súdom SR do značnej miery rozširuje možnosti spoločníka so zreteľom na uplatniteľnosť nároku voči štatutárnemu orgánu na podmienku existencie naliehavého právneho záujmu.

Pre vznik aktívnej vecnej legitimácie spoločníka pre podanie žaloby o určenie neplatnosti zmluvy uzatvorenej spoločnosťou postačuje preukázanie naliehavého právneho záujmu spoločníka na jej určení, a to aj za predpokladu len možného nepriaznivého vplyvu na hodnotu obchodného podielu, t.j. len novej budúcej škody a bez priamej právnej úpravy v zákone alebo v spoločenskej zmluve konkrétnej spoločnosti.

Na citované rozhodnutie Najvyššieho súdu SR priamo a výslovnej nadväzuje **Ústavný súd SR v náleze, sp. zn.: I. ÚS 191/2019 zo dňa 26.11.2019**, v ktorého odôvodnení vo vzťahu k aktívnej legitimácii spoločníka (sťažovateľa) v konaní proti štatutárnemu orgánu spoločnosti uvádza, že *„absolútna neplatnosť nastáva bez ďalšieho, priamo zo zákona (R39/1998), na absolútnu neplatnosť prihládajú súdy a iné orgány aplikácie práva z úradnej*

*povinnosti, pôsobí proti každému a môže sa jej dovolávať ktokoľvek, a teda (okrem iných) aj sťažovateľ.“*

Navyše Ústavný súd SR v odôvodnení predmetného nálezu rozširuje aktívnu vecnú legitímáciu spoločníka aj na uplatnenie prostriedkov neodkladnej, resp. preventívnej právnej ochrany priamo proti štatutárnemu orgánu, vo vzťahu k čomu uvádza nasledovné: *„Nárok na náhradu škody, ktorú utrpela spoločnosť, uplatňuje akcionár v zmysle § 182 ods. 2 Obchodného zákonníka ako zástupca spoločnosti a v jej mene (tzv. akcionárska žaloba, actio pro socio). Ak člen orgánu škodu spoločnosti nahradí, prejaví sa táto náhrada aj vo zvýšení hodnoty akcie akcionára. Avšak v prípade, ak by konanie členov predstavenstva malo spôsobiť škodu priamo akcionárom, a nie akciovej spoločnosti, uplatňuje si ju akcionár vo vlastnom mene ako vlastný hmotnoprávny nárok (priama škoda). Nie je preto vylúčené aby bol aj akcionár osobou, ktorá môže mať právne relevantné postavenie vo vzťahu k členom predstavenstva. Obchodný zákonník však mlčí, pokiaľ ide o možnosť akcionára uplatniť prostriedky neodkladnej, resp. preventívnej právnej ochrany priamo proti členom predstavenstva. Uvedená prípustnosť uplatnenia náhrady škody akcionárom v mene spoločnosti proti členovi predstavenstva, ale aj možnosť akcionára uplatniť vlastný nárok na náhradu priamej škody proti členovi predstavenstva však indikujú, že zákonodarca nemal úmysel vylúčiť akcionára z možnosti uplatniť určité právo (či už svoje vlastné alebo právo spoločnosti) priamo proti členovi predstavenstva. Absencia priameho hmotnoprávneho vzťahu medzi členom predstavenstva a akcionárom týmto prostriedkom následnej právnej ochrany vo veci samej nebráni, a preto niet dôvodu bez ďalšieho úplne vylúčiť možnosť akcionára uplatniť priamo proti členovi predstavenstva aj prostriedky predbežnej (neodkladnej) právnej ochrany za splnenia predpokladov uplatnených v Civilnom sporovom poriadku, najmä potreby bezodkladne upraviť pomery. Posúdenie splnenia podmienok, za ktorých tak akcionár môže urobiť vo vlastnom mene alebo v mene obchodnej spoločnosti, či posúdenie toho, do akej miery je možnosť podať návrh na nariadenie neodkladného opatrenia podmienená určitým postupom akcionára na valnom zhromaždení, je úlohou všeobecných súdov.“* (Nález Ústavného súdu SR, sp. zn.: I. ÚS 191/2019 zo dňa 26.11.2019)

Ústavný súd SR teda so zreteľom na zmysel zákona nepripúšťa vylúčenie spoločníka z uplatnenia nárokov voči štatutárnemu orgánu a to tak v mene spoločnosti, ako aj priamych vlastných nárokov spoločníka voči štatutárnemu orgánu spoločnosti, naopak posilňuje jeho postavenie tým, že predpokladá založenie jeho aktívnej vecnej legitímácie v prípade splnenia hmotnoprávnych a procesných podmienok pre uplatnenie konkrétneho nároku. V súvislosti s uplatnením nárokov, ktoré by si voči štatutárnemu orgánu mohla uplatniť samotná spoločnosť je však potrebné zdôrazniť prednosť uplatnenia týchto nárokov spoločnosťou, pričom aktívna vecná legitímácia spoločníka môže byť založená len v prípade nečinnosti spoločnosti.

## **Záver**

Vývoj pozitívnoprávnej úpravy v podmienka Slovenskej republiky v súčasnej dobe vo všeobecnosti sleduje sprísnenie podmienok správy kapitálových obchodných spoločností a zvyšovania nárokov na štatutárne orgány, ktoré túto správu reálne vykonávajú. Zároveň je

evidentné úsilie zákonodarcu o posilňovanie nástrojov vnútornej kontroly v rámci spoločnosti a vynucovanie plnenia povinností orgánov správy kapitálovej obchodnej spoločnosti. Z hľadiska analyzovanej problematiky je možné konštatovať, že súdy pristupujú k značne extenzívnemu výkladu zákonných ustanovení a rozširujú oprávnenia spoločníkov (akcionárov) vo vzťahu k štatutárnym orgánom vrátane oprávnení uplatniť prostriedky právnej ochrany spoločníkom voči štatutárnemu orgánu..

Vzhľadom na štruktúru orgánov kapitálových spoločností a vzťah medzi spoločníkmi a výkonnými orgánmi spoločnosti je možné v zásade s týmto prístupom súhlasiť. Je však potrebné trvať na to, aby v konkrétnom prípade boli naplnené základné zákonné podmienky pre priznanie aktívnej vecnej legitímácie spoločníka voči štatutárnemu orgánu spoločnosti, za ktoré považujeme predovšetkým vyčerpanie možností a prostriedkov pre uplatnenie príslušného nároku voči štatutárnemu orgánu samotnou spoločnosťou a zároveň naplnenie hmotnoprávných a procesných podmienok pre uplatnenie tohto nároku na strane samotného spoločníka. Zároveň vzhľadom na charakter kapitálovej spoločnosti je nevyhnutné trvať na tom, aby spoločník, pokiaľ je to možné uplatňoval konkrétny nárok (bez ohľadu na to či ide o škodu alebo o iný nárok) prioritne ako zákonný zástupca spoločnosti podaním žaloby *actio pro socio*, nie samostatne vo svojom mene, a to so zreteľom na požiadavku lojality spoločníka vo vzťahu k spoločnosti.

Súčasný trendy v judikatúre sú v tomto smere zreteľne na prospech spoločníka, a tým na prospech záujmov samotnej spoločnosti. Efektívnejšie, transparentnejšie a pružnejšie uplatňovanie nárokov voči štatutárnym orgánom totiž v konečnom dôsledku môže zvýšiť tlak na kvalitu nimi vykonávanej správy kapitálových obchodných spoločností.

## Zoznam bibliografických odkazov

- BERLE, A. - MEANS, G. 1991. *The Modern Corporation and Private Property*. Londýn : Transaction Publishers, 1991. 380 s. ISBN 0-88738-887-6.
- ELIÁŠ, K. – BARTOŠÍKOVÁ, M. – POKORNÁ, J. 2005. *Kurs obchodního práva. Právnícké osoby jako podnikatelé*. 5. vydání. Praha : C. H. Beck, 2005. 653 s. ISBN 80-7179-391-4.
- GANDŽALOVÁ, D. 2017. Základné princípy civilného sporového súdneho konania. In *Visegrad journal on human rights*. 2017, vol. 1, no. 2, s. 12-18. ISSN 1339-7915.
- HANNIGAN, B. 2012. *Company Law*. Third edition. Oxford : Oxford University Press, 2012. 748 s. ISBN 978-0-19-960802-7.
- JOFFE, V. Qc. – DRAKE, D. – RICHARDSON, G. – LIGHTMAN, D. – COLLINGWOOD, T. 2011. *Minority shareholders. Law, Practice, and Procedure*. Fourth edition. Oxford : Oxford University Press, 2011. 566 s. ISBN 978-0-960131-8.
- ONDROVÁ, J. 2019. Právo na súdnu a inú právnu ochranu. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitatis Matthiae Belii Neosolii*. Roč. 23. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2019, s. 270-330. ISBN 978-80-557-1583-4.
- OVEČKOVÁ, O. a kol. 2017. *Obchodný zákonník. Veľký komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, s.r.o., 2017. 3192 s. ISBN 978-80-8168-573-6.

PELIKÁNOVÁ, I. – ČERNÁ, S. a kol. 2006. *Obchodní právo. Společnosti obchodního práva a družstva. II. díl.* Praha : ASPI, 2006. 548 s. ISBN 80-7357-149-8.

SMOLKOVÁ, S. – DZIMKO, J. 2020. Základné princípy dokazovania v civilnom procese. In *Interpolis '20*. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela - Belianum, 2020, s. 92-99. ISBN 978-80-557-1804-0.

UŠIAKOVÁ, L. 2012. Postavenie spoločníkov (akcionárov) kapitálovej spoločnosti pri uplatňovaní nároku na náhradu škody voči štatutárnemu orgánu. In *Notitiae Novae Facultatis Iuridicae Universitas Matthiae Beli. Roč. 17*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela, 2012, s. 345-350. ISBN 978-80-557-0471-5.

Zákon č. 89/2012 Sb. Občanský zákoník v znení neskorších predpisov

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

# **RECENZOVANÝ ZBORNÍK VEDECKÝCH PRÁČ Z MEDZINÁRODNEJ VEDECKEJ KONFERENCIE INTERPOLIS'21**

Počet strán: 326

Dátum konania konferencie: november 2021

## **RECENZENTI**

doc. PhDr. Natália Kováčová, PhD.

doc. PhDr. Rastislav Kazanský, PhD., EMBA

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.

## **EDITORI ZBORNÍKA**

Mgr. Tomáš Beňuška

Mgr. Patrícia Šimková

Mgr. Tomáš Žipaj

Mgr. Nikola Miadoková

## **OBÁLKA**

Mgr. Martin Mancoš

© Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

Edícia: Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov UMB

**ISBN 978-80-557-1909-2**