



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA
V KOŠICIACH
FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY



Teória a prax verejnej správy

Recenzovaný zborník príspevkov
z 8. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov
17. február 2023

KOŠICE 2023

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov zo 8. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, ktorá sa uskutočnila dňa 17. februára 2023 (online prostredníctvom MS Teams).

ZOSTAVOVATELIA:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Martina Kantorová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Miroslav Fečko, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ODBORNÍ GARANTI KONFERENCIE:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Martina Kantorová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Eva Výrostová, PhD., univerzitná docentka

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Richard Geffert Ph.D.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:

Mgr. Patrik Fajak – predseda

Mgr. Lukáš Ivančík

Mgr. Viktória Ferková

Mgr. Frederika Fogašová

Ing. Michaela Lukačínová

Mgr. Vitalii Horovenko

Mgr. Andrea Košíková

PhDr. Marcel Orenič

RECENZENTI:

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Lenka Pčolinská, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. Katarína Miňová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Eliška Župová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Eva Mihaliková, PhD., univerzitný docent

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Eva Výrostová, PhD., univerzitný docent

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

prof. Volodymyr Rodchenko, PhD., DrSc.

V. N. Karazin Kharkiv National University

Iryna Soldatenko, PhD., associate professor

V. N. Karazin Kharkiv National University

Tento text je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0 - CC BY NC ND („Uved'te pôvod – Nepoužívajte komerčne - Nespracováajte“)



Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.

Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Dostupné od: 09.08.2023

Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk

ISBN 978-80-574-0234-3 (e-publikácia)

Predhovor

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach organizovala 17. februára 2023 v poradí ôsmy ročník medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov s titulom „**Teória a prax verejnej správy**“. Medzinárodná konferencia doktorandov bola organizovaná dištančnou formou prostredníctvom aplikácie Microsoft Teams.

Aktuálna spoločenská, politická, ekonomická ako aj bezpečnostná situácia nielen v Slovenskej republike, ale i v celej Európe vytvára priestor a príležitosti pre vedecko-výskumné rozpracovanie v rámci jednotlivých dielčích oblastí naprieč všetkými spoločenskými vednými odbormi. V rámci individuálnej vedeckej profilácie, ako aj v súlade s vedecko-výskumným zameraním univerzít a fakúlt jednotlivých doktorandov, sa príspevky zameriavali na aktuálne dianie a moderné trendy teórie a praxe verejnej správy.

Súčasťou recenzovaného zborníka príspevkov z 8. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov je 26 príspevkov doktorandov zo Slovenskej republiky, Maďarska a Ukrajiny. Študenti doktorandských študijných programov tak aj prostredníctvom medzinárodnej vedeckej konferencie mali možnosť prezentovať, obhájiť a diskutovať svoje vlastné vedecko-výskumné výstupy.

Podakovanie patrí všetkým, ktorí sa podieľali na príprave konferencie a na príprave tohto zborníka vedeckých prác.

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

dekan

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

OBSAH

VYUŽITIE TECHNOLOGIE BLOCKCHAIN VO VEREJNEJ SPRÁVE	8
--	---

Michal Toman

AKTUÁLNOSŤ PROBLEMATIKY NOVELIZÁCII ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KONTEXTE VOLIEB DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ A DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV	16
--	----

Simona Karafová

VEKOVÝ CENZUS AKO PODMIENKA VÝKONU AKTÍVNEHO VOLEBNÉHO PRÁVA.....	23
--	----

Frederika Fogašová

OCHRANA OSOBNÝCH ÚDAJOV MALOLETÝCH OSÔB V ONLINE PRIESTORE	32
--	----

Viktória Ferková

LEGALITA, LEGITIMITA A PROPORCIONALITA PRÁVNÝCH AKTOV VYDÁVANÝCH ÚRADOM VEREJNÉHO ZDRAVOTNÍCTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY V ČASE PANDÉMIE OCHORENIA COVID-19.....	41
--	----

Peter Jurišta

ČINNOSŤ VYBRANÉHO ZASTUPITEĽSTVA VÚC V ROKOCH 2017-2022	55
---	----

Lukáš Ivančík

VYBRANÉ APLIKAČNÉ PROBLÉMY SPOJENÉ S PRÁVNOU TRANZÍCIOU	67
---	----

Joachim Dušan Fraňo

KOMPARÁCIA PRÁVNÝCH PROSTRIEDKOV OCHRANY PRED NEČINNOSŤOU ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY PODĽA SPRÁVNEHO PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY A SPRÁVNÍHO ŘÁDU ČESKEJ REPUBLIKY	74
---	----

Patrik Fajak

ÚLOHA ŠTÁTU V PROBLEMATIKE TÝRANIA DETÍ.....	80
--	----

Barbora Klúčiková

POSTAVENIE FINANČNEJ SPRÁVY V BOJI PROTI DAŇOVÝM ÚNIKOM V SLOVENSKEJ REPUBLIKE.....	95
--	----

Elena Lazoríková

AKTUÁLNE ZMENY VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ.....	109
Edita Filadelfiová	
VYBRANÉ LEGISLATÍVNE ZMENY V RODINNEJ POLITIKE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE OD 1.JANUÁRA 2023	117
Andrea Košíková	
OPRAVNÉ PROSTRIEDKY PROTI ROZHODNUTIAM V KONANÍ O NÁVRHU NA VKLAD	125
Lucia Filagová, Róbert Jakubáč	
FIŠKÁLNY VPLYV ZAMESTNÁVANIA CUDZINCOV NA EKONOMIKU SR.....	134
Natália Pozsonyiová	
THE ROLE OF TRANSFERS IN THE FINANCING OF COLLECTIVE GOODS: CASE STUDY OF SLOVAK REPUBLIC	141
Daniela Hadačová, Jana Lukáčová, Siniša Mali, Lenka Maličká	
SELECTED PATTERNS OF FINANCING THE LOCAL PUBLIC SECTOR	155
Jana Lukáčová, Daniela Hadačová, Siniša Mali, Lenka Maličká	
GOVERNANCE AND ECONOMIC GROWTH IN VARIOUS INCOME GROUP COUNTRIES: LOW, LOWER MIDDLE, HIGHER MIDDLE AND HIGH INCOME...	165
Sofian Bouhlef	
WASTE MANAGEMENT DEVELOPMENT IN SLOVAKIA AND SELECTED EUROPEAN COUNTRIES.....	183
Marina Valenčíková	
POLITICAL ECONOMY DEBATE IN ETHIOPIA: STATE-LED OR LIBERAL ORIENTATION FOR DEVELOPMENT	192
Berihu Asgele Siyum	
NOVÉ VNÍMANIE SOCIÁLNEJ EKONOMIKY V KONTEXTE GENERÁCIE 45+	200
František Strunga	
MONITORING AND EVALUATION IN THE FIELD OF HEALTH CARE IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT	211
Nataliia Korobchynska, Alina Khaletska	

ŠPECIALIZAČNÉ ŠTÚDIUM LEKÁROV NA SLOVENSKU A V ČESKEJ REPUBLIKE	221
---	-----

Marianna Kapustová

EKONOMICKÉ A ETICKÉ ASPEKTY FINANCOVANIA SÚKROMNÝCH ŠKÔL V PÔSOBNOSTI MIESTNYCH SAMOSPRÁV	232
---	-----

Mária Petruščáková

VPLYV PANDÉMIE COVID-19 NA MARGINALIZOVANÉ SKUPINY OBYVATEĽSTVA	245
---	-----

Vitalii Horovenko

RIEŠENIE ZELENÝCH TÉM Z POHLADU OBČANOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY	253
--	-----

Michaela Lukačínová

INFLUENCE OF THE POLITICAL CULTURE OF SLOVAK-UKRAINIAN BORDER REGION RESIDENTS IN LOCAL AND REGIONAL POLITICAL PROCESSES – USING THE DELPHI TECHNIQUE	264
---	-----

Liudmyla Rishko

VYUŽITIE TECHNOLOGIE BLOCKCHAIN VO VEREJNEJ SPRÁVE

USE OF BLOCKCHAIN TECHNOLOGY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Michal TOMAN

Abstract

Electronically processed transactions require smaller physical interaction with the public administration and provide shorter response time, higher transparency, integrity and confidentiality. Blockchain enhances some of these features as it introduces immutability and transparency of recorded transactions and can help create trust between participants. In this paper, we conduct a brief review on the use of blockchain technology in e-government applications to identify e-government services that can benefit from the use of blockchains, the types of technologies that are chosen for the proposed solutions, and the current development in the EU. The goal is to demonstrate the potential and contribution of blockchain in this field, provide useful insights to governments considering investing in this innovative technology, and facilitate researchers in their future activities in blockchain-enabled e-government services.

Key words: *blockchain, public administration, European Commission, sandbox*

Úvod

Prvýkrát sa technológia blockchain objavila v októbri 2008 s platformou digitálnej meny Bitcoin od Satoshi Nakamota (Nakamoto, 2008). Vykonané transakcie boli hashované a ukladané do blokov. Každý nový blok obsahoval nielen uložené informácie o transakcii, ale aj hash predchádzajúceho bloku. Hash sa tiež používal na identifikáciu a integráciu informácií (pozn. hashovacia metóda je spôsob, ako zabezpečiť dáta v blockchaine) (Konashevych, Poblet, 2018). Rovnako, ako mnoho iných oblastí, technológiu blockchainu sa snaží využívať aj oblasť e-governmentu s cieľom podporiť transformáciu verejnej správy a uľahčiť poskytovanie transparentných a bezpečných verejných služieb. Hlavným účelom prijatia tohto technologického prístupu je vyhnúť sa ingerencii ústredného orgánu verejnej správy do overovania transakcií občanov alebo podnikateľov s verejnými orgánmi, decentralizovať zber, uchovávanie a spracovanie údajov a zabezpečiť integritu a nemennosť údajov. Používanie technológie blockchain však vyvoláva mnohé obavy o súkromie, keďže mnohé služby elektronickej verejnej správy zahŕňajú osobné údaje, ktoré je potrebné náležite chrániť, aby sa blockchain nestal cieľom hackerov, ktorí by získali neoprávnený prístup k údajom občanov. Navrhované riešenia teda musia zohľadňovať

právne obmedzenia, ako sú tie, ktoré vyžaduje napr. Všeobecné nariadenie o ochrane údajov (t. j. GDPR) a rešpektovať súkromie užívateľov pri publikácii transakcií v „zdieľanej účtovnej knihe“ (ďalej aj ako „DLT“, z angl. distributed ledger technology) a zároveň by malo poskytovať potrebný autorizovaný prístup verejnej správe alebo iným zainteresovaných stranám.

1 Projekty aplikácie technológie blockchain vo verejnej správe

Rozvoj a transformácia verejnej správy je témou medzi výskumníkmi už desaťročia (Bannister, Connolly, 2014). Tieto diskusie stále pokračujú, keďže meniace sa politické, spoločenské a ekonomické výzvy si vyžadujú neustále uvažovanie o spôsobe, akým sa organizuje verejná správa. Pokiaľ ide o riešenie týchto výziev, paradigma reforiem verejnej správy je široko vnímaná ako poskytujúca nové perspektívy základného rozvoja verejnej správy. Ukazuje posun ku kolaboratívnej interakcii medzi jej rôznymi aktérmi, a preto kladie veľký dôraz na jej správne riadenie a organizáciu. Štruktúrované a podrobnejšie vedecké snahy o posúdenie inštitucionálnych dôsledkov používania technológie blockchain sú však zriedkavé (Brinkmann, Heine, 2019). To platí najmä pre teoretickú otázku, do akej miery by mohla profitovať verejná správa z technológie blockchain. Ako pri každom inom výskume je dôležité rozširovať teoretickú časť prostredníctvom dopĺňajúceho empirického výskumu. Doteraz sa na celom svete realizovalo niekoľko blockchainových projektov s cieľom zmeniť spôsob poskytovania služieb verejnej správy. Tieto projekty sa snažia zmeniť širokú škálu týchto služieb, ako je napr. register pozemkov (kataster), digitálne identity alebo akademické tituly. Z vedeckého hľadiska je výhodné tieto projekty empiricky vyhodnotiť, či sú v súlade s teoretickými diskusiami o rozvoji verejnej správy. Tieto poznatky by nám mohli poslúžiť ako cenná spätná väzba pre ďalšie výskumné snahy a môžu tiež formovať dizajn budúcich blockchainových projektov.

1.1 e-Volby

Hjalmarsson a kol. (Hjalmarsson a kol., 2018) otestovali systém elektronického hlasovania, ktorý využíva tzv. permissioned blockchain, čiže blockchain, do ktorého nemá prístup ktokoľvek, ale kam je prístup len na základe povolenia. Na dosiahnutie svojich výskumných cieľov v oblasti súkromia a bezpečnosti použili teda súkromný blockchain založený na báze konsenzu Proof of Authority na sieti Go-Ethereum. Tento mechanizmus konsenzu je založený na tzv. stávke (pozn. medzičasom celý Ethereum prešiel na mechanizmus Proof of Stake, teda konsenzus založený na stávke časti vlastných aktív), ktorý pomáha rýchlejšie overovať transakcie. Každý volič má pri voľbách, ktorých sa zúčastní, svoju „peňaženku“. Pre voľby vytvorí správca volieb pre každý príslušný uzol volebného okrsku inteligentnú zmluvu (t. j. Smart Contract) a volič môže začať hlasovať po tom, čo do tejto „zmluvy“ vloží svoj hlas a jeho údaje o hlasovaní overí väčšina

ostatných uzlov a následne sa jeho hlas priradí do danej siete blockchain. Pre svoje hlasovanie dostane volič hlasovacie ID, ktoré môže použiť na overenie, či je jeho hlas uvedený na blockchaine a či je správne započítaný. Hlasovacia transakcia na blockchaine neobsahuje žiadne údaje voliča, aby sa zachovali požiadavky na ochranu súkromia.

Podobný model navrhol Khan a kol. (Khan a kol., 2018 a Khan a kol., 2020). Vo svojej práci opísali model pre bezpečný systém elektronického hlasovania. Navrhli systém elektronického hlasovania, ktorý bol nasadený pomocou open-source multi-chain Blockchain a jeho verzie Alpha 4. Vybrali si túto špecifickú verziu, pretože mala vtedy nové funkcie, ktoré im pomohli zvládnuť tok údajov spolu s hlasovaním. Na preskúmanie vplyvu náporu na čas spracovania „transakcie“, veľkosť priemerného a maximálneho počtu spracovaných transakcií a priemernú veľkosť bloku experimentovali s tromi rôznymi scenármi implementácie hlasovania na základe rôznych nastavení, napríklad koľko voličov sa zúčastní, koľko bude kandidátov a či budú hlasovať lokálne alebo aj z väčších vzdialeností. Pred začiatkom hlasovania musia byť voliči zaregistrovaní ako jedinečné hashe, pričom tento postup pomáha zachovať súkromie a neodhalenú identitu voliča. Tieto hashe použijú voliči na prenos svojho hlasu. Volič dostane od príslušného orgánu hlasovací žetón (token), ktorý použije na odovzdanie hlasu svojmu preferovanému kandidátovi, aby sa zabránilo duplicitnému hlasovaniu. Hlasy sú uložené v súkromnom blockchaine ako aktívum a tiež uložené na adrese, ktorá funguje ako koordinačný orgán, ktorý prenáša hlasy (žetóny) na kandidátov. Overenie odovzdaných hlasov je úspešné pomocou konsenzuálneho algoritmu PoW (Proof of Work). Konsenzus je úspešný, ak s pomedzi dôveryhodných používateľov, ktorí pracujú ako ťažbári a sú zodpovední za prijatie alebo neprijatie hlasovacej transakcie, v prípade ak je hlasovacia transakcia prijatá, priradia ako blok do DLT.

1.2 Zdieľanie údajov vo verejnej správe

Liu a kol. (Liu a kol., 2018) navrhli rámec na zdieľanie údajov, ktorý sa zameriava na ochranu pred narušením dôvernosti údajov pri ich zdieľaní medzi rôznymi orgánmi verejnej správy a opisujú v ňom, ako ich chrániť pred narušením počas transakcie. Zdieľanie informácií medzi uzlami sa uskutočňuje pomocou súkromných blockchainov (t. j. permissioned), pričom toto riešenie overujú uzly v sieti a umožňuje im to navzájom si dôverovať. Zároveň stanovuje základné vlastnosti údajov a znižuje nekonzistenciu dátového rámca. Systém môže tiež vyhľadávať údaje podľa kritérií, zhromažďovať názvy oddelení resp. orgánov verejnej správy, ktoré údaje vlastnia a vymieňať si žiadosti navzájom medzi nimi. Blockchain tiež triedi agregovanú správu používateľa a spracúva údaje používateľa anonymne, aby bola zaistená jeho anonymita. Údaje v rámci blockchainu založenom na takejto ochrane súkromia zahŕňajú tri vrstvy: i) databázovú vrstvu, ktorá je primárnou databázou, ktorá obsahuje nespracované údaje, ii) vrstvu servera, ktorá spracúva tieto

údaje a iii) vrstvu blockchainu, ktorá ukladá dátové adresáre každého uzla a samotný uzol, ktorý dáta vlastní. Ak vznikne požiadavka na zdieľanie údajov, prvým krokom je lokalizácia požadovaných informácií a odoslanie žiadosti do príslušného uzla. Keď je žiadosť prijatá, spustí sa špecifický proces na uloženie požadovaných údajov na server na ochranu osobných údajov, potom sa žiadosť potvrdí a spustí sa zdieľanie údajov. Úlohou blockchainu v tomto modeli je overiť každého používateľa a zabrániť falšovaniu údajov. Validácia sa vykonáva pomocou konsenzuálneho algoritmu PoW.

2. Blockchain v Európskej únii a v Slovenskej republike

V súčasnosti sa kladie veľký dôraz práve na bezpečnosť údajov a funkcionality systémov, pričom tieto sú veľmi dôležitým predpokladom úspešnej transformácie z papierovej do digitálnej verejnej správy. V súčasnosti preto v SR a v EÚ rezonuje najmä potreba chrániť osobné údaje. Aj z tohto dôvodu v prostredí Slovenskej republiky vznikol dokument „Štúdia možností a potenciálu technológie „blockchain“ pri zlepšovaní eGovernment riešení“. Daná štúdia bola a je určená zodpovedným pracovníkom verejnej správy pre doplnenie ich prehľadu o inovatívnych informačných technológiách a podporu ich rozhodovania pri ďalšom smerovaní informatizácie verejnej správy v Slovenskej republike. Aj keď existuje množstvo strategických dokumentov, akčných plánov, projektov, ako aj permanentná snaha napredovať v oblasti informatizácie verejnej správy, SR je v porovnaní s ostatnými krajinami EÚ ešte v pozadí, respektíve na zadných priečkach.

Blockchain tiež môže byť zdrojom spoľahlivých a nemenných údajov pre ďalšie spracovanie, interpretáciu a využitie pri strojovom učení a big data analýzach. Blockchain a jeho využitie v komerčných alebo eGovernment riešeniach je zatiaľ veľmi mladá disciplína a napriek mnohým ohláseným zámerom je zrealizovaných len málo aplikácií (nie prototypov), ktoré využívajú technológiu blockchain a teda aj informácií o skutočných nákladoch je málo. Jedno z kľúčových rozhodnutí je, aký typ blockchain technológie sa použije. Existujú dva hlavné smery: využiť existujúci verejný blockchain (napr. Ethereum) alebo budovať vlastný. Jednoduché odporúčanie a jednoznačné správne riešenie neexistuje, oba varianty majú svoje výhody a nevýhody. Asi najznámejším modelom blockchainu je model bežný u kryptomien, a to odmena vo forme kryptomeny pridelená uzlu ktorý vytvára nový blok. Pri konzorčných alebo privátnych blockchainoch (permissioned) nemusia byť uzly odmeňované za validovanie bloku alebo zaradenie transakcie. Účastníci konzorcia (napr. štátne inštitúcie, notári, firmy z dodávateľského reťazca a pod.) sa môžu dohodnúť na zriadení a prevádzkovaní blockchainu bez poplatkov – každý bude benefitovať z prínosov riešenia a prijme za to záväzok prevádzkovať uzol siete požadovaných parametrov.

3. Európsky regulačný sandbox pre blockchain

Technológie DLT, vrátane blockchainu, majú širšie využitie než len rámec finančných krypto služieb. DLT môže podporovať regulačné technológie, ktoré pomáhajú verejným orgánom bojovať proti falšovaniu v globálnych dodávateľských reťazcoch a chrániť overiteľné doklady (napr. diplomy o vzdelaní) pred podvodmi. Verejnej správe môžu uľahčiť výmenu neosobných údajov na tréning algoritmov alebo vytvoriť jedinečné digitálne riešenia pre aktíva v sektoroch mobility, energetiky a výroby. Zatiaľ čo pilotné projekty ukázali významný potenciál DLT naprieč priemyselnými sektormi, prevláda právna neistota, keďže o riadenie sa naďalej delí mnoho aktérov. Na zvýšenie právnej istoty na podporu ambície Európskej Únie získať vedúce postavenie v digitálnej oblasti v tomto digitálnom desaťročí je potrebný užší dialóg medzi regulačnými orgánmi a inovátormi. A práve European Blockchain Regulatory Sandbox rieši túto potrebu tým, že ponúka dôveryhodné prostredie pre regulátorov a poskytovateľov DLT technológií. Dňa 14. februára 2023 Európska Komisia spustila tento regulačný sandbox pre inovatívne nápady použitia zahŕňajúce technológie DLT. Cieľom European Blockchain Regulatory Sandbox je uľahčiť cezhraničný dialóg s a medzi regulátormi a dozornými orgánmi na jednej strane a spoločnosťami alebo verejnými orgánmi na strane druhej. V týchto dialógoch môžu vývojári prezentovať svoj obchodný návrh, aby získali právne poradenstvo a usmernenie od regulačných orgánov. Regulačné otázky sa môžu týkať akejkolvek oblasti práva. Sandbox umožní supervízorom rozšíriť svoje znalosti o špičkových technológiách zahŕňajúcich DLT. Získané ponaučenia sa budú zdieľať medzi zúčastnenými regulačnými orgánmi, čo pomôže Európskej Komisii identifikovať najlepšie postupy. European Blockchain Regulatory Sandbox bude spolupracovať s ďalšími relevantnými rámcami sandboxu, najmä s platformou EÚ pre digitálne financie (EU Digital Finance Platform) a sandboxmi Umelej inteligencie, ktoré budú vytvorené podľa Aktu o umelej inteligencii. Táto spolupráca má kľúčový význam vzhľadom na rastúcu konvergenciu inovatívnych technológií v prípadoch použitia vo viacerých priemyselných odvetviach. Inovatívne verejné subjekty a spoločnosti zo súkromného sektora (vrátane start-upov a scale-upov) usadené a pôsobiace v Európskom hospodárskom priestore sa môžu uchádzať v prvej výzve na vyjadrenie záujmu, ktorá bola práve vyhlásená. Táto prvá výzva bude otvorená do 14. apríla 2023. European Blockchain Regulatory Sandbox bude fungovať tri roky s tromi ročnými kohortami po 20 prípadoch reálneho použitia. Vnútroštátne regulačné a dozorné orgány budú môcť diskutovať o regulačných problémoch, ktoré sa vyskytli na národnej úrovni v cezhraničnom prostredí, s inými regulátormi EÚ a národnými regulačnými orgánmi s využitím celoeurópskeho rámca sandboxu, ktorý je vytvorený práve pre tento projekt. Regulačné orgány tak majú možnosť podporovať aplikácie prípadov použitia v sandboxe, ktoré považujú za obzvlášť dôležité pre regulačný dialóg. Ďalšie podrobnosti o podpore, ktorú môžu regulátori poskytnúť, sú zahrnuté v kritériách výberu, ktoré sú zverejnené Európskou Komisiou.

Zúčastnené regulačné a dozorné orgány budú mať príležitosť prispieť k rozvoju najlepších postupov a získaných skúseností, ktoré si môžu navzájom vymieňať. Regulačné orgány navyše budú môcť spolupracovať a vymieňať si skúsenosti a poznatky s inými vnútroštátnymi regulačnými orgánmi a regulačnými orgánmi EÚ, ktoré sa zúčastňujú na sandboxe pre konkrétny prípad použitia. Okrem toho sandbox umožní regulačným orgánom a dozorným orgánom rozšíriť svoje znalosti o špičkových technológiách zahŕňajúcich blockchain a technológiu DLT. Správy o osvedčených postupoch budú identifikovať regulačné a právne problémy a riešenia so zameraním na podporu vzájomného učenia sa medzi sektormi. Informácie budú zverejnené, pričom budú zdôraznené príspevky zúčastnených regulačných orgánov a orgánov dohľadu. Každý rok sa tiež bude udeľovať cena za najinovatívnejšieho regulátora.

Záver

S rozšírením technológie blockchain v iných oblastiach, než sú len kryptomeny, sa výskumné úsilie v posledných rokoch radikálne rozšírilo. Technológia blockchain sa považuje za revolučný prístup v oblasti verejných služieb a elektronickej verejnej správy a funguje ako prostriedok umožňujúci občanom, firmám a verejnej správe ľahkú vzájomnú interakciu transparentným spôsobom. Táto inovácia vychádza z kombinácie transparentnosti, integrity, dôveryhodnosti a zodpovednosti, avšak musí byť presne navrhnutá. Distribuovaná DLT sieť navyše zvyšuje dôveru medzi všetkými účastníkmi, pretože transakcie sa vykonávajú bezpečne bez súhlasu ústredného orgánu. Pri písaní nášho článku sme zaznamenali rôznu úroveň vyspelosti riešení využívajúcich technológiu blockchain v službách elektronickej verejnej správy. Blockchain ako prevratná technológia má však potenciál výrazne prispieť k robustnejším a transparentnejším službám elektronickej verejnej správy a k zrovnoprávneniu a zjednoteniu týchto aktuálnych nerovností. Výskumné činnosti v tejto oblasti sa musia zintenzívniť a musí sa dosiahnuť viac výsledkov, aby sa mohli vyvodiť bezpečné závery, pokiaľ ide o najživotaschopnejšie a udržateľnejšie služby elektronickej verejnej správy s podporou blockchainu. Úsilie Európskej Komisie a vládnych a mimovládnych organizácií jednotlivých členských štátov je preto len v počiatočnej fáze a bude si vyžadovať ešte niekoľko rokov naberania skúseností.

Zoznam bibliografických odkazov

- Bannister, F., Connolly, 2014. R. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. *Government Information Quarterly*. Vydanie 31, číslo 1, rok 2014, pp. 119–128. Dostupné: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.06.002>
- Brinkmann, M., Heine, M. 2019. Can blockchain leverage for New Public Governance? A conceptual analysis on process level. In *Proceedings of the 12th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV'19)*. ACM, New York, NY, pp 338–341. Dostupné: <https://doi.org/10.1145/3326365.3326409>
- Hjalmarsson, F. P. et. al. 2018. Blockchain-Based E-Voting System. In: *Proceedings of the IEEE 11th International Conference on Cloud Computing (CLOUD)*, San Francisco, CA, USA, 2–7 July 2018; pp. 983–986. Dostupné: <https://doi.org/10.1109/CLOUD.2018.00151>
- Khan, K. M., Arshad, J., Khan, M. M. 2018. Secure digital voting system based on blockchain technology. *Int. J. Electron. Gov. Res. (IJEGR)*. 2018, Číslo 14, pp. 53–62. Dostupné: <https://doi.org/10.4018/IJEGR.2018010103>
- Khan, K.; Arshad, J.; Khan, M. M. 2020. Investigating performance constraints for blockchain based secure e-voting system. *Future Gener. Comput. Syst.* 2020, Číslo 105, pp. 13–26. Dostupné: <https://doi.org/10.1016/j.future.2019.11.005>
- Konashevych, O., Poblet, M. 2018. Is blockchain hashing an effective method for electronic governance? *Front. Artif. Intell. Appl.* 2018, Číslo 313, pp. 195–199. Dostupné: <https://doi.org/10.48550/arXiv.1810.08783>
- Liu, L., et. al. 2018. Research on Governmental Data Sharing Based on Local Differential Privacy Approach. In *Proceedings of the 2018 IEEE 15th International Conference on e-Business Engineering (ICEBE)*, Xi'an, China, 12–14 October 2018; pp. 39–45. Dostupné: <https://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/ICEBE.2018.00017>
- Nakamoto, S. 2008. Bitcoin: A Peer-to-Peer Electronic Cash System. 2008. Available online: <https://bitcoin.org/bitcoin.pdf>
- Štúdia možností a potenciálu technológie „blockchain“ pri zlepšovaní eGovernment riešení. 2018 EYGM Limited. Dostupné: https://www.mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2019/06/UPPVII-blockchain-studia-v2_3-20190318.pdf
- European Blockchain Regulatory Sandbox. Dostupné: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/launch-european-blockchain-regulatory-sandbox>

Kontaktná adresa

JUDr. Michal Toman

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

Katedra obchodného práva a hospodárskeho práva,

Kováčska 26, Košice, PSČ 040 01

Slovenská republika

email:michal.toman@student.upjs.sk

AKTUÁLNOSŤ PROBLEMATIKY NOVELIZÁCII ÚSTAVY SLOVENSKEJ REPUBLIKY V KONTEXTE VOLIEB DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ A DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV

THE ISSUE OF AMENDING THE CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC IN THE CONTEXT OF ELECTIONS TO MUNICIPAL SELF- GOVERNING BODIES AND SELF-GOVERNING REGIONAL BODIES AT THE PRESENT TIME

Simona KARAFOVÁ

Abstract

The aim of the paper is to approach the issue of the direct amendment of the Constitution of the Slovak Republic by Constitutional Act no. 44/2017 Z. z., according to which the elections to municipal self-government bodies and self-governing regional bodies were held together in 2022. In the contribution, the author will deal with the constitutional and legal regulation of elections to the bodies of higher territorial units and the analysis of the compliance of the subject amendment of the Constitution of the Slovak Republic with the provisions of the Constitution of the Slovak Republic and with constitutional principles. In the article, the author evaluates the positives and negatives of the constitutional amendment and joint elections.

Key words: *The Constitution of the Slovak Republic, elections, direct amendments, constitutional principles, election period*

Úvod

Časté zásahy zákonodarcu do ústavného textu predstavujú nevyhnutný zásah aj do základných štruktúr štátu a do hodnotového poriadku spoločnosti. Každá novelizácia ústavy má odlišný účel, obsah a intenzitu, ale všetky majú vždy rôzny dopad na ústavný systém štátu a vplývajú na kreovanie a celkové fungovanie právneho štátu a tiež jednotu verejnosti v ňom. Dôsledok ústavných zmien na právny poriadok a spoločnosť, rovnako aj celková prax ústavodarcu na našom území nie je odlišná. Počas existencie nášho štátu sa Ústava Slovenskej republiky dočkala novelizácii rozličného rozsahu, rozličných dôsledkov a rozličnej vážnosti. Pôvodný zámer a primárny záujem ústavodarcu - reagovať ústavnými zmenami na javy, ktoré možno vnímať viac v negatívnom svetle,

t. j. nedostatky textu ústavy a teda aj jej samotnej aplikácie, nebol každou zmenou základného zákona štátu vždy naplnený. Mnoho ústavných zmien bolo skôr „technického“ zamerania. Zmenami ústavného textu ústavodarca reagoval na zmeny v spoločnosti, ktoré viackrát vyvolali tlak práve na zmenu ústavy, alebo zásahmi do ústavy ústavodarná väčšina komunikovala svoje preferencie a hodnotovú orientáciu. Možno konštatovať, že časte zmeny ústavy môžu narušiť ústavnú stabilitu, ktorá vplýva na stabilitu celého právneho poriadku štátu, vychádzajúc z postavenia ústavy, ako právneho predpisu najvyššej právnej sily. Keďže predpisy nižšej právnej sily musia byť v súlade s ústavou, časté zmeny ústavy vyvolávajú potrebu ich zmien. Ak teda dochádza príliš často k zmenám ústavy, dochádza tiež príliš často k zmenám ostatných právnych predpisov, čo v konečnom dôsledku znižuje právnu istotu. Ústava tak nedokáže plnohodnotne plniť svoju stabilizačnú a regulatívnu funkciu.

Otázka novelizácie Ústavy SR bola opätovne otvorená dňa 28. októbra 2016, kedy skupina poslancov Národnej rady SR predložila do legislatívneho procesu návrh ústavného zákona, ktorým sa dopĺňa Ústava SR. Tento zákon bol napokon 2.februára 2017 aj schválený a o pár dní neskôr, 27. februára nadobudol účinnosť ako ústavný zákon č. 44/2017 Z. z.

1 Ústavná a zákonná úprava volieb do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a orgánov samosprávy obcí

Jedným zo základných princípov demokratického právneho štátu je princíp suverenity, vyjadrený v čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, na základe ktorého štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich zástupcov alebo priamo. Suverenitu ľudu je teda možné vykonávať priamo (priama demokracia) alebo nepriamo (zastupiteľská demokracia). So zastupiteľskou demokraciou sú úzko späté voľby, prostredníctvom ktorých si občania zvolia svojich zástupcov. Voľby možno charakterizovať ako proces, ktorý je právne upravený v ústave a v zákonoch a ktorý je časovo a miestne zosúladený, pričom smeruje ku kreácii volených orgánov verejnej moci (DOMIN, 2017a).

Z výkladu ústavného práva vystupuje právny inštitút volieb do popredia v súvislosti s obsadzovaním významných štátnych orgánov či funkcií. Súčasťou tohto procesu sú aj voľby do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a orgánov samosprávy obcí. Predmetom volieb do orgánov samosprávnych krajov je obsadenie dvoch volených orgánov, a to predsedu a zastupiteľstva samosprávneho kraja. Právnu reguláciu volebného práva v podmienkach SR nachádzame najmä v ústave, zákonoch ale aj v rozhodnutiach Ústavného súdu SR (OROSZ, 2015).

Územná samospráva patrí medzi významné atribúty slovenského konštitucionalizmu. Ústavodarca úprave otázok územnej samosprávy a jej postaveniu v spoločnosti a štáte vyhradil samostatnú štvrtú hlavu ústavy. Základný rámec právnej úpravy volebného práva na Slovensku

možno nájsť pochopiteľne v Ústave SR a jej článku 30. V ods. 1 spomenutého článku sa Ústava SR venuje vymedzeniu okruhu osôb, ktoré požívajú aktívne a pasívne volebné právo vo všeobecnosti ako i okruhu osôb, ktoré požívajú aktívne a pasívne volebné právo pri voľbe orgánov územnej samosprávy. Ods. 2 ďalej stanovuje požiadavku, aby uskutočňovanie volieb nepresahovalo volebné obdobie, ktoré je pri tých ktorých voľbách bližšie konkretizované zákonom. Ods. 3 totožného článku vymedzuje základné volebné princípy a v závere ods. 4 kladie na realizáciu volieb v SR požiadavku rovnakého prístupu občanov k voleným a iným verejným funkciám (PALÚŠ, 2016, s. 186)

Vo väčšine demokratických štátov sú základné princípy volebného práva zakotvené priamo v ústave. Nie je tomu inak ani v podmienkach SR, kde sú tieto princípy zakotvené v druhej hlave politických práv v čl. 30 ods. 3 Ústavy SR. Za fundamentálne princípy volebného práva považujeme všeobecnosť, rovnosť, priamosť volebného práva a tajnosť výkonu volebného práva. Medzi základné princípy demokratických volieb môžeme zaradiť aj princíp periodicity volieb, ktorý taktiež nachádzame v Ústave SR, v čl. 30 ods. 2. Pre napĺňanie uvedených princípov nestačí len ich deklarácia v ústave a v iných právnych predpisoch, ale omnoho dôležitejšia je ich praktická realizácia prostredníctvom rôznych inštitútov volebného práva (DOMIN, 2017a).

Realizácia ústavnej blanketovej normy obsiahnutej v čl. 30, ods. 3 Ústavy SR je v súčasnej dobe uskutočnená zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva v znení neskorších predpisov, inak zvaným aj volebným kódexom. Účelom prijatia spomenutého volebného kódexu bolo jednak v zmysle uvedenej ústavnej blanketovej normy, ale taktiež v zmysle ust. § 1 volebného kódexu konkrétne upraviť podmienky výkonu volebného práva a organizáciu volieb. Uvedený zákon, na rozdiel od praxe predchádzajúcej jeho prijatiu, upravuje všetky druhy volieb, t.j. voľby do Národnej rady SR, voľby do Európskeho parlamentu, voľby prezidenta SR, voľby do orgánov samosprávnych krajov, ako aj voľby do orgánov samosprávy obcí (PALÚŠ, 2016, s. 187).

Základy aktívneho volebného práva pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov možno nájsť v čl. 69 ods. 5 a 6 Ústavy SR. Z uvedeného ústavného zakotvenia vyplýva, že právo voliť do orgánov samosprávneho kraja má obyvateľ, ktorý má trvalý pobyt v územnom obvode samosprávneho kraja. Podmienky aktívneho volebného práva však Ústava SR bližšie nešpecifikuje. Vzhľadom na uvedené je preto rozhodujúcou zákonná úprava volieb do orgánov samosprávnych krajov. Dĺžka volebného obdobia orgánov samosprávnych krajov vyplýva priamo z čl. 69 ods. 5 a 6 Ústavy SR, ktorý ustanovuje funkčné obdobie na štyri roky (KROŠLÁK a kol. 2016).

Princíp periodicity, podobne ako ostatné princípy, má svoje zastúpenie v čl. 30 ods. 2 Ústavy SR, ktorý deklaruje, že voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom. V súvislosti s periodicitou volieb, nemožno nespomenúť možnosti predĺženia, ako aj skrátenia volebného obdobia ústavným zákonom. V praxi ide najčastejšie

o skrátenie volebného obdobia, najmä pri predčasných voľbách do NRSR. Na druhej strane má Slovenská republika nie jednu ústavnú skúsenosť už aj s predĺžením volebného obdobia. Aktuálne to bolo predĺženie volebného obdobia volieb do samosprávy vyšších územných celkov, keď NRSR prijatím ústavného zákona č. 44/2017 Z. z. rozhodla o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávnych krajov, zvolených v roku 2017 na päť rokov. Keďže Ústava SR nepredpokladá skrátenie ani predĺženie volebného obdobia, bolo nevyhnutné prijať ústavný zákon ad hoc, z dôvodu zjednotenia volebných období orgánov samosprávy obcí a orgánov samosprávy vyšších územných celkov. V tomto prípade je nutné sa zaoberať otázkou, či uvedená úprava volebného obdobia, ktorá zasahuje do Ústavy SR, nevyvoláva možné pochybnosti, najmä z hľadiska princípu právneho štátu. Tiež je potrebné zodpovedať otázku, či ústavný zákon prijatý ad hoc je možné zaradiť pod rámec prípustných ústavných zmien, pretože nepredstavuje doplnenie ani zmenu Ústavy SR. Doplnením ústavy sa ústavne ustanovenie nemení, pričom doplňované a doplňujúce ustanovenia nie sú v rozpore. V prípade zmeny ústavy, ide o zrušenie, resp. čiastočné zrušenie určitého ustanovenia alebo zakotvenie nového ústavného ustanovenia. Môžeme konštatovať, že prijaté ústavné zákony, ktoré skracujú, resp. predlžujú volebné obdobie priamo volených orgánov, nesmerujú k novelizácii ústavy a sú príkladom jej materiálneho prelamovania. Prelomením sa ústava neruší, pričom prelomené ustanovenie a ustanovenie prelamujúce sú v rozpore. Svojou účinnosťou obmedzujú aplikáciu ústavnej normy čl. 30 ods. 2 Ústavy SR a čl. 21 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, počas určitého časového obdobia a vykazujú znaky možného nadradenia zákonodarnej moci nad Ústavou SR.

2 Novelizácia Ústavy Slovenskej republiky ústavným zákonom č. 44/2017 Z. z. - prípustnosť predlžovania volebného obdobia

Predmetná novela Ústavy si za primárny cieľ stanovila predĺženie volebného obdobia orgánov samosprávy vyšších územných celkov, teda konkrétne predsedov VÚC a poslancov zastupiteľstiev VÚC, ktorí boli zvolení vo voľbách v roku 2017. Na základe čl. 69 ods. 5 Ústavy SR, poslancov volia obyvatelia, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na štvorročné obdobie. Ústavný zákon č. 44/2017 Z. z. však doplnil Ústavu SR o čl. 154e, ktorý stanovuje, že „poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov a predsedov vyšších územných celkov volia vo voľbách v roku 2017 obyvatelia, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na päťročné obdobie.“ Tento článok novely tiež stanovil, že „ustanovenia čl. 69 ods. 5 druhej vety a ods. 6 prvej vety sa pre volebné obdobie poslancov zastupiteľstiev vyšších územných celkov a predsedov vyšších územných celkov pre volebné obdobie začínajúce v roku 2017

nepoužijú.“ Iba týmto spôsobom bolo možné, aby sa v roku 2022 mohli konať spoločné voľby do orgánov územnej samosprávy v jeden deň a v rovnakom čase.

Predĺženie volebného obdobia orgánov VÚC týmto spôsobom samozrejme nebolo samoúčelné. Zmysel tejto zmeny vysvetľuje zákonodarcu v dôvodovej správe k predmetnej novele, podľa ktorej je cieľom vytvoriť predpoklady pre zjednotenie volebných období, a teda aj času oboch druhov samosprávnych volieb, čiže volieb do orgánov samosprávy VÚC a volieb do orgánov samosprávy obcí. Táto myšlienka zjednotenia volebných období orgánov na oboch úrovniach samosprávy je však problematická z pohľadu predlžovania volebného obdobia volených orgánov verejnej moci vo všeobecnej rovine. Problematická z dôvodu prípustnosti ňou predpokladaného predĺženia volebného obdobia. V tomto kontexte je potrebné sa zamerať na relevantný ústavný princíp, s ktorým sa predlžovanie volebného obdobia orgánov verejnej moci môže dostať do konfliktu. Týmto ústavným princípom, nevyhnutným pre zachovanie demokratického charakteru každého štátu je princíp vlády na obmedzený čas, ktorý je fundamentálnou súčasťou Ústavy SR, hoci nie je v jej texte explicitne vyjadrený. Na základe čl. 30 ods. 2 Ústavy SR, sa voľby musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom. Vôľou zákonodarcu bolo prostredníctvom tohto článku vnieť do ústavného systému SR práve princíp vlády na obmedzený čas, a to špeciálne so zreteľom na volené orgány verejnej moci. V užšom zmysle je tu vyjadrený aj princíp periodicity volieb. Princíp vlády na obmedzený čas vychádza z ďalšieho kľúčového princípu demokracie, ktorým je princíp suverenity ľudu. Preto je v súčasných demokratických štátoch dominantným spôsobom výkonu moci zastupiteľská, teda nepriama demokracia (DOMIN, 2017b).

Na zabezpečenie dočasného prenosu výkonu moci z jeho zdroja (z ľudu), na jej vykonávateľov (na orgány verejnej moci), slúžia práve voľby. Prenos výkonu moci je ale vopred časovo obmedzený, a to najmä z dôvodu, že ak by orgány verejnej moci mohli moc vykonávať z časového hľadiska neobmedzene, nemohol by platiť samotný princíp suverenity ľudu. Ak rastie časový odstup medzi jednotlivými voľbami, oslabuje sa aj väzba medzi zvolenými zástupcami a medzi ľuďom, ktorému moc v podmienkach demokratického štátu patriť má. Z tohto dôvodu je opakovanie volieb v pravidelných a vopred známych časových intervaloch pre každý demokratický štát existenčne nutné. Princíp vlády na obmedzený čas tiež nemožno interpretovať obmedzene v tom zmysle, že by sa mal týkať len štátnych orgánov pôsobiacich na celoštátnej úrovni, teda napr. parlamentu, ako orgánu verejnej moci. Tento princíp sa vzťahuje na výkon verejnej moci vo všeobecnosti, teda aj na výkon verejnej moci uskutočňovaný orgánmi územnej samosprávy (CIBULKA, 2014).

Princíp vlády na obmedzený čas môžeme ako jeden z princípov demokratického štátu označiť za súčasť materiálneho jadra každej demokratickej ústavy a je natoľko dôležitý, že jeho zmena je

neprípustná. Aj z tohto dôvodu vyvoláva predlžovanie volebného obdobia dôvodné pochybnosti z hľadiska princípu právneho štátu, na základe ktorého musí byť výkon moci vždy v súlade s platným právnym poriadkom a ústavou daného štátu. Tu sa tento princíp dostáva do rozporu s predlžovaním volebného obdobia, ktorého dĺžka je fixne stanovená v ústavnom texte. Vzhľadom na vyššie uvedené by sme mohli konštatovať, že predmetná novela je v rozpore s čl. 30 a čl. 69 ods. 5 a 6 Ústavy SR, teda ustanoveniami, ktoré zakotvujú princíp periodicity volieb a princíp vlády na obmedzený čas..

Táto novela Ústavy SR sa však odlišuje formálnym spôsobom, akým predlžuje volebné obdobie. Ústavný zákon č. 44/2017 Z. z. je novelizačný, teda sa jedná o ústavný zákon, ktorým sa text Ústavy SR priamo dopĺňa. Konkrétne teda o nový článok 154e. Obsah skúmanej novely premietnutý do nového článku 154e tak možno považovať za výnimku zo všeobecného pravidla, obsiahnutého v ustanoveniach čl. 69 ods. 5 a 6, ktoré stanovujú všeobecnú dĺžku volebného obdobia do orgánov samosprávy VÚC a obcí. Dôležitou skutočnosťou je tiež to, kto a komu predlžuje volebné obdobie. Ak by bolo predlžované volebné obdobie samotného orgánu, ktorý o tomto predĺžení rozhodol, mohli by sme to považovať za závažnejšie porušenie princípu vlády na obmedzený čas (ak by napr. NRSR ústavným zákonom predĺžila volebné obdobie sama sebe). V tomto prípade by sme mohli hovoriť o zneužití ústavodarnej právomoci. V prípade skúmanej novely ide ale o predĺženie volebného obdobia orgánu, ktorý sám nemá formálnu právomoc rozhodnúť o takomto predĺžení (DOMIN, 2017b).

Záver

Cieľom ústavného zákona č. 44/2017 Z. z. bolo jednorazovo predĺžiť volebné orgánov samosprávy VÚC, so zámerom zákonodarcu o zjednotenie volebných období na oboch úrovniach samosprávy. Na základe tejto novely sa teda volebné obdobie predsedov VÚC a zastupiteľstiev VÚC, zvolených v roku 2017 skončilo až v roku 2022. Ako už bolo spomenuté vyššie, novela zásadne zasahuje do jedného zo základných demokratických princípov, ktorým je princíp vlády na obmedzený čas. Hoci sa jednalo o jednorazové predĺženie volebného obdobia, nemožno túto novelu z dôvodu konfliktu s uvedeným princípom označiť za najlepšie riešenie. Ako vyplýva aj z dôvodovej správy, zákonodarca pri tvorbe novely zohľadnil aj nevyhnutnosť tohto opatrenia z pohľadu toho, čo by malo mať v danom prípade prednosť, teda či je za každých okolností dôležitejšie bezvýhradné rešpektovanie princípu vlády na obmedzený čas pred účelom, ktorý sa predĺžením volebného obdobia sleduje. Týmto účelom bolo faktické zjednotenie volebných období a vytvorenie lepšieho prostredia pre výkon ústavného práva voliť, čo spočíva v možnosti voliť orgány na oboch úrovniach samosprávy súčasne v rovnaký deň. Takéto spojenie zákonodarca obhajuje viacerými benefitmi. Prvým je zvýšenie záujmu občanov o verejný život, keďže prax

ukázala, že záujem o volebnú súťaž je pri jednotlivých voľbách rozdielny, pričom volebná účasť bola vždy nižšia pri voľbách do vyšších územných celkov. Ďalšími nespornými výhodami sú úspora času a zvýšenie pozornosti vo vzťahu ku kandidátom, s cieľom prirodzeného výberu tých z nich, ktorí sú spôsobilí plniť predstavy voliča v jednotlivých orgánoch.

Pri komparácii cieľa tejto novelizácie Ústavy SR s dôležitosťou a významom princípu vlády na obmedzený čas, resp. periodicity volieb v demokratickom a právnom štáte si možno položiť otázku, či je predkladaný cieľ natoľko dôležitý, aby odôvodňoval prelomenie týchto fundamentálnych princípov. Vzhľadom na to, že ani prípadný prínos v podobe zvýšenia účasti na voľbách nie je zaručený, sa osobne skôr prikloním k zápornej odpovedi, a to aj napriek skutočnosti, že jeden z hlavných účelov - zvýšenie volebnej účasti, ktorý smeroval k tomu, aby sa voľby do orgánov územnej samosprávy konali v jeden deň, sa podľa štatistík volebnej účasti naplnil. Predlžovanie či skracovanie volebného obdobia volených orgánov verejnej moci nie je ideálnym riešením ani z dôvodu praktickej hrozby nadobudnutia precedenčnej povahy, ktorá môže byť pre ústavný systém iba nebezpečná.

Zoznam bibliografických odkazov

- CIBULKA, Ľ. a kol. 2014. *Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky*. Bratislava: PraF UK, ISBN 978-80-7160-365-5.
- DOMIN, M. 2017a. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta. ISBN 978-80-7160-438-9.
- DOMIN, M. 2017b. Predlžovanie volebného obdobia v kontexte predĺženia volebného obdobia orgánov vyšších územných celkov. In. *Justičná revue*, 69, 2017, č. 2, s. 188-202
- KROŠLÁK, D. a kol. 2016. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. ISBN 978-80-8168-511-8.
- OROSZ, L. a kol. 2015. *Volebné právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. ISBN 978-80-8152-346-5.
- PALÚŠ, I. a kol. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. ISBN 978-80-8152-442-4.

Kontaktná adresa

Mgr. Simona Karafová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta
Kováčska 26, Košice, 040 01
Slovenská republika
email: simona.karafova@student.upjs.sk

VEKOVÝ CENZUS AKO PODMIENKA VÝKONU AKTÍVNEHO VOLEBNÉHO PRÁVA

AGE CENSUS AS A CONDITION FOR EXERCISE OF THE ACTIVE VOTING RIGHT

Frederika FOGAŠOVÁ

Abstract

The article is focused on the age census as a condition for active suffrage in a democratic and legal state. The author deals with the establishment of the age limit for the right to vote in the legislation of the Slovak Republic in comparison with other states. The main goal of the paper is to point out the constantly growing trend of lowering the age of voters in the international context. The central motive is to find an answer to the question of whether the current age limit for the exercise of the active right to vote is satisfactory, or in what other way the principle of the generality of the right to vote can be strengthened in the rule of law.

Key words: *age census, right to vote, right of election*

Úvod

Vo volebnom práve je známych päť hlavných princípov volebného práva, ku ktorým patrí všeobecnosť, rovnosť, priamosť, tajné hlasovanie a princíp periodicity volieb. Tieto princípy demokratických, súťažných a slobodných volieb majú tradične ústavné zakotvenie. K uvedeným princípom je možné doplniť aj princíp slobodných volieb, ktorý je nie je v Ústave Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava SR“) výslovne uvedený, ale je možné ho odvodiť z prvej vety čl. 30 ods. 1 Ústavy SR, v ktorom je vyjadrené, že občania sa môžu zúčastňovať na správe veci verejných aj „slobodnou voľbou svojich zástupcov“.

Princíp všeobecnosti volebného práva hovorí o okruhu subjektov, ktorým patrí volebné právo, a to v rovine aktívneho volebného práva a pasívneho volebného práva. Tento princíp je považovaný za najvýznamnejší z princípov volebného práva, pretože bez znalosti, komu volebné právo patrí, nie je možné hovoriť o zvyšných volebných princípoch. (Domin 2021)

V kontexte princípu všeobecnosti volebného práva rozlišujeme medzi aktívnym a pasívnym volebným právom, a medzi podmienkami výkonu volebného práva, resp. volebnými cenзами, a podmienkami výkonu volebného práva, t. j. prekážkami jeho výkonu. Volebný cenzus predstavuje určité podmienky ustanovené ústavou alebo zákonom, pri ktorých splnení osoba nadobúda volebné právo alebo naopak, pri ktorých nesplnení je dotknutá osoba vylúčená z nadobudnutia volebného práva. (Orosz 2021)

Pred samotnou analýzou vekového cenzu ako hlavnej témy príspevku, sa žiada v stručnosti uviesť existenciu ďalších volebných cenзов. K historickým obmedzeniam volebného práva patrili viaceré cenzy, ktoré boli postupne odbúrané, a to najmä stavovský cenzus, majetkový cenzus, náboženský cenzus, vzdelanostný cenzus, cenzus pôvodu, cenzus pohlavia a rasový (etnický) cenzus (Domin 2018). Je potrebné zdôrazniť, že uvedené cenzy sú predmetom kritiky, pretože nie sú v súlade s platnými medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a príslušnou judikatúrou medzinárodných súdnych orgánov. V súčasnosti sú v demokratických štátoch všeobecne akceptované tri volebné cenzy, a to: vekový cenzus, cenzus štátneho občianstva a v obmedzenej miere aj cenzus trvalého pobytu. (Orosz 2021)

V príspevku bude v nasledujúcich častiach bližšie charakterizovaný vekový cenzus ako podmienka výkonu aktívneho volebného práva, vrátane právnej úpravy vekového cenzu v Slovenskej republike. Na ustanovenie vekovej hranice pre právo voliť v Slovenskej republike nahliadneme cez jej komparáciu s právnou úpravou v iných demokratických štátoch. V závere príspevku nahliadneme na aktuálny trend znižovania vekovej hranice aktívneho volebného práva za účelom poskytnúť volebné právo širšiemu okruhu subjektov.

1 Právna úprava vekového cenzu v Slovenskej republike a jeho medzinárodný rozmer

Vekový cenzus sa viaže na vek a jeho obmedzenia, zvyčajne v ustanovení minimálnej vekovej hranice, na základe ktorej osoba disponuje volebným právom. Požadovaná veková hranica nie je diferencovaná len na úrovni jednotlivých štátov, ale môže sa odlišovať aj v rámci jednotlivých typov volieb (parlamentné, prezidentské, komunálne voľby) v konkrétnom štáte. (Bardovič 2021) Vekový cenzus, ako obmedzenie volebného práva vekom, má svoje počiatky už v starovekom Grécku a Ríme. V starovekých Aténach disponovali právom voliť len muži, ktorí dovŕšili vek 18 rokov a zložili prísahu. Rozšírenie volebného práva a určenie vekového cenzu v súčasnom ponímaní je charakteristické pre 19. až 20. storočie. (Kaštyl 2010)

V Ústave SR absentuje úprava veku ako podmienky výkonu aktívneho volebného práva. V čl. 30 ods. 3 Ústavy SR nachádzame blanketovú normu, ktorá odkazuje na úpravu podmienok výkonu volebného práva v zákone. V Slovenskej republike je podmienka veku v prípade aktívneho volebného práva vyjadrená v čl. 1 § 3 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného

práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „volebný kódex“), v nasledovnom znení: *„Právo voliť má každý, kto najneskôr v deň konania volieb dovърši 18 rokov veku podľa podmienok ustanovených v osobitných častiach (ďalej len „volič“).“*. Podmienka veku v prípade aktívneho volebného práva je tak definovaná len zákonom, t. j. v podmienkach Slovenskej republiky volebným kódexom. Z komparatívneho hľadiska nie je takéto riešenie bežné. V členských štátoch Európskej únie (ďalej len „EÚ“) je štandardne určená veková hranica aktívneho volebného práva do parlamentu priamo v texte ústavy. Vekovú hranicu zakotvujú priamo v ústave napríklad ústavy Českej republiky, Rakúska, Poľska, Nemecka, Bulharska, Malty, Estónska, Litvy, Lotyšska, Rumunska, Chorvátska či Írska. (Domin 2018)

V právnom poriadku Slovenskej republiky, vychádzajúc z § 8 ods. 2 zákona č. 40/1964 Zb. (Občiansky zákonník), je podmienkou pre získanie plnoletosti dosiahnutie veku 18 rokov. Veková hranica 18 rokov je významným míľnikom pre fyzickú osobu v slovenskom právnom poriadku nie len z hľadiska nadobudnutia plnoletosti. Fyzická osoba disponuje po dosiahnutí 18 rokov okrem práva voliť aj právom podnikat' podľa zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon), môže na seba prevziať hmotnú zodpovednosť podľa zákona č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce a stáva sa úplne trestne zodpovednou (Madliak et al., 2010).

Napriek tomu, že je príspevok zameraný na vekový cenzus v oblasti výkonu aktívneho volebného práva, vnímame za dôležité v stručnosti uviesť aj ustanovenie vekovej hranice pre výkon pasívneho volebného práva v Slovenskej republike, ktorá je pre jednotlivé voľby odlišná. Určenie veku, ako podmienky pasívneho volebného práva nachádzame v Ústave SR, ako aj vo volebnom kódexe. Ústava SR pritom upravuje vekový cenzus pasívneho volebného práva osobitne vo väzbe na konkrétnu volenú funkciu. V prípade poslancov Národnej rady Slovenskej republiky je podľa čl. 74 ods. 2 Ústavy SR minimálna veková hranica stanovená na 21 rokov (obdobne zakotvuje aj volebný kódex v § 43). Vek kandidáta na prezidenta Slovenskej republiky upravuje čl. 103 ods. 1 Ústavy SR na 40 rokov. Ustanovenie veku pre ďalšie typy volieb v pasívnom volebnom práve ponecháva Ústava SR na zákonnú úpravu obsiahnutú vo volebnom kódexe. Všeobecná zákonná úprava podmienok pasívneho volebného práva je vyjadrená v § 5 volebného kódexu, ktorý odkazuje na úpravu podmienok práva byť volený v osobitných častiach volebného kódexu.

V prípade volieb do zastupiteľstva samosprávneho kraja podľa § 132 volebného kódexu, môže byť za poslanca zvolený obyvateľ samosprávneho kraja, ktorý *„najneskôr v deň volieb dovърši 18 rokov veku.“* Pri predsedovi samosprávneho kraja podľa § 133 volebného kódexu možno zvoliť za predsedu samosprávneho kraja obyvateľa samosprávneho kraja, ktorý *„najneskôr v deň konania volieb dovърši 25 rokov veku.“* Pri poslancovi obecného zastupiteľstva je požadovaná hranica veku rovnaká, ako pri poslancovi samosprávneho kraja (§ 164 volebného kódexu). Za starostu obce, resp. primátora mesta, je zvoliteľný kandidát, ktorý *„v deň konania volieb dovърši 25 rokov veku.“* (§ 165

volebného kódexu). Vek 21 rokov je aj v prípade zvoliteľnosti za poslanca Európskeho parlamentu (§ 73 volebného kódexu).

Podmienka veku v rámci charakteristiky všeobecnosti volebného práva je osobitne zdôraznená v uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 5/03 z 26. apríla 2004, ktorý konštatoval, že „...*právo všetkých občanov v danom štáte, ktorí dosiahli istú vekovú hranicu, jednak svojím hlasom spolurozhodovať pri tvorbe zastupiteľských orgánov (aktívne volebné právo) a jednak možnosť uchádzať sa o zvolenie za člena niektorého zo zastupiteľských orgánov (pasívne volebné právo)*“.

V medzinárodných prameňoch volebného práva, ako je napr. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, nie je možné nájsť výslovnú zmienku o tom, či je podmienka veku považovaná za povolené obmedzenie volebného práva.

Obhájenie ideí vekového cenzu ako podmienky aktívneho a volebného práva je možné nájsť v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), a to v ustanovení minimálnej vekovej hranice, ktoré posudzuje za súladné s čl. 3 Dodatočného protokolu, pretože zabezpečuje vyspelosť osôb zúčastňujúcich sa volebného procesu. ESLP konkrétne vo veci Hirst proti Spojenému kráľovstvu poukazuje na väzbu medzi zrelosťou a minimálnym vekom voliča pre výkon volebného práva. (Európsky súd pre ľudské práva 2005) K medzinárodným aspektom vekového cenzu považujeme za podstatné uviesť aj všeobecný komentár č. 25 k čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, v ktorom je ustanovenie minimálnej vekovej hranice pre právo voliť považované za primerané obmedzenie práva voliť vo voľbách a v referende (CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote). Obdobné vyjadrenie k vekovému cenzu nachádzame v dokumente Benátskej komisie, konkrétne v Kódexe dobrej praxe vo volebných veciach, ktorý ako podmienku práva voliť a byť volený uznáva určenie minimálnej vekovej hranice (Code of good practice in electoral matters – guidelines and explanatory report).

Na základe vyššie uvedených zdrojov poznania možno usúdiť, že vylúčenie nepľnoletých osôb (resp. detí) z účasti na volebnom procese neodporuje, a ani nemôže odporovať princípu všeobecnosti volebného práva. Takéto obmedzenie volebného práva je použité len na ustanovený cieľ, t. j. aby k volebnému právu nemali prístup deti, ktoré z dôvodu objektívnej nemožnosti nie sú spôsobilé posúdiť význam a zmysel volieb, a to najmä vzhľadom na ich nedostatočné rozumové schopnosti, skúsenosti a poznatky v oblasti volebného práva a fungovania štátu. Český politológ Oskar Krejčí uvádza, že ustanovenie vekovej hranice tak nie je chápané ako podmienka výkonu volebného práva, ale ako predpoklad jeho nadobudnutia (2006).

2 Ustanovenie vekovej hranice pre aktívne volebné právo vo vybraných štátoch

V súčasnosti je najčastejšie akceptovanou vekovou hranicou pre aktívne volebné právo vek 18 rokov. Je dôležité uviesť, že aj táto veková hranica pre aktívne volebné právo sa časom modifikovala. Veková hranica na úrovni 21 rokov bola pre obdobie pred druhou svetovou vojnou bežným štandardom. Neskôr sa postupne začali uplatňovať tendencie znižovania veku pre právo voliť. (Domin 2021) Prvá vlna znižovania veku v mnohých štátoch na 18 rokov, resp. 21 rokov, nastala bezprostredne po druhej svetovej vojne, a to aj na území vtedajšieho Česko-Slovenska. Druhá vlna znižovania veku, ktorá zasiahla viaceré štáty, je charakteristická pre 70-te roky 20. storočia. V tom čase bol vekový cenzus znížený v USA aj vo Veľkej Británii. (Orosz et al., 2015)

V druhej polovici 90. rokov minulého storočia začalo presadzovanie zníženia vekovej hranice dokonca na 16 rokov. Paradoxom je, že sa tomu nevyhli práve tie štáty, ktoré si chceli pôvodne ponechať vekovú hranicu 21 rokov pre aktívne volebné právo, t. j. Rakúsko, Brazília a Kuba (Cibulka 2015). Veková hranica aktívneho volebného práva bola ešte začiatkom 21. storočia v niektorých ázijských krajinách, ako Japonsko, Taiwan, Singapur a Južná Kórea dokonca vyššia, a to na úrovni 20, resp. 21 rokov (Domin 2018).

Aktívne volebné právo pre 16-ročných voličov je v súčasnosti priznané okrem vyššie spomenutých štátov aj napr. v Argentíne, Malte či v Nikaragui. Veková hranica 16 rokov je pre vybrané druhy volieb uplatňovaná aj v Estónsku, vo Walese, v Škótsku, či v niektorých spolkových krajinách Nemecka. (Domin 2021)

Znižovanie vekovej hranice pre výkon aktívneho volebného práva je zvyčajne v komparácii s inými vekovými hranicami, ktoré uznáva právny poriadok, ako je napr. hranica na výkon závislej práce, hranica na uzavretie manželského zväzku, ale v minulosti hlavne hranica na výkon vojenskej služby. Ako cieľ znižovania vekovej hranice aktívneho volebného práva je často prezentovaná najmä snaha o zvýšenie volebnej účasti vo voľbách. (Domin 2018) Neustála snaha o znižovanie vekovej hranice nie je vo všeobecnosti vnímaná pozitívne, a to hlavne vzhľadom na otázku legitimacy volebných výsledkov (Wagner, Johann a Kritzinger 2012).

Súčasná situácia v krajinách EÚ poukazuje na záujem mladých ľudí o politiku a o politické dianie v štáte. Mladí ľudia sa čoraz viac angažujú za opatrenia proti zmene klímy, za rodovú rovnosť či v zákaze neplatených stáží. Taktiež sa naučili, ako v dnešnom svete komunikovať a zapájať sa do politiky tak, aby vedeli správne prezentovať svoje názory na to, ako by mala vyzerat' dnešná spoločnosť. Priznanie volebného práva mladším ľuďom, by vyslalo jasný signál k tomu, že politikom záleží na ich postoji a venujú ich názorom pozornosť. Argumenty v prospech zníženia vekovej hranice na 16 rokov pre výkon aktívneho volebného práva zdôrazňujú aj prínos pre volebný proces v priebehu času, ktorý by tak podporil aktívne občianstvo už v ranom veku mladých ľudí. V neposlednom rade by priznanie volebného práva mladým ľuďom mohlo dopomôcť

k vytvoreniu a upevneniu tzv. *demokratického zvyku*, za ktorého potenciálny následok možno považovať zníženie apatie k budúcej participácii vo voľbách. (European Youth Portal 2022)

Na druhej strane, argumenty proti zníženiu vekovej hranice pre aktívne volebné právo pod 18 rokov sa odvíjajú od poznatkov o neurologickom vývoji mozgu, ktorý sa z vedeckého hľadiska v tomto veku stále vyvíja a dozrieva. Názory, ktoré odmietajú znižovanie veku, sú založené aj na nedostatočnej informovanosti mladých ľudí o politike a o následkoch ich rozhodnutí, ktoré môžu ovplyvniť svojim hlasovaním vo voľbách. (European Youth Portal 2022)

K súčasným trendom smerujúcim k zníženiu veku pre aktívne volebné právo patrí snaha o zníženie vekovej hranice aktívneho volebného práva na 16 rokov na Novom Zélande. Novozélandský Najvyšší súd 21.11.2022 rozhodol, že veková hranica 18 rokov pre právo voliť nie je v súlade s právami mladých ľudí. Rozsudok novozélandského Najvyššieho súdu hovorí o tom, že parlament aktuálne porušuje ľudské práva mladých ľudí, a zároveň tento rozsudok podnecuje parlament k tomu, aby zvážil zmenu terajšieho zákona a znížil vekovú hranicu na 16 rokov. Medzičasom novozélandská premiérka Jacinda Ardernová predstavila návrh zákona, ktorým by bolo umožnené odovzdať svoj hlas vo voľbách 16-ročným voličom. Premiérka upozornila na fakt, že prijať tieto zmeny v zákone bude možné až po realizácii najbližších parlamentných volieb na Novom Zélande v roku 2023. Zmena volebného zákona v tomto smere by vyžadovala 75% podporu v parlamente. (Craymer 2022)

Benátska komisia vníma ustanovenie určitej vekovej hranice aktívneho volebného práva ako akceptovateľnú podmienku, aj keď neuvádza presné číslo, ale viaže vekovú hranicu pre právo voliť na vek plnoletosti. Z dokumentov Benátskej komisie (pozri Kódex dobrej praxe vo volebných veciach prijatý Benátskou komisiou na 52. zasadnutí z 18. a 19. októbra 2002) vyplýva, že určenie minimálnej vekovej hranice pre právo voliť je vnímané nie ako možnosť, ale ako nutnosť. (Domin 2018) Rada Európy podporuje iniciatívu k zníženiu vekovej hranice aktívneho volebného práva na 16 rokov aspoň pre regionálne a miestne voľby v jej členských štátoch. (European Youth Portal 2022)

Záver

Na základe bližšej charakteristiky vekového cenzu ako podmienky aktívneho volebného práva usudzujeme, že súčasne stanovená minimálna veková hranica pre výkon aktívneho volebného práva na 18 rokov, je všeobecne akceptovaná vo väčšine demokratických štátov, vrátane Slovenskej republiky. Vnímame túto vekovú hranicu za optimálnu, nadväzujúc na dosiahnutie plnoletosti a mentálnej spôsobilosti voliča pre odovzdanie jeho hlasu vo voľbách, ako aj spojitosťou s inými vekovými hranicami, ktoré stanovujú vek 18 rokov pre reguláciu práv a povinností aj v iných právnych odvetviach právneho poriadku Slovenskej republiky.

Na znižovanie vekovej hranice aktívneho volebného práva sa vyskytujú pozitívne aj negatívne postoje a názory. V zásade nemožno povedať, že by napr. volič vo veku 16 rokov nebol spôsobilý na hlasovanie vo voľbách, v spojitosti s praxou rôznych demokratických štátov (Rakúsko, Nemecko, Estónsko...), kde sa uplatňuje nižšia veková hranica. Zároveň zastávame názor, že pre posilnenie princípu všeobecnosti volebného práva a pre rozšírenie okruhu osôb, ktorým je umožnené na základe platného práva v štáte odovzdať svoj hlas vo voľbách, je vhodnejšou formou rozširovanie alternatívnych spôsobov hlasovania pred znižovaním vekového cenzu ako podmienky aktívneho volebného práva.

Pozitívnu zmenou do budúcnosti by mohla byť právna úprava vekovej hranice aktívneho volebného práva v Ústave SR, ktorá má súčasne len zákonnú úpravu vo volebnom kódexe. Myslíme si, že téma znižovania veku voliča bude stále viac aktuálnou, a to najmä vzhľadom na narastajúce tendencie podporovania nižšej vekovej hranice aktívneho volebného práva v medzinárodnom kontexte.

Zoznam bibliografických odkazov

BARDOVIČ, J. 2021. *Voľby a volebné systémy*. Trnava: Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave. ISBN 978-80-572-0260-6.

CCPR General Comment No. 25: Article 25 (Participation in Public Affairs and the Right to Vote. [online]. UN Human Rights Committee (HRC). [cit. 2023-02-01]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>

CIBULKA, Ľ. 2015. Princípy volebného práva a nový volebný zákon. In: OROSZ, L., MAJERČÁK, T., (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ v Košiciach. s. 32-44. ISBN 978-80-8152-345-8.

Code of good practice in electoral matters – guidelines and explanatory report. [online]. Council of Europe. [cit. 2023-02-02]. Dostupné na:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD\(2003\)034-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-STD(2003)034-e)

CRAYMER, L. 2022. New Zealand court rules voting age of 18 is discriminatory. [online]. Reuters. [cit. 2023-02-06]. Dostupné na: [https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-court-rules-voting-age-18-is-discriminatory-2022-11-](https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-court-rules-voting-age-18-is-discriminatory-2022-11-21/?taid=637b2edc17e950000112c2f1&utm_campaign=trueAnthem:+Trending+Content&utm_medium=trueAnthem&utm_source=twitter)

[21/?taid=637b2edc17e950000112c2f1&utm_campaign=trueAnthem:+Trending+Content&utm_medium=trueAnthem&utm_source=twitter](https://www.reuters.com/world/asia-pacific/new-zealand-court-rules-voting-age-18-is-discriminatory-2022-11-21/?taid=637b2edc17e950000112c2f1&utm_campaign=trueAnthem:+Trending+Content&utm_medium=trueAnthem&utm_source=twitter)

DOMIN, M. 2018. *Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-911-6.

DOMIN, M. 2021. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0369-1.

- EUROPEAN YOUTH PORTAL, 2022. *At what age should one be able to vote in elections?* [online]. [cit. 2023-02-05]. Dostupné na: https://youth.europa.eu/get-involved/democratic-participation/what-age-should-one-be-able-vote-elections_en
- EURÓPSKY SÚD PRE ĽUDSKÉ PRÁVA, 2005. Hirst proti Spojenému kráľovstvu č. 2, rozsudek Veľkého senátu ze 6.10.2005, sťažnosť č. 74025/01. [online]. [cit. 2023-02-02]. Dostupné na: [http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/\\$\\$WebSearch1?SearchView&Query=\(%5BNazev%5D%3D%22hirst%22&SearchMax=0Start=1&Count=1500&pohled=1&searchorder=4](http://eslp.justice.cz/justice/judikatura_eslp.nsf/$$WebSearch1?SearchView&Query=(%5BNazev%5D%3D%22hirst%22&SearchMax=0Start=1&Count=1500&pohled=1&searchorder=4)
- KAŠTYL, M. 2010. Dolní věková hranice volebního práva, její posuny a odůvodnění. In: ANTOŠ, M., WINTŘ, J. (eds.): *Volby, demokracie a politické svobody*. Praha: Leges, s. 76-82. ISBN 978-80-87212-62-2.
- KREJČÍ, O. 2006. *Nová kniha o volbách*. Průhonice: Professional Publishing. ISBN 80-86946-01-0.
- MADLIAK, J. a kol., 2010. *Trestné právo hmotné I. Všeobecná časť*. Košice: UPJŠ v Košiciach, ISBN 978-80-7097-825-2.
- OROSZ, L. a kol., 2015. *Volebné právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ISBN 978-80-8152-346-5.
- OROSZ, L. 2021. *Základy štátovedy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-574-0010-3.
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1992/460>
- Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 5/03 z 26. apríla 2004
- WAGNER, M., JOHANN, D., KRITZINGER, S. 2012. Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. In: *Electoral Studies*. č. 31, s. 372-383 [online]. [cit. 2023-02-04]. Dostupné na: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261379412000212?via%3Dihub>
- Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1964/40/20191201#poznámky>
- Zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon). Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/1991/455/20230201>
- Zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/311/20230101>
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2014/180/20220531>

Kontaktná adresa

Mgr. Frederika Fogašová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovensko

email: frederika.fogasova@student.upjs.sk

OCHRANA OSOBNÝCH ÚDAJOV MALOLETÝCH OSÔB V ONLINE PRIESTORE

PROTECTION OF PERSONAL DATA OF CHILDREN IN THE ONLINE SPACE

Viktória FERKOVÁ

Abstract

The life of children is connected with a number of sensitive topics and therefore it is necessary to properly protect it. The responsibility for the protection of children is not only their parents and other legal representatives. Protection of children and their safety is also one of the fundamental components of legal norms. In the current globalized world of the Internet, the above also applies to online service providers, who must also respect the rights of children in their activities, also with regard to the GDPR regulation. At the same time, the expansive power and reach of ICT has drawn not only governments but also technology companies into key policy debates about the risks children face online. The aim of this paper is to describe, evaluate and analyze the relationship between the protection of privacy and personal data of children in the digital space with the current state of the issue.

Key words: GDPR, online, internet, children, rights

Úvod

„Internet odzrkadľuje a zintenzívňuje najlepšie a najhoršie z ľudskej prirodzenosti. Bol predurčený pre dospelých, ale čoraz viac ho využívajú deti a mladí ľudia. Digitálne technológie tak čoraz viac ovplyvňujú ich životy a budúcnosť. Politiky, postupy a produkty v tejto oblasti by teda mali lepšie odrážať potreby detí, stanoviská a hlasy detí. Zároveň je našou úlohou zmierniť škody a rozšíriť príležitosti, ktoré umožňujú digitálne technológie.“

(Anthony Lake, bývalý výkonný riaditeľ UNICEF, 2017)

Život detí sa spája s množstvom citlivých tém a preto je nevyhnutné náležite ho chrániť. Zodpovednosť za ochranu detí pritom nemajú len ich rodičia a iní zákonní zástupcovia. Ochrana detí a ich bezpečnosť je aj jednou z fundamentálnych súčastí právnych noriem. V súčasnom

globalizovanom svete sa uvedené týka aj poskytovateľov online služieb, ktorí musia pri svojej činnosti taktiež rešpektovať práva detí, a to aj s ohľadom na nariadenie GDPR. Extenzívna sila a dosah IKT zároveň vtiahli nie len vlády, ale aj technologické spoločnosti do kľúčových politických diskusií o rizikách, s ktorými sa deti online stretávajú. Internet nepochybne posilnil detskú autonómiu a nezávislosť, a aj keď v súčasnosti existuje všeobecne akceptovaný verejný imperatív na ochranu detí pred ujmom, násilím a zneužívaním na internete, pomerne málo sa hovorí o tom, ako posilniť ich postavenie ako aktívnych nositeľov digitálnych práv.

Cieľom tohto príspevku je popísať a ohodnotiť súčasný stav ochrany súkromia a osobných údajov detí v digitálnom priestore a predostrieť opatrenia a nástroje, prostredníctvom ktorých je možné zintenzívniť online ochranu maloletých. Deti totiž trávajú na internete neporovnateľne viac času ako v minulosti, a vo viacerých ohľadoch je dôležité priblížiť, čo znamenajú práva detí v digitálnom svete.

1 Internet ako každodenná súčasť života detí

Internet sa stal samozrejmosťou a neodmysliteľnou súčasťou života nie len dospelých, ale aj detí. Poskytuje množstvo užitočného obsahu a v neposlednom rade je miestom nadväzovania a udržiavania sociálnych kontaktov či vzdelávania. Na druhej strane však so sebou prináša veľa rizík a je plný nástrah smerujúcich práve na deti, ktoré sú častejšie ako dospelí vystavené škodlivým prejavom a kybernetickým bezpečnostným hrozbám.

Deti sú používateľmi internetu už od ranného detstva - a teda môžeme tvrdiť, že s ním vyrastajú a súčasne na ňom trávajú omnoho viac času ako dospelá časť populácie. Avšak aj napriek tomu častokrát nevedia, aké nástrahy v online priestore číhajú, či ako týmto nástrahám čeliť.

1.1 Systémy kontroly

Systémy kontroly dávajú rodičom možnosti kontroly a spravovania zariadení, ktoré ich deti používajú a umožňujú im účinne blokovat' nevhodný webový obsah, kontrolovať a riadiť obsah, ktorý deti z internetu sťahujú a limitovať čas používania internetu.

Podľa zistení Národného bezpečnostného úradu až tri štvrtiny rodičov neaplikujú žiadne prostriedky na kontrolu toho, ako ich deti využívajú internet. Na základe prieskumu verejnej mienky Kompetenčného a certifikačného centra kybernetickej bezpečnosti, ktorý sa uskutočnil v apríli 2022 na vzorke 1000 respondentov, len 22% z oslovených rodičov aktívne využíva systémy rodičovskej kontroly. Najčastejším nástrojom, ktorý v 42% prípadov aplikujú slovenskí rodičia pre ochranu svojich detí na internete je reštriktívny režim, ktorý spočíva v tom, že rodičia ohraničujú čas a aktivity, ktoré môže dieťa realizovať online. 28% opýtaných rodičov využíva monitorovací systém, pri ktorom sa online aktivity detí iba pozorujú a približne 25,4% opýtaných kombinuje oba

systemy.

Tieto systémy taktiež zabraňujú používaniu rizikových aplikácií a inštalovaniu neznámych súborov do zariadení. Je však potrebné rešpektovať súkromie detí, komunikovať s nimi o potrebe rodičovskej kontroly a pochopiť, ako konkrétne dieťa používa svoje zariadenia a aké je jeho správanie v online priestore. Je tiež potrebné podotknúť, že deti musia vedieť samé pochopiť, že jedinými spôsobmi ako sa je možné vyhnúť hrozbám a problémom v kybernetickom priestore sú kybernetická hygiena a dobré návyky (NBÚ 2022).

1.2 Incidenty zneužívania osobných údajov maloletých zo strany sociálnych sietí

Strata súkromia na internete mnohokrát býva považovaná za cenu „platenú“ za bezplatné využívanie internetových služieb. Na druhej strane však incidenty s únikom osobných dát, s ich netransparentnou manipuláciou a so skrytou reklamou otvorili otázku poctivosti obchodovania technologických gigantov v online priestore. Na ich lapsusy často poukazujú aj spotrebiteľské organizácie (napríklad Spoločnosť ochrany spotrebiteľov).

Ako príklad takéhoto zlyhania môžeme uviesť uloženie sankcie spoločnosti Instagram zo strany írskeho regulačného orgánu, ktorý ju spoločnosti stanovil za zverejnenie telefónnych čísel a emailových adries detí využívajúcich obchodný účet spomínanej sociálnej siete. Európsky výbor pre ochranu údajov následne rozhodol, že pre toto spracúvanie osobných údajov neexistuje právny základ. Zverejňovanie kontaktných údajov pre obchodné účty na základe tohto prípadu následne prestalo byť povinné (EDPB 2022).

Žaloby voči nezákonnému spracovávaní osobných údajov detí sa týkajú napríklad aj sociálnej siete TikTok, ktorá svojich maloletých používateľov nedostatočne chráni pred nevhodným obsahom a skrytou reklamou. V Holandsku táto platforma čelí hromadnej žalobe za porušenie GDPR kvôli tomu, že neplnoletí používatelia nie sú dostatočne informovaní o tom, ako sú využívané ich osobné údaje. TikTok tiež údajne porušuje zákon tým, že neoveruje vek svojich používateľov a nedáva zákonným zástupcom nástroje na kontrolu obsahu, ktorý deti sledujú (Zmušková 2021).

1.3 Súhlas so spracovaním osobných údajov

V Dohovore o právach dieťaťa sa uvádza, že deti majú osobitné právo na súkromie. Ak hovoríme o informačnom súkromí, deťom by mala byť poskytnutá silnejšia ochrana ako dospelým. Ako argument pre toto tvrdenie je možné uviesť, že ochrana informačného súkromia je často zaistovaná vyžadovaním súhlasu s rozsiahlymi podmienkami spracovania a zhromažďovania osobných údajov od používateľov. Obmedzenejšia úroveň gramotnosti a porozumenia detí býva

dôsledkom toho, že deti súhlas buď nečítajú vôbec alebo mu nerozumejú. Z tohto dôvodu sa vyžaduje venovať ochrane osobných údajov detí v online priestore zvýšenú kontrolu a ostražitosť.

Osobným údajom detí je poskytovaná dodatočná ochrana vo forme súhlasu kvôli menšiemu poznaniu rizík a dôsledkov poskytnutia údajov. Pri všetkých informáciách adresovaných deťom by mal byť použitý jasný a jednoduchý jazyk a mali by byť ľahko prístupné. Vo väčšine prípadov online služieb sa vyžaduje súhlas rodiča/zákonného zástupcu. A teda platí, že osobné údaje musia byť spracovávané so súhlasom rodiča až do dosiahnutia určitého veku. Táto veková hranica je stanovená rôzne a závisí od rozhodnutia konkrétneho štátu (pohybuje sa od 13 do 16 rokov). Vyžadovanie súhlasu je typické napríklad pre sociálne siete, nakupovanie online hier, či platformy na preberanie hudby. Je pritom dôležité, aby spoločnosti vynakladali zodpovedajúce úsilie na overenie súladu poskytnutia súhlasu s právnymi predpismi. Ako príklad na overenie možno uviesť využívanie opatrení na autentifikáciu veku (položenie otázky, na ktorú by priemerné dieťa nevedelo odpovedať, žiadosť o poskytnutie e-mailovej adresy rodiča, ktorému bude následne zaslaná správa so žiadosťou o súhlas a i.) (EK 2018).

2 Slovenská republika

Za závažný problém Slovenskej republiky v predmetnej oblasti môžeme uviesť to, že slovenská legislatíva explicitne nedefinuje ako zaobchádzať s prípadmi zneužívania detí v online priestore a nestanovuje ani ako tieto prípady stíhať. Súčasná legislatíva nepozná formy vykorisťovania a zneužívania detí na internete ako je kyberšikanovanie, hatespeech, sexting, trolling a podobne, ktoré úzko súvisia aj so zneužitím osobných údajov. Činnosť prokuratúry sa v tomto kontexte zaoberá len vyšetrovaním prípadov trestných činov ako je detská pornografia, sexuálne zneužívanie, či nebezpečné prenasledovanie (Národné koordinačné stredisko pre riešenie problematiky násilia na deťoch 2020).

Z tohto dôvodu bola 12. februára 2020 uznesením vlády schválená Národná koncepcia ochrany detí v digitálnom priestore. Vláda ju prijala ako pomocný nástroj pre zabezpečenie väčšej ochrany detí na internete. Koncepcia nadväzuje najmä na:

- Koncepciu Štátnej politiky zdravia v Slovenskej republike, ktorú schválila vláda uznesením č. 910/2000,
- Koncepciu mediálnej výchovy Slovenskej republiky schválenú uznesením vlády č. 923/2009,
- Národnú stratégiu na ochranu detí pred násilím, ktorá bola schválená uznesením vlády č. 24/2014 a uznesením vlády č. 474/2017,
- Zákon č. 176/2015 Z. z. o komisárovi pre deti a komisárovi pre osoby so zdravotným postihnutím a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,

- Stratégiu Slovenskej republiky pre mládež na roky 2014 – 2020,
- Koncepciu rozvoja práce s mládežou na roky 2016 – 2020,
- Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov,
- Smernicu č. 36/2018 k prevencii a riešeniu šikanovania detí a žiakov v školách a školských zariadeniach

Národná koncepcia ochrany detí v digitálnom priestore bola spracovaná na obdobie rokov 2020 až 2025. S ohľadom na to, že ide o rýchlo sa vyvíjajúcu oblasť, Koncepcia predkladá pre jednotlivé špecifické ciele opatrenia, ktoré sa zohľadňujú v krátkodobých akčných plánoch (Národné koordinačné stredisko pre riešenie problematiky násilia na deťoch 2020).

Aktuálne je v platnosti Akčný plán k Národnej koncepcii ochrany detí v digitálnom priestore na roky 2022 – 2023, ktorý predložilo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. Je rozdelený do troch horizontálnych priorít zahŕňajúcich spolu 21 ambiciózných úloh zameraných na ochranu detí v priestore internetu.

Koncepcia reaguje na intenzívne zastúpenie detí v online priestore a implikuje ciele, ktorých zámerom je prevencia, intervencia a následná starostlivosť o obeť a páchateľov trestnej činnosti v tejto oblasti. Naplnenie cieľov Akčného plánu má vyústiť k zlepšeniu ochrany detí v digitálnom priestore a podporiť aktivity, ktoré sa zameriavajú na rozvoj mediálnej výchovy a kritického myslenia, či vzdelávanie rodičov a iných osôb vo vzťahu k deťom vo sfére digitálnej bezpečnosti.

V oblasti školstva je Akčný plán zameraný na aktualizáciu vzdelávacích dokumentov pri ochrane detí v online priestore a jedným z jeho posaní je aj vyhotovenie multidisciplinárnych vzdelávacích materiálov o bezpečnom správaní sa detí v priestore internetu. Jeho cieľom je aj začlenenie Slovenskej republiky do sietí Insafe a INHOPE, ktorých ako jediná krajina Európskej únie nie sme súčasťou. Ide o spoluprácu prostredníctvom siete centier bezpečnejšieho internetu (SIC) v celej Európe, ktorá zahŕňa centrum informovanosti, linku pomoci, horúcu linku a panel pre mládež. V prípade siete INHOPE má byť vytvorená linka pre anonymné nahlásovanie a v rámci Insafe sa má kreovať Centrum bezpečného internetu.

Tento dokument v podobe Akčného plánu dbá predovšetkým na potreby detí, poukazuje na možnosti a reaguje na nebezpečenstvo, ktoré plyní z online priestoru, a ktorému môžu deti potenciálne čeliť. Na druhej strane má v tejto oblasti taktiež podporovať informovanosť, zvýšiť povedomie detí aj dospelých o fungovaní v priestore internetu a prispieť k ochrane údajov detí. Dokument v neposlednom rade podnecuje k prijímaniu pozitívnych legislatívnych zmien a angažuje sa aj v rámci zlepšovania kvality pri následnej starostlivosti o obeť aj páchateľov trestných činov voči deťom v online priestore (MPSVR 2022).

3 Príklady dobrej praxe zamerané na zvyšovanie povedomia detí o ochrane osobných údajov

Ako dobrý príklad zvyšovania povedomia detí o ochrane ich osobných údajov môžeme spomenúť online vzdelávaciu hru pre deti s názvom „Datadysten“, ktorú 28. januára 2022 spustil dánsky dozorný orgán. Súčasťou spomínanej hry je aj učebný materiál pre rodičov a učiteľov. Cieľom tejto zábavnej metódy vzdelávania je zvýšiť povedomie detí o ich právach, vyplývajúcich z legislatívnych predpisov o ochrane údajov. Hra je zacielená na skupinu detí vo veku 10 až 12 rokov, avšak zo spätnej väzby rodičov vyplýva, že dospelí sa taktiež vďaka tejto hre naučili o ochrane osobných údajov viac, ako vedeli doposiaľ. Hra je v anglickom jazyku bezplatne dostupná na webovej stránke dánskeho dozorného orgánu (ÚOOÚ SR 2023).

Užitočné usmernenie „Privacy, Protection Of Personal Information And Reputation Rights“ zaoberajúce sa právami detí pri poskytovaní online služieb s vydal aj UNICEF. V usmernení sa uvádza, že digitálne spoločnosti musia v súvislosti s detskými digitálnymi právami citlivo posúdiť sugestívnosť svojich pravidiel na ochranu údajov a súkromia v kontexte občianskej angažovanosti detí a ich rozhodnutí. V usmernení sa taktiež (rovnako ako v GDPR) akcentuje význam anonymizácie a šifrovania, ktoré sú v spojitosti s predmetnou ochranou považované za efektívne organizačné a technické opatrenia. Usmernenie apeluje aj na to, že prevádzkovateľ online služieb musí pri príprave pravidiel na ochranu súkromia (ak obsahujú aj osobné údaje detí) prihliadať na celé spektrum detských práv. Práva detí sa totiž môžu markantne odlišovať od práv dospelých užívateľov - či už svojim rozsahom alebo aplikáciou (UNICEF 2017).

Odporúčania pre vlády zo strany UNICEFu:

1. Obťažovanie a zneužívanie osobných údajov - občianske a trestné zákony by mali byť doplnené a zmenené tak, aby efektívne riešili porušovanie práv detí na ochranu osobných údajov, súkromie a ich reputáciu. Vlády by mali vypracovať holistické politiky, ktoré zaručia dodržiavanie práv všetkých zainteresovaných. Právne predpisy by sa mali vzťahovať minimálne na online obťažovanie, kybernetické šikanovanie, zdieľanie fotografií bez súhlasu a zneužívanie osobných údajov.
2. Vlády by mali v súvislosti s ochranu osobných údajov detí mali zabezpečiť jasné a predvídateľné regulačné prostredie pre zhromažďovanie, spracovanie, používanie a zdieľanie takýchto údajov. Keďže nadnárodné technologické spoločnosti pôsobiace v online priestore čelia pri dodržiavaní rozdielnych vnútroštátnych režimov ochrany údajov značným výzvam pri plnení podmienok jednotlivých štátov, vlády by mali spolupracovať aj na vývoji a dodržiavaní univerzálnych pravidiel, ktoré deťom poskytnú globálnu konzistentnú ochranu ich osobných informácií a súkromia.

3. Vlády by tiež mali uzákoniť dodatočnú ochranu osobných údajov detí v kontexte politik otvorených údajov a právnych predpisov o slobodnom prístupe k informáciám. Napríklad súbory údajov týkajúce sa detí, ako sú štatistiky zápisu do škôl, by mali byť prísne anonymizované (UNICEF 2017).

Ako príklad zo Slovenska môžeme uviesť projekt „(Ne)bezpečný internet“, ktorý spustilo Ministerstvo vnútra. Tento projekt je cielený na deti druhého stupňa základných škôl a na študentov stredných škôl. Prebieha prostredníctvom besied realizovaných príslušníkmi policajného zboru, a jeho cieľom je zvyšovanie povedomia detí o bezpečnom používaní sociálnych sietí, o internetových závislostiach, či minimalizovanie nežiadúceho správania sa detí na internete. Prezentujúci sa na besedách s deťmi zameriavajú aj na vysvetľovanie prejavov a foriem kyberšikanovania, na bezpečné využívanie sociálnych sietí a na ochranu osobných údajov (MINV SR 2023).

Záver

Internet a digitálne technológie zmenili koncepciu práv detí na ochranu ich osobných údajov a súkromia. Deti s rastúcou frekvenciou a závažnosťou čelia online hrozbám ohrozujúcim mnohé z výhod, ktoré mal internet priniesť do ich života. Je preto bezpodmienečne nevyhnutné, aby všetci aktéri – či už rodičia, učitelia, vlády alebo súkromné spoločnosti pôsobiace v odvetví IKT venovali právam detí väčšiu pozornosť. Na druhej strane je však potrebné podotknúť, že s cieľom posilniť ochranu detí v digitálnom priestore by malo v súvislosti s GDPR dôjsť k presunu väčšej zodpovednosti na prevádzkovateľov a spracovávateľov osobných údajov. V súčasnosti je táto zodpovednosť uložená najmä dotknutým osobám – deťom a ich rodičom, a dbá sa skôr na konanie osvetu, aby deti dokázali hrozbám internetu porozumieť a vyhnúť sa im. Ukazuje sa, že veľké technologické spoločnosti obchádzajú pravidlá GDPR aj pod hrozbou miliónových sankcií a ochranu ľudských práv mnohokrát nekladú na popredné miesta svojich hodnôt aj keď to deklarujú.

Slovenská republika má v oblasti ochrany práv maloletých osôb na internete ambiciózne ciele. Je však otázne, akú pozornosť bude téme ochrany a bezpečnosti detí v online priestore venovať súčasná vláda v demisii a rovnako aj budúca vláda, resp. akou politicky významnou bude pre nich táto téma. Slovenská republika totiž čelí iným závažným problémom, s ktorými sa je v dohľadnej dobe potrebné vysporiadať.

Nakoľko je ochrana detí citlivou a dôležitou témou, ako spoločnosť by sme mali tlačiť politické authority k aktívnemu prijímaniu adekvátnych krokov a k neustálemu zvyšovaniu

povedomia o tejto problematike.

Zoznam bibliografických odkazov

Lake, A. 2017. UNICEF: Make the digital world safer for children - while increasing online access to benefit the most disadvantaged [online]. 2017. [cit. 2023-13-02]. Dostupné z:

<https://www.unicef.org/turkiye/en/press-releases/unicef-make-digital-world-safer-children-while-increasing-online-access-benefit-most>

European Data Protection Board. 2022. Binding Decision 2/2022 on the dispute arisen on the draft decision of the Irish Supervisory Authority regarding Meta Platforms Ireland Limited (Instagram) under Article 65(1)(a) GDPR [online]. 2022. [cit. 2023-12-02]. Dostupné z:

https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/binding-decision-board-art-65/binding-decision-22022-dispute-arisen_en

Európska komisia. 2018. Možno zbierať osobné údaje o deťoch? [online]. 2018. [cit. 2023-12-02]. Dostupné z:

https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/reform/rights-citizens/how-my-personal-data-protected/can-personal-data-about-children-be-collected_sk?2nd-language=cs

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. 2022. Rezort práce zintenzívňuje ochranu detí aj v digitálnom priestore [online]. 2022. [cit. 2023-12-02]. Dostupné z:

<https://www.employment.gov.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/rezort-prace-zintenzivnuje-ochranu-deti-aj-digitalnom-priestore-2.html>

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. 2023. (Ne)bezpečný internet [online]. 2023. [cit. 2023-12-02]. Dostupné z: <https://www.minv.sk/?Net>

Národný bezpečnostný úrad. 2022. Deti sú v digitálnom priestore bez kontroly [online]. 2022. [cit. 2023-10-02]. Dostupné z:

<https://www.nbu.gov.sk/2022/06/01/deti-su-v-digitalnom-priestore-bez-kontroly/index.html>

Národné koordinačné stredisko pre riešenie problematiky násilia na deťoch. 2020. Národná koncepcia ochrany detí v digitálnom priestore [online]. 2020. [cit. 2023-12-02]. Dostupné z:

https://detstvobeznasilia.gov.sk/web_data/content/upload/subsubsub/2/narodna-koncepcia-ochrany-deti-v-digitalnom-priestore-1.pdf

Národné koordinačné stredisko pre riešenie problematiky násilia na deťoch, 2022. Akčný plán k Národnej koncepcii ochrany detí v digitálnom priestore na roky 2022 – 2023 [online]. 2020. [cit. 2023-12-02]. Dostupné z:

https://detstvobeznasilia.gov.sk/web_data/content/upload/subsubsub/2/akn-pln-k-nrodnej-koncepcii-ochrany-det-v-digitlno-m-priestore-na-roky-2022-2023-1.pdf

Národné koordinačné stredisko pre riešenie problematiky násilia na deťoch, 2023. Deň ochrany

osobných údajov [online]. 2023. [cit. 2022-12-02]. Dostupné z:

<https://detstvobeznasilia.gov.sk/aktualita/590/de-ochrany-osobnch-dajov>

SPOLOČNOSŤ OCHRANY SPOTREBITEĽOV, 2021. Spotrebiteľské organizácie podali sťažnosť na WhatsApp za tlak na spotrebiteľov prijať ich nové podmienky [online]. 2021. [cit. 2023-06-01]. Dostupné z:

https://www.sospotrebitelov.sk/aktuality/spotrebitelske-organizacie-podali-staznost-na-whatsapp-za-tlak-na-spotrebitelov-prijat-ich-nove-podmienky/?doing_wp_cron=1673090535.3715929985046386718750

UNICEF, 2017. DISCUSSION PAPER SERIES: Children's Rights and Business in a Digital World - Privacy, Protection of Personal Information and Reputation Rights [online]. 2017. [cit. 2023-12-02]. Dostupné z:

https://sites.unicef.org/csr/files/UNICEF_CRB_Digital_World_Series_PRIVACY.pdf

Úrad na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky, 2023. Datadysten – vzdelávacia hra pre deti o ich právach v oblasti ochrany údajov [online]. 2023. [cit. 2023-09-02]. Dostupné z:

https://www.zoou.sk/33/datadysten-vzdelavacia-hra-pre-deti-o-ich-pravach-v-oblasti-ochrany-udajov-uniqueiduchxzASYZNakEFCCsADg-VM7RLf8mPvJpDA8L_IQVrM/?query=det%ED&serp=1

ZMUŠKOVÁ, B. 2021. Technologické firmy bohatnú na dátach. Kolektívne odškodné môže ľudom vrátiť moc [online]. 2021. [cit. 2022-12-02]. Dostupné z:

<https://euractiv.sk/section/spolocnost/news/technologicke-firmy-bohatnu-na-datach-kolektivne-odskodne-moze-ludom-vratit-moc/>

Dohovor o právach dieťaťa

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov (všeobecné nariadenie o ochrane údajov GDPR)

Kontaktná adresa

Mgr. Viktória Ferková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

email: viktor.ferkova@student.upjs.sk

**LEGALITA, LEGITIMITA A PROPORCIONALITA PRÁVNÝCH AKTOV
VYDÁVANÝCH ÚRADOM VEREJNÉHO ZDRAVOTNÍCTVA
SLOVENSKEJ REPUBLIKY V ČASE PANDÉMIE OCHORENIA COVID-19**

**LEGALITY, LEGITIMITY AND PROPORTIONALITY OF LEGAL ACTS
ISSUED BY THE OFFICE OF PUBLIC HEALTH OF THE SLOVAK
REPUBLIC DURING THE PANDEMIC OF THE COVID-19 DISEASE**

Peter JURIŠTA

Abstract

The paper deals with the issue of COVID-19 and its influence on the public power administration in Slovakia – with the actual as well as expected actions of the Slovak Republic government representing the highest authority of executive power as well as the crisis management body; with the respective acts provided within the scope of the Ministry of Health of the Slovak Republic that is a primary state administration body being in control of the Public Health Authority of the Slovak Republic, and with the issue of past and present restrictions as provided on the human rights and freedoms by means of the Public Health Authority proportional, legal and legitimate measures. The outcomes of this study are purportedly presented not only to regressively rectify rights of those affected but also pro futuro since there still exists a serious threat to public health.

Key words: *Public health authority, law, measure, pandemic, emergency statutes.*

Úvod

Problém ochrany verejného zdravia a na to nadväzujúce opatrenia obmedzujúcej povahy patria k dlhodobo uplatňovaným legislatívnym opatreniam. Časť týchto opatrení mala základ v dvoch základných rovinách, a to, že účelom opatrení nebola ochrana konkrétneho, presne určeného jednotlivca, ale ochrana komunity, zloženej z neurčitej skupiny jednotlivcov, dnes by sme ju mohli nazvať verejnosť, a že voči jednotlivcovi boli opatrenia vždy reštriktívneho charakteru, obmedzovali jeho osobnú slobodu a iné práva, a to mnohokrát v záujme nie jeho vlastného zdravia, ale zdravia komunity. Opatrenia verejnej moci a legálnej autority teda už oddávna pracovali s možnosťou zásahu do subjektívnych práv a slobôd občana (Píry 2020).

V novších dejinách dokážeme popísať niekoľko príkladov obmedzení počas rôznych epidémií, tou najnovšou bola pandémia ochorenia COVID-19, ktorá bola vyhlásená Svetovou zdravotníckou organizáciou 11. marca 2020, čomu predchádzalo vyhlásenie stavu globálnej núdze 30. januára 2020. Je nesporné, že vzniknutá pandemická situácia bola novou situáciou, a práve preto v tomto období vyvstalo aj veľa právnych otázok. Od marca 2020 sa i obyvateľstvo na Slovensku náhle ocitlo v neľahkých pomeroch, vyvolaných šírením ochorenia COVID-19. Prispeli k nim aj opatrenia vydávané Úradom verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej aj „Úrad verejného zdravotníctva“ alebo aj „úrad“), ktoré našu spoločnosť zasiahli vo všetkých oblastiach života. Vzniknutá pandemická situácia bola pre našu spoločnosť relatívne novým javom, preto je legitímne položiť si otázku, či boli opatrenia Úradu verejného zdravotníctva vydávané počas tejto pandémie v súlade s platnými právnymi predpismi vyššej právnej sily, a či Úrad verejného zdravotníctva obmedzoval základné práva a slobody svojimi opatreniami legálne, legitímne a proporciálne.

Legalita je požiadavka na to, aby rozhodnutia štátu boli prijímané vo forme zákona a potom na jeho základe. Princíp legality sa označuje ako zákonnosť a vyžaduje, aby orgány verejnej moci konali a rozhodovali len na základe zákona a v jeho rozsahu. Legitimita zasa predstavuje vzťah medzi občianskou spoločnosťou a činnosťou štátu. Kým legalita predpisuje štátu, ako má konať, tak legitimita toto konanie hodnotí z pohľadu potrieb občianskej spoločnosti (Skurka 2020).

Princíp proporcionality je jedným z princípov práva, ktoré Ústavný súd SR vo svojej judikatúre zahrnul pod ústavné princípy demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR). V súčasnej dobe je aplikovaný štandardne v oblasti ľudských práv, konkrétne v oblasti konfliktu medzi záujmami fyzických osôb a medzi verejnými záujmami spoločnosti. Obmedzovanie ľudských práv má teda okrem legitimacy, ktorá je predmetom úvah v rámci testu proporcionality, aj rovinu legality. Kým legitimita predstavuje materiálne uvažovanie o účele obmedzenia, existujúcich alternatívach a vážení kolidujúcich hodnôt či verejných záujmov, otázka legality je na prvý pohľad podstatne užšia, pretože sa orientuje na formálnu stránku obmedzenia. Takéto vnímanie je nepresné, keďže legalita obmedzovania práv a slobôd predstavuje dôležitý a pomerne rozsiahly prvok pri skúmaní, či obmedzenie základných ľudských práv a slobôd bolo alebo nebolo v súlade s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“), poprípade s medzinárodnou zmluvou, garantujúcou práva a slobody (Ľalík 2022).

Právo plní osobitú funkciu v čase núdzového stavu a vyhlásenej mimoriadnej situácie. Ak má právo ako nástroj verejnej moci napomôcť efektívnemu zvládnutiu a prekonaniu škodlivých následkov pandémie, nemôže proces tvorby a aplikácie právnych aktov vyvolávať pochybnosti o ich zákonnosti a ústavnosti (Vallová 2022).

Tento príspevok si kladie za cieľ rozobrať postavenie Úradu verejného zdravotníctva v sústave štátnych orgánov, jeho právomoc a kompetencie, a posúdiť opatrenia vydávané týmto úradom z hľadiska ich súladu s platným právnym poriadkom.

1 Právne postavenie Úradu verejného zdravotníctva

Z hľadiska ústavného trojdelenia moci medzi moc zákonodarnú, výkonnú a súdnu, môžeme Úrad verejného zdravotníctva zaradiť pod plášťik tej výkonnej, ktorá je bližšie definovaná v šiestej hlave ústavy. Na vyššie uvedené poukazuje aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021, kde pri charakteristike úradu uviedol, že ide o „...vláde nepriamo podriadenú zložku exekutívy...“. V druhom oddiele tejto hlavy je upravené postavenie vlády Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“). V rámci druhého oddielu sú v článkoch 122 a 123 ústavy uvedené orgány výkonnej moci, a to v článku 122 ústredné orgány štátnej správy a miestne orgány štátnej správy, a v článku 123 ministerstvá a iné orgány štátnej správy. Otázka zadelenia Úradu verejného zdravotníctva medzi tieto štyri kategórie orgánov štátnej moci sa zdá byť sprvoti otázná, keďže ani zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy (ďalej aj „zákon o organizácii vlády a štátnej správy“), ktorý taxatívne vymenúvava jednotlivé ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Úrad verejného zdravotníctva výslovne nespomína.

V náleze ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021 bolo postavenie Úradu verejného zdravotníctva zadefinované tak, že ide o „...dekoncentrovaný orgán štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie (Slovenska)...“. Ústavný súd dodáva, že „...k dekoncentrovaným orgánom štátnej správy s pôsobnosťou pre celé územie patrí napríklad aj Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Ústredné riaditeľstvo Slovenskej obchodnej inšpekcie alebo Dopravný úrad...“.

V náleze ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 10/2021 z 13. júla 2021 sa uvádza, že „...pôsobnosťou úradu verejného zdravotníctva (na rozdiel od regionálnych úradov verejného zdravotníctva) je celé územie Slovenskej republiky, a teda je potrebné ho na účely konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy považovať za ústredný orgán štátnej správy, (oprávnený vydávať všeobecne záväzné právne predpisy), a to aj napriek tomu, že nepatrí medzi ústredné orgány štátnej správy vymenované v zákone o organizácii vlády a štátnej správy.“

Podľa § 5 ods. 1 a 2 zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ochrane verejného zdravia“) je Úrad verejného zdravotníctva rozpočtová organizácia štátu s pôsobnosťou pre územie Slovenskej republiky, pričom tento úrad riadi a za jeho činnosť zodpovedá hlavný hygienik, ktorého podľa platnej právnej úpravy v čase pandémie na návrh ministra zdravotníctva vymenúval a odvolával

vedúci služobného úradu ministerstva zdravotníctva. (V závere pandémie, na prelome rokov 2022/2023, pravdepodobne za účelom posilnenia vážnosti úloh, ktoré hlavný hygienik a úrad plnia, došlo, prostredníctvom ďalšej novely zákona o ochrane verejného zdravia, uskutočnenej zákonom č. 517/2022 Z. z., k legislatívnej zmene, podľa ktorej hlavného hygienika už vymenúva priamo minister zdravotníctva, a to bez ingerencie vedúceho služobného úradu.)

K povahe subjektu úradu ústavný súd v náleze ešte uvádza, že pojem „...rozpočtová organizácia štátu znamená (len) spôsob financovania a iné okolnosti nie sú pre riešenie problematiku podstatné. Zároveň však ide o orgán štátnej správy, ktorý je zriadený zákonom, aj keď nie je ústredným orgánom štátnej správy, keďže tak nie je označený v § 21 zákona o organizácii vlády a štátnej správy. Je teda vybavený právomocou na vydávanie právnych aktov, a to pokiaľ ide o vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov, na základe čl. 123 ústavy (vydáva ich len na základe zákonov a v ich medziach, pričom z hľadiska označeného ustanovenia ide o „iný“ orgán štátnej správy, teda iný než ministerstvo).”

Ústavný súd teda vo svojich vyššie uvedených nálezochoch nepriamo koncipoval, že Úrad verejného zdravotníctva je potrebné na účely konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. b) ústavy považovať za „ostatný ústredný orgán štátnej správy” a na účely ústavného zmocnenia a delegovania moci na vydávanie všeobecne záväzných právnych predpisov za „iný orgán štátnej správy”, keďže, ako ústavný súd ďalej konštatuje, „úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva sú zákonom zriadené orgány štátnej správy oprávnené vydávať všeobecne záväzné právne predpisy (vyhlášky Úradu verejného zdravotníctva).”

Dôležitým faktom, o ktorom budeme hovoriť v ďalších častiach nášho príspevku, však zostáva, že Úrad verejného zdravotníctva nie je ani orgánom civilnej ochrany podľa § 7 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších právnych predpisov (ďalej aj „zákon o civilnej ochrane“).

2 Právna forma opatrení Úradu verejného zdravotníctva

Úrad verejného zdravotníctva svoju právomoc vydávať opatrenia, počas úvodu roka 2020, kedy vláda prvýkrát vyhlásila núdzový stav z dôvodu pandémie koronavírusu, odvodzoval predovšetkým z § 5 ods. 4 písm. k) zákona o ochrane verejného zdravia, podľa ktorého úrad „nariaďuje opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 a opatrenia pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4, ak ich treba vykonať v rozsahu presahujúcom územnú pôsobnosť regionálneho úradu verejného zdravotníctva” (Havelková 2020).

Môžeme povedať, že úrad spočiatku vydával opatrenia vo forme individuálnych správnych aktov v zmysle § 46 a § 47 Správneho poriadku, a to aj s poukazom na vtedy platný (teraz už novelizovaný) § 59 ods. 1 zákona o ochrane verejného zdravia. Tieto opatrenie obsahovali výrok

a základné odôvodnenie, keďže vo väčšine prípadov výrok opatrení bol oproti odôvodneniu z hľadiska rozsahu dominantný.

Pokiaľ ide o právnu formu opatrení Úradu verejného zdravotníctva, ústavný súd ozrejmil túto problematiku v uznesení sp. zn. I. ÚS 437/2020 z 24. septembra 2020, v ktorom vyvodil záver, že ide o hybridný správny akt (individuálny právny akt s prvkami normatívneho právneho aktu). Normatívny prvok spočíva najmä vo všeobecne určenom okruhu adresátov tohto aktu. Individuálny prvok (ktorý je dominantný) je určený konkrétnosťou predmetu regulácie, ktorá sa týka konkrétnej pandémie, na ktorú opatrenie reaguje. Ide teda o akt vydaný na základe zákona, nie ako jeho vykonávací predpis.

3 Aktivizácia činnosti Úradu verejného zdravotníctva počas pandémie ochorenia COVID-19

Z hľadiska vymedzenia právomoci a kompetencií Úradu verejného zdravotníctva je potrebné rozlišovať stav legislatívy do 14. októbra 2020 a stav legislatívy od 15. októbra 2020, keď nadobudla účinnosť novela zákona č. 286/2020 Z.z., ktorou sa mení a dopĺňa zákon o ochrane verejného zdravia a ktorou sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. V prvom rade sa zmenil charakter opatrení na vyhlášky, ktoré sú, na rozdiel od opatrení, všeobecne záväzným právnym predpisom. Ak je potrebné opatrenia nariadiť na celom území Slovenskej republiky, alebo na určitej časti jej územia, alebo pre skupinu inak ako jednotlivo určených osôb, možno ich nariadiť formou vyhlášky. Táto zmena ale nie je leitmotívom nášho príspevku.

Dôvodom na prijatie tejto zásadnej novely, ako to vyplýva z dôvodovej správy k nej, sú „nedostatky vo formálnych ustanoveniach týkajúcich sa vydávania opatrení orgánov verejného zdravotníctva.“ Podľa novelizovaného § 4 ods. 1 písmeno g) zákona o ochrane verejného zdravia (znenie účinné do 28.12.2021) „ministerstvo zdravotníctva počas výnimočného stavu, núdzového stavu alebo mimoriadnej situácie (ďalej len „krízová situácia“) pri ohrození verejného zdravia nariaďuje ďalšie opatrenia, ktorými môže zakázať alebo nariadiť ďalšie činnosti v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas; tým nie je dotknutá právomoc úradu verejného zdravotníctva a regionálnych úradov verejného zdravotníctva nariaďovať opatrenia podľa § 12 alebo podľa § 48 aj počas krízovej situácie“.

Do prijatia tejto novely Úrad verejného zdravotníctva mohol vydávať opatrenia len počas situácie ohrozenia verejného zdravia. Ak došlo k ohrozeniu verejného zdravia II. stupňa, úrad mal podať podľa § 48 zákona o ochrane verejného zdravia návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie príslušným orgánom na úseku civilnej ochrany obyvateľstva podľa zákona o civilnej ochrane. Pred novelizáciou bola teda dotknutá právomoc úradu na vydávanie opatrení podľa § 12 a § 48 zákona o ochrane verejného zdravia počas núdzového stavu, výnimočného stavu a mimoriadnej situácie. Novelou zákona sa zaviedol právny dualizmus a obmedzenie právomoci úradu vydávať opatrenia

počas mimoriadnej situácie už nebolo dotknuté. To znamená, že úrad už mal právomoc vydávať opatrenia aj počas krízovej situácie.

Pre lepšie pochopenie uvedieme zákonné vymedzenie niektorých dôležitých pojmov. § 3 ods. 2 zákona o civilnej ochrane ustanovuje, že „mimoriadnou udalosťou“ sa rozumie „...*živelná pohroma, havária, katastrofa, ohrozenie verejného zdravia II. stupňa, hromadný prílev cudzincov na územie Slovenskej republiky alebo teroristický útok.*“ V § 3 ods. 1 zákona o civilnej ochrane sa definuje aj pojem „mimoriadna situácia“ ako „...*obdobie ohrozenia alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok, počas ktorej sa vykonávajú opatrenia na záchranu života, zdravia alebo majetku, na znižovanie rizík ohrozenia alebo činnosti nevyhnutné na zamedzenie šírenia a pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti.*“ Pojem „krízová situácia“ je širším pojmom a zahŕňa v sebe mimoriadnu situáciu, výnimočný stav a núdzový stav (§ 4 ods. 1 zákon o ochrane verejného zdravia). Krízovou situáciou v zmysle čl. 1 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej aj „ústavný zákon o bezpečnosti štátu“) „...*je obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v tomto ústavnom zákone na jej riešenie vypovedať vojnu, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav, alebo núdzový stav.*“ Na účely zákona č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu (ďalej aj „zákon o krízovom riadení“) na riešenie krízovej situácie možno okrem výnimočného a núdzového stavu vyhlásiť aj mimoriadnu situáciu.

§ 2 písm. ze) zákona o ochrane verejného zdravia definuje ďalší dôležitý pojem „ohrozenie verejného zdravia“ ako „...*nepredvídané a nekontrolované ohrozenie verejného zdravia chemickými, biologickými alebo fyzikálnymi faktormi vrátane takého ohrozenia verejného zdravia, ktoré má medzinárodný dosah.*“ Rozsah splnomocnenia Úradu verejného zdravotníctva na vydávanie opatrení počas stavu tzv. ohrozenia verejného zdravia určuje ustanovenie § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia. Čo konkrétne pokladať za ohrozenie verejného zdravia zákon o ochrane verejného zdravia veľmi podrobne nedefinuje, rozlišuje však medzi ohrozením verejného zdravia a ohrozením verejného zdravia II. stupňa. Ohrozenie verejného zdravia II. stupňa je stavom zjavne závažnejším, na čo poukazuje tento zákon v ust. § 48 ods. 5, ktoré splnomocňuje a súčasne prikazuje Úradu verejného zdravotníctva, aby v prípade ohrozenia verejného zdravia II. stupňa podal návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie podľa zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane. Na základe zákona o civilnej ochrane pristúpila vláda, s účinnosťou od 12. marca 2020, k vyhláseniu mimoriadnej situácie na území Slovenskej republiky v súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19. Riadenie mimoriadnej situácie by tým mala prebrať vláda SR a Ministerstvo zdravotníctva SR ako ústredný orgán štátnej správy na úseku

zdravotníctva, pod ktorý spadá Úrad verejného zdravotníctva ako rozpočtová organizácia ministerstva. Ako uviedol sudca Peter Straka vo svojom odlišnom stanovisku k nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021: „*ministerstvo aj napriek právnemu dualizmu, o vydávanie opatrení nejaví záujem.*“ My k tomuto poznatku Petra Straku ešte pripájame tvrdenie, že ministerstvo nejavilo záujem o túto činnosť ani počas núdzového stavu.

Núdzový stav je vymedzený ústavným zákonom o bezpečnosti štátu, podľa ktorého možno núdzový stav vyhlásiť vládou SR za podmienky, že došlo alebo bezprostredne hrozí, že dôjde k ohrozeniu života a zdravia osôb, a to aj v príčinnej súvislosti so vznikom pandémie. S účinnosťou od 16. marca 2020 vláda SR na základe ústavného zákona o bezpečnosti štátu vyhlásila núdzový stav pre oblasť vybraných poskytovateľov ústavnej zdravotnej starostlivosti.

Hoci tento núdzový stav trval len do 13. júna 2020, keď ho vláda SR svojím uznesením ukončila, vyhlásená mimoriadna situácia, a spolu s ňou ohrozenie verejného zdravia II. stupňa, trvala naďalej.

S účinnosťou od 1. októbra 2020 vláda SR opäť vyhlásila núdzový stav pre celé územie Slovenskej republiky na obdobie 45 dní a ďalším uznesením z 11. novembra 2020 ho predĺžila na obdobie ďalších 45 dní s trvaním do 29. decembra 2020.

Postup orgánov verejnej moci počas núdzového stavu vymedzuje zákon č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v krízových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu (ďalej aj „zákon o krízovom riadení“). Krízové riadenie predstavuje postup pri riešení krízovej situácie, ktorou je okrem iného aj núdzový stav, a zákon o krízovom riadení upravuje špeciálne aj orgány krízového riadenia, medzi ktoré patrí vláda, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy, Národná banka Slovenska, bezpečnostná rada kraja, okresný úrad v sídle kraja, okresný úrad, bezpečnostná rada okresu a obec (Škubla 2020).

Od vyhlásenia mimoriadnej situácie však došlo na Slovensku k väčšej aktivizácii činnosti Úradu verejného zdravotníctva a k následnej regulácii spoločnosti ním vydávanými opatreniami, čím dochádzalo k plošnému zásahu do základných práv a slobôd všetkých obyvateľov Slovenska a k obmedzovaniu takmer všetkých oblastí spoločenských vzťahov. Sporným však bolo, či Úrad verejného zdravotníctva je za daného právneho stavu vôbec oprávnený zasahovať do základných práv a slobôd občanov spôsobom, v rozsahu a forme, akými to robil.

V dôsledku toho je otázkou, do akej miery bol Úrad verejného zdravotníctva, vzhľadom na svoje právne postavenie, oprávnený vydávať opatrenia počas mimoriadnej situácie či núdzového stavu, ktorý bol vyhlásený v súvislosti so vznikom pandémie.

V období od 12. marca 2020 do 14. októbra 2020, v súvislosti s ohrozením verejného zdravia II. stupňa z dôvodu ochorenia COVID-19, Úrad verejného zdravotníctva bol pre ministerstvo zdravotníctva len poradným a iniciatívnym orgánom v oblasti boja proti šíreniu

ochorenia COVID-19 a nemal právomoc vydávať opatrenia, ktoré v tomto období vydával za účelom zamedzenia šírenia ochorenia COVID-19. Opatrenia proti šíreniu ochorenia COVID-19 mali byť v tomto období správne vydávané ministerstvom zdravotníctva a nie Úradom verejného zdravotníctva. Právomoc vydávať opatrenia za účelom zamedzenia šírenia ochorenia COVID-19 prešla totiž 12. marca 2020 z Úradu verejného zdravotníctva na ministerstvo zdravotníctva, ako orgánu civilnej ochrany, ktoré však v tomto období nevydalo žiadne opatrenie v súvislosti so zamedzením šírenia ochorenia COVID-19. Opatrenia vydané Úradom verejného zdravotníctva do 14. októbra 2020 sú právne nezáväzné a právne nevynútiteľné. Sankcionovanie porušenia opatrení Úradu verejného zdravotníctva vydaných od 12. marca 2020 do 14. októbra 2020 zo strany príslušných orgánov v priestupkovom konaní je porušením zákona, ktoré oprávňuje sankcionovanú osobu domáhať sa náhrady škody spôsobenej orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci nezákonným rozhodnutím (Skurka 2020).

Koncom septembra 2020, keď Generálna prokuratúra SR doručila Úradu verejného zdravotníctva upozornenie na porušenie zákona, súvisiace s nedostatkom vecnej pôsobnosti na vydávanie opatrení po vyhlásení núdzového stavu a po vyhlásení mimoriadnej situácie, a keď po tomto upozornení mohol Úrad verejného zdravotníctva postupovať v súlade s dovtedy platnými predpismi a prenechať formálne vydávanie svojich opatrení v čase krízovej situácie ministerstvu zdravotníctva, ktoré je nielen ústredným orgánom štátnej správy, ale je zároveň aj orgánom spoluzodpovedným za civilnú ochranu v čase mimoriadnej situácie podľa zákona o civilnej ochrane, pričom by mohol sám obsah týchto opatrení ministerstvu zdravotníctva navrhovať, ako to v tom čase vyplývalo z ustanovenia § 4 ods. 1 písmena g) zákona o ochrane zdravia, vláda sa rozhodla postupovať inak, a to predložením spomínanej novely č. 286/2020 Z.z. zo 14. októbra 2020 zákona o ochrane verejného zdravia, ktorou došlo k zmene právomoci Úradu verejného zdravotníctva a k rozšíreniu jeho dovtedajších kompetencií.

Týmto spôsobom bola od 15. októbra 2020 legislatívne zakotvená právomoc Úradu verejného zdravotníctva vydávať opatrenia aj v stave ohrozenia verejného zdravia II. stupňa. Takto bol úrad, pokiaľ ide o nariaďovanie opatrení v tomto smere, *de facto* postavený na roveň ministerstvu zdravotníctva, oproti pôvodnému stavu legislatívy, kedy bol len jeho poradným a iniciatívnym orgánom.

V závere pandémie, na základe návrhu verejnej ochrankyne práv na začatie konania o súlade právnych predpisov, bol nálezom ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021 novelou č. 286/2020 Z.z. upravený článok § 4 ods. 4 písm. g) zákona o ochrane verejného zdravia, na základe ktorého mohol Úrad verejného zdravotníctva vydávať opatrenia aj počas krízovej situácie (mimoriadnej situácie, výnimočného stavu, núdzového stavu) zrušený, a to najmä z dôvodu jeho rozporu so zásadou legality (čl. 2 ods. 2 ústavy) a princípom právneho štátu (čl. 1 ods. 1

ústavy). Aktuálna právna úprava umožňuje Úradu verejného zdravotníctva a regionálnym úradom verejného zdravotníctva nariaďovať opatrenia na predchádzanie ochorení podľa § 12 zákona o ochrane verejného zdravia počas bežného stavu, respektíve nariaďovať opatrenia počas stavu ohrozenia verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia. Počas ohrozenia verejného zdravia druhého stupňa však úrad má podať v zmysle § 48 ods. 5 zákona o ochrane verejného zdravia príslušným orgánom na úseku civilnej ochrany návrh na vyhlásenie mimoriadnej situácie, počas ktorej však Úrad verejného zdravotníctva príslušnou právomocou na vydávanie opatrení by už podľa nášho názoru disponovať nemal.

4 Proporcionalita právnych aktov Úradu verejného zdravotníctva počas pandémie ochorenia COVID-19

Ďalšieho problému sa dotkneme už len okrajovo, keďže rozsah príspevku nám to nedovoľuje. V súvislosti s proporционаlitou právnych aktov Úradu verejného zdravotníctva, základným predpokladom pre zásah orgánu verejnej moci do subjektívnych práv fyzickej alebo právnickej osoby vo verejnom záujme je aj proporcionálnosť takéhoto zásahu. V súvislosti so situáciou s ochorením COVID-19 na to upozornila aj Benátska komisia vo svojom stanovisku CDC (2020) 018, v ktorom zdôraznila potrebu realizovania testu proporcionality.

Z hľadiska metodológie je nutné povedať, že test proporcionality pozostáva z troch subtestov – 1/ vhodnosti, 2/ nevyhnutnosti a 3/ primeranosti v užšom význame. Test vhodnosti sa ďalej delí na test legitímneho účelu a test racionálneho prepojenia. Obsahom testu legitímneho účelu je zisťovanie, či obmedzenie ľudského práva sleduje právom aprobovaný politický cieľ. Bez identifikácie účelu nie je možné urobiť test proporcionality. Podstatou testu racionálneho prepojenia je otázka, či obmedzenie práva alebo slobody majúce pôvod v legislatíve alebo akte aplikácie práva, je spôsobilé legitímny cieľ dosiahnuť. Obsahom 2/ testu nevyhnutnosti je vyhodnocovanie, či nebolo možné použiť šetrnejší zásah (Lalík 2022).

Test 3/ primeranosti v užšom význame zahŕňa praktickú súladnosť, t. j. test zachovania maxima z oboch základných práv, a jednak tzv. Alexyho vážiacu formulu, ktorá pracuje s trojstupňovou stupnicou hodnôt: „nízka“, „stredná“ a „podstatná“, t. j. skúmanie pomeru intenzity zásahu do jedného základného práva k miere uspokojiteľnosti druhého kolidujúceho práva, pričom intenzita zásahu a miera uspokojenia môže byť „nízka“, „stredná“ a „podstatná“.

T. Lalík poukázal na to, že ústavný súd si v niektorých svojich rozhodnutiach zamenil legitímny účel s verejným záujmom. Podľa jeho názoru, výlučná identifikácia verejného záujmu (ako legitímneho účelu) nestačí na obmedzenie žiadneho ústavného práva, keďže verejný záujem predstavuje širšiu kategóriu ako legitímny účel (Lalík 2022).

Aj sudca Peter Straka vo svojom odlišnom stanovisku k nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 2/2021 z 31. marca 2021 (v ktorom ústavný súd posudzoval ústavnosť predĺženia núdzového stavu) poukázal na to, že „...nález je veľmi nedôsledný v aplikácii testu *proporcionality*“ a taktiež, že „...pandémia nemôže ipso facto odôvodňovať vyhlásenie ergo predĺženie núdzového stavu“. Ústavný súd v náleze, aj napriek návrhu generálneho prokurátora, opomenul vykonanie druhého kroku testu *proporcionality*, tj. testu nevyhnutnosti. V tejto súvislosti Peter Straka poukázal na to, že na dosiahnutie legitímneho cieľa sa ponúkajú aj menej obmedzujúce a invazívne prostriedky.

Na Slovensku dochádzalo opatreniami Úradu verejného zdravotníctva k podmieňovaniu vstupu do prevádzkových priestorov rôznych zariadení, ako aj k podmieňovaniu vstupu zamestnancov na pracovisko zamestnávateľa preukázaním sa potvrdením o absolvovaní očkovania proti ochoreniu COVID-19. Môžeme teda argumentovať odlišné zaobchádzanie pri uplatňovaní základných ľudských práv a slobôd so zaočkovanými a nezaočkovaným za účelom ochrany verejného zdravia?

Zaujímavým je napríklad Stanovisko Výboru Svetovej zdravotníckej organizácie (ďalej aj „výbor WHO“) pre reguláciu zdravotných predpisov v mimoriadnych situáciách z 15. januára 2021, v ktorom sa výbor WHO vyjadril, že vplyv očkovania na zníženie prenosu (infekcie) doposiaľ nie je známy. Zároveň vyjadril obavu, že novo odhalené varianty koronavírusu by mohli znížiť účinnosť vyvinutých vakcín. Uvedené potvrdzuje aj rozhodnutie francúzskej Štátnej rady (Le Conseil d'État) ako najvyššej súdnej inštalácie správneho súdnictva vo Francúzskej republike z 2. apríla 2021, v ktorom sa vyslovila, že aj keď očkovanie poskytuje efektívnu ochranu, očkovaní ľudia môžu byť stále nositeľmi vírusu a prispieť k jeho šíreniu (Pirošíková 2021).

Podľa nášho názoru, pokiaľ nie je dokázané, že zaočkovaní vírus ďalej nešíria, nemožno argumentovať odlišné zaobchádzanie so zaočkovanými a nezaočkovanými ochranou verejného zdravia, ani z hľadiska verejného záujmu, a nanajvýš nie v rámci legitímneho účelu. Ústavný súd SR sa touto problematikou zaoberal najmä v náleze sp. zn. PL. ÚS 14/2021 z 27. októbra 2021 na základe návrhu skupiny tridsiatich poslancov, ktorá napadla ustanovenie § 48 ods. 4 písm. z) o dočasnom podmieňovaní vstupu do prevádzkových priestorov zariadení a na hromadné podujatia na základe potvrdenia o absolvovaní očkovania proti ochoreniu COVID-19, resp. potvrdením o prekonaní ochorenia COVID-19. Problém videli v tom, že predmetným ustanovením dôjde ku pozitívnej diskriminácii osôb zaočkovaných proti ochoreniu COVID-19 a osôb, ktoré toto ochorenie prekonali, oproti osobám, ktoré nespádajú do týchto dvoch kategórií. Skupina poslancov spochybnila zákonodarcom deklarovaný legitímny cieľ – ochranu verejného zdravia – a tvrdila, že zákonodarcu zakrýva svoj primárny zámer – donútiť verejnosť ku vakcinácii experimentálnymi vakcínami. Podľa navrhovateľov diskriminačne pôsobilo aj bezplatné očkovanie, zatiaľ čo neustále testovanie nezaočkovaných osôb bolo len vytvorením ekonomického a sociálneho tlaku s cieľom

donútiť ich k vakcinácii. Ústavný súd, podľa nášho názoru, pristúpil vo svojom odôvodnení o nevyhovení návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti predmetného zákona veľmi striedmo, keď len poukázal na to, že neboli splnené podmienky, ktoré sa štandardne uplatňujú v prípadoch, keď sa návrhu na pozastavenie napadnutých právnych predpisov vyhovie. Ústavný súd zároveň v predmetnom ustanovení nevidel žiadne ohrozenie základných práv a slobôd, hrozbu značnej hospodárskej škody, ani iného vážneho nenapraviteľného následku v zmysle čl. 152 ods. 2 ústavy.

Žiaden zákon neupravuje a neupravoval právomoc Úradu verejného zdravotníctva zasahovať do základných ľudských práv a slobôd v takom širokom rozsahu, v akom sa to dialo počas pandémie ochorenia COVID-19. Skutočnosť, že úrad vydával svoje opatrenia hoci aj na základe splnomocnenia vlády alebo osobitného ustanovenia zákona o ochrane verejného zdravia, na tento náš záver nemá vplyv. Dôvod je ten, že s ohľadom na ústavne vyjadrený princíp proporcionality nemožno na tento štátny orgán žiadnym spôsobom delegovať právomoc vydávať právne akty, ktorými dôjde k takému rozsiahlemu a plošnému obmedzeniu základných práv a slobôd, ako sa to dialo počas pandémie. Aj ústavný súd vo svojom rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 10/2014 (bod 134) zdôraznil, že len zákonodarca je ústavne legitimovaný na to, aby na základe svojho uváženia, pri rešpektovaní princípu proporcionality, priznal stanoveniu určitej povinnosti prednosť aprotobovaného verejného záujmu pred základným právom.

Na záver spomenieme ešte jedno kontroverzné opatrenie. Zrejme najviac emócií vyvolala povinnosť nosiť pri sebe výsledok testu na COVID-19 a na požiadanie sa ním preukázať napr. pri vstupe do budovy, alebo do obchodu. Prikláňame sa k názoru JUDr. Martina Píryho, PhD., že zákon č. 578/2004 Z.z o poskytovaní zdravotnej starostlivosti v znení neskorších právnych predpisov jasne definuje základné právo každého na zachovanie mlčanlivosti o všetkých údajoch týkajúcich sa jeho zdravotného stavu, o skutočnostiach súvisiacich s jeho zdravotným stavom. Navyše rovnako zastávame názor, že výsledok testu má byť súčasťou zdravotnej dokumentácie podľa vyššie citovaného zákona a teda pacient/fyzická osoba nemá dôvod ho mať pri sebe (Píry 2020).

Záver

Cieľom tohto príspevku bolo rozobrať postavenie Úradu verejného zdravotníctva v sústave štátnych orgánov, jeho právomoc a kompetencie a posúdiť opatrenia vydávané týmto úradom počas pandémie ochorenia COVID-19 z hľadiska ich súladnosti s platným právnym poriadkom.

Ak sú v krízových situáciách prijímané opatrenia, ktoré zasahujú do základných práv a slobôd vo väčšej miere ako v bežných situáciách, je legitímne očakávať, že budú zrozumiteľné, dostatočne určité a povahou a rozsahom primerané okolnostiam ich prijatia, čím sa zabezpečí ich predvídateľnosť a záruky proti ich zneužitiu. Opatrenia v čase pandémie musia svojou formou aj

obsahom primerane reagovať na vývoj pandémie. Medzi kľúčové aspekty výkonu verejnej moci pod pandemickou hrozbou patrí nielen rozsah prijatých opatrení, ale aj ich legitimita, legalita a proporcionalita.

Princíp vzájomnej kontroly a vyvažovania medzi jednotlivými zložkami verejnej moci vyžaduje, aby žiadna z nich nemala monopol na štátnu moc a aby sa mohli navzájom kontrolovať. Rešpektujúc, že prioritnou úlohou štátu je ochrana verejného záujmu na živote a zdraví občanov, nie je možné nepripomenúť, že každý orgán verejnej moci by mal mať dostatok odborníkov tak, aby nedochádzalo k nezákonnosti, ústavnej a zákonnej kontroverznosti opatrení. Priamo to súvisí s logickou požiadavkou na dôveru občanov a obyvateľov štátu vo vládu práva a štátne inštitúcie a to najmä počas kritických udalostí, ku ktorým pandémia COVID-19 iste patrila (Skurka 2020).

Berúc do úvahy okolnosti, za ktorých museli štátne inštitúcie zvládať pandémiu, ktorá si vyžiadala mnoho ľudských životov, rozsah kompetencií Úradu verejného zdravotníctva a hlavného hygienika bol v tom čase skutočne veľmi široký, keďže mohol zakázať prevádzku služieb, uložiť zákaz vychádzania, zákaz zhromažďovania, mohol zatvoriť kostoly, športoviská, divadlá i školy, pričom jeho kompetencie sa týkali miliónov ľudí. To nás vedie k záveru, že by sme na jeho normotvornú kompetenciu v čase pandémie mali hľadiť prísnejšie, ako to vo svojom stanovisku k nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021 vyjadril aj sudca Peter Straka: *„Splnomocňovacie ustanovenie umožňujúce taký extrémny rozsah právomocí vložených do rúk štátneho úradníka, s ktorým ústavný text priamo nepočíta, je podľa môjho názoru už za čiarou ústavnosti. Ani nie tak právne ako ľudsky nás môže síce uspokojovať renomé a dôvera, ktorú požíva hlavný hygienik, no predstava, že by sa mal namiesto „princa Radovana“ chopiť týchto rozsiahlych právomocí „kráľ Kazisvět šestý“, je znepokojujúca.“*

Zoznam bibliografických odkazov

BARCIOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 36 – 37.

DRGONEC, J. Ústava Slovenskej republiky, Teória a prax. Bratislava: C.H.Beck, 2019. ISBN 978 80 89603 74 9.

ĽALÍK, T.: Kritérium legality (zákonnosti) vyhlášok Úradu verejného zdravotníctva; Justičná revue, 74, 2022, č. 1, s. 1 – 19.

ĽALÍK, T. 2020.: Test proporcionality a ústavný súd: vzostupy a pády; Ústava Slovenskej republiky ako normatívny základ demokratického a právneho štátu (30. rokov ústavy Slovenskej republiky) – XI. Ústavné dni: ŠafárikPress 2022, s. 196 – 226. ISBN 978 80 89603 74 9.

HAVELKOVÁ, M.: Právna forma opatrení prijímaných úradom verejného zdravotníctva v čase pandémie ochorenia COVID-19; Míľníky práva v stredoeurópskom priestore 2020. Zborník

príspevkov z online medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov 23.6. – 24.6.2020: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 746 – 753. ISBN 978-80-7160-576-8.

PIROŠÍKOVÁ, M.: Súdne preskúmanie zásahov do základných ľudských práv a slobôd v dôsledku núdzových opatrení – príklady zo zahraničia a možnosti jednotlivcov v Slovenskej republike; *Zo súdnej praxe*, 26, 4/2021, s 147 – 148.

PÍRY, M. 2020. Legitimita opatrení Úradu verejného zdravotníctva počas pandémie COVID-19. In: *Právne rozpravy on screen II. – Sekcia verejného práva online vedecká konferencia - 13. november 2020* [online]. Belianum. Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Dostupné na: <https://www.prf.umb.sk/veda-a-vyskum/konferencne-on-line-vystupy/pravne-rozpravy-on-screen-ii/sekcia-verejneho-prava/martin-piry.html>

SKURKA, L. 2020. Od nezákonnosti k „zákonosti“ opatrení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky počas pandémie COVID-19 – 1. časť. [online]. Dostupné na: <http://www.skurka.sk/od-nezakonnosti-k-%E2%80%9Ezakonnosti-opatreni-uradu-verejneho-zdravotnictva-slovenskej-republiky-pocas-pandemie-covid-19-1-cast/>

SKURKA, L. 2020. Od nezákonnosti k „zákonosti“ opatrení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky počas pandémie COVID-19 – 2. časť. [online]. Dostupné na: <http://www.skurka.sk/od-nezakonnosti-k-%E2%80%9Ezakonnosti-opatreni-uradu-verejneho-zdravotnictva-slovenskej-republiky-pocas-pandemie-covid-19-2-cast/>

SVÁK, J.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Eurokódex, 2008. ISBN-978-80-88931-87-4

SVÁK J., CIBULKA L., KLÍMA K.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. 1. Vydanie. Bratislava, Eurokódex 2008. ISBN 978-80-88931-87-4.

ŠKUBLA & PARTNERI.: O nezákonnosti opatrení Úradu verejného zdravotníctva SR v súvislosti s Covid-19, [cit. 27. december 2022]. Dostupné na: <https://www.skubla.sk/clanky/o-nezakonnosti-opatreni-uradu-verejneho-zdravotnictva-sr-v-suvislosti-s-covid-19>.

TRELLOVÁ, L. – KAŠŠÁK, R. 2022. Ako sa vysporiadalo Slovensko s ľudskoprávnymi výzvami počas pandémie? In: *Ústavné dni. Základné práva a slobody a ich ochrana v núdzovom stave a iných osobitných právnych režimoch – X. ústavné dni*. Košice: UPJŠ v Košiciach, s. 90-91. ISBN 978-80-574-0125-4.

VALLOVÁ, J. 2022. Hybridný správny akt ako nová kategória vo vede správneho práva bez pozitívneho vymedzenia [online]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/hybridny-spravny-akt-ako-nova-kategoria-vo-vede-spravneho-prava-bez-pozitivneho-vymedzenia.htm>

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 4/2021 z 8. decembra 2021

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 8/2021 z 1. decembra 2021

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 10/2021 z 13. júla 2021

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 14/2021 z 27. októbra 2021

Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

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

Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

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

Zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 286/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony

Kontaktná adresa

JUDr. PhDr. Peter Jurišta

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ústav medzinárodného práva a európskeho práva, Právnická fakulta

Kováčska 26, Košice, 040 75

Slovenská republika

email: peter.jurista7@gmail.com

ČINNOSŤ VYBRANÉHO ZASTUPITEĽSTVA VÚC V ROKOCH 2017-2022

OPERATION OF THE SELECTED HTU COUNCIL IN 2017-2022

Lukáš IVANČÍK

Abstract

The paper is focused on the position and tasks of the council of the selected self-governing region in the Slovak Republic from 2017 to 2022. The regional council is one of the bodies of regional self-government and represents the opportunity for citizens to participate in the administration of regional self-government indirectly by electing their representatives, i.e. deputies, to this body. The aim of the paper is to analyze the activity of the selected council of the self-governing region in individual areas of competence in 2017-2022. The paper also focuses on adopted resolutions, interpellations and the attendance of representatives, which is necessary for the proper functioning of the regional council. Last but not least, the aim of the paper is to analyze the current constitutional status of the council of a higher territorial unit in the Slovak Republic.

Key words: region, regional council, resolutions, regional self government

Úvod

Neodmysliteľnou súčasťou demokratického a právneho štátu je územná samospráva. Na Slovensku bol vyšší územný celok ustanovený ako základ samosprávy na regionálnej úrovni a ako samostatný územný samosprávny a správny celok. Neúplný model územnej samosprávy potvrdzoval, že absencia samosprávy vyšších územných celkov brzdila racionálnu deľbu funkcií, podporovala byrokráciu a zvyšovala nákladovosť (Kováčová, 2014). Z politických dôvodov prijala Slovenská republika zákon č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov, ktorým bolo vytvorených 8 samosprávnych krajov. Regionálna samospráva sa uskutočňuje prostredníctvom orgánov samosprávneho kraja ku ktorým patrí predseda a zastupiteľstvo. Úlohou zastupiteľstva je rozhodovať o najdôležitejších otázkach, ktoré spadajú do pôsobnosti samosprávneho kraja. Do zastupiteľstva si volíme svojich zástupcov – poslancov. Ich úlohou je pracovať v prospech obyvateľov najlepšie ako dokážu. Nároky na prácu poslancov sa neustále zvyšujú a zároveň sa zvyšujú aj potreby obyvateľov a legislatíva častokrát nereaguje dostatočne dopredu, preto môžu mať voliči niekedy pocit, že samospráva nefunguje tak ako má. Poslanci by mali disponovať určitými predpokladmi, aby mohli plnohodnotne vykonávať svoje rozhodnutia a zabezpečiť rozvoj kraja a jeho obyvateľov.

V Slovenskej republike sa nachádza 8 samosprávnych krajov, ktoré zabezpečujú svoje fungovanie prostredníctvom svojho zastupiteľstva. Výnimkou nie je ani Prešovský samosprávny kraj, ktorého činnosť je predmetom tohto príspevku.

1 Ústavnoprávna úprava zastupiteľstva vyššieho územného celku v Slovenskej republike

Ústavnoprávna úprava vyššieho územného celku je založená natom, že záležitosti a úlohy samosprávy sú dvojaké. Delia sa na tie, ktoré sú zverené kolektívnemu orgánu a tie, ktoré patria do pôsobnosti individuálneho orgánu (Palúš, 2016). Ústava SR teda v článku 69 ods. 4 zakotvuje, že orgánmi vyššieho územného celku sú predseda vyššieho územného celku a zastupiteľstvo vyššieho územného celku. Samotná ústava vytvára základný rámec pre tvorbu zastupiteľstva na krajskej úrovni (Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov)

Podľa čl. 69 ods. 5 Ústavy SR je zastupiteľstvo vyššieho územného celku tvorené poslancami, ktorých volia obyvatelia s trvalým pobytom v územnom obvode samosprávneho kraja. Poslanci sú volení na štyri roky a voľby sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva s tajným hlasovaním. Pre potreby príspevku je potrebné spomenúť ústavný zákon č. 44/2017 Z. z. ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky. Spomenutá novela v roku 2017 jednorazovo predĺžila volebné obdobie poslancov krajských zastupiteľstiev a predsedov samosprávnych krajov na 5 rokov. Hlavným cieľom tejto novely bolo spojiť voľby do orgánov samosprávnych krajov s voľbami do orgánov miest a obcí.

Od spojenia dvoch druhov volieb si zákonodarca sľubuje najmä zvýšenie účasti v krajských voľbách nakoľko tento druh volieb sa dlhodobo vyznačuje nízkou účasťou voličov. Spojené voľby sa uskutočnili 29.10.2022 a volebná účasť dosiahla hodnotu 43,74% (Štatistický úrad SR, 2022). Možno teda konštatovať, že cieľ volieb bol naplnený a došlo k výraznému zvýšeniu volebnej účasti v regionálnych voľbách. Oproti roku 2017 bol zaznamenaný nárast o viac ako 13%. Či sa tento trend udrží aj naďalej bude možné zhodnotiť až v roku 2026 kedy sa spojené regionálne a komunálne voľby uskutočnia znova.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že Ústava SR poskytuje ústavný základ pre vznik zastupiteľstva samosprávneho kraja ako kolektívneho orgánu, ktorého úlohou je reprezentovať záujmy obyvateľov a zabezpečiť všestranný rozvoj kraja.

Všetky uvedené ustanovenia ústavy realizuje zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o samosprávnych krajoch“).

Podľa §11 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch je zastupiteľstvo zbor zložený z poslancov, ktorí sú zvolení v priamych voľbách a to obyvateľmi samosprávneho kraja na 4 roky. Pri voľbách do zastupiteľstva VÚC sa využíva väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou. Z poslancov sú zvolení tí kandidáti, ktorí získali najväčší počet hlasov. Počet poslancov si určí

zastupiteľstvo samo a to tak, aby na jedného poslanca pripadalo približne od 12 000 do 15 000 obyvateľov. Zákon ďalej uvádza, že funkčné obdobie zastupiteľstva sa končí zložením sľubu novozvolených poslancov zastupiteľstva. (zákon o samosprávnych krajocho)

Z vyššie povedaného možno konštatovať, že zastupiteľstvo vyššieho územného celku má silné ústavné postavenie a to zabezpečuje a chráni právo obyvateľov samosprávneho kraja na výkon samosprávy. Za pozitívne možno zhodnotiť snahu zákonodarcu spojiť krajské a lokálne voľby s cieľom zvýšiť volebnú účasť čo určite prispeje k zvyšovaniu povedomia o tomto druhu samosprávy v Slovenskej republike. Spojenie oboch volieb prinieslo zvýšenie volebnej účasti (volebná účasť dosiahla 43,74%) a je to určite správny krok aj na posilnenie regionálnej samosprávy v Slovenskej republike.

2 Pôsobnosť krajského zastupiteľstva

Základné rozdelenie pôsobnosti krajského zastupiteľstva vyplýva priamo z Ústavy SR. Čl. 67 Ústavy SR ustanovuje samostatnú pôsobnosť zastupiteľstva (pôsobnosť pri výkone územnej samosprávy) a upravuje aj akým spôsobom je možné zasahovať do výkonu územnej samosprávy. Ďalej podľa čl. 67 ods. 2 Ústavy SR je možné vyššiemu územnému celku ukladať povinnosti len zákonom alebo na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 Ústavy SR. Toto ustanovenie chráni právo samosprávnych krajov na územnú samosprávu a garantuje aj to, že do samosprávnej činnosti vyšších územných celkov nemožno zasahovať podzákonnými prostriedkami ako je napríklad nariadenie vlády alebo vyhláška ministerstva. Druhým typom pôsobnosti je pôsobnosť pri prenesenom výkone štátnej správy. Túto pôsobnosť upravuje priamo Ústava SR. Ide o čl. 71 ods. 1, ktorý stanovuje, že na vyšší územný celok možno zákonom preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy a náklady na takýto prenesený výkon štátnej správy uhrádza štát.

2.1 Originálne (samostatné) kompetencie zastupiteľstva vyššieho územného celku

Zastupiteľstvo samosprávneho kraja realizuje úlohy a rozhoduje vo veciach, ktoré patria do samostatnej pôsobnosti kraja. Podľa §4 zákona o samosprávnych krajocho sa kraj pri výkone samosprávy stará o všestranný rozvoj územia a o potreby svojich obyvateľov. Na výkon týchto úloh je zriadené zastupiteľstvo. Všetky záležitosti, ktoré patria do samostatnej pôsobnosti zastupiteľstva vyššieho územného celku možno označiť za záležitosti vyhradenej pôsobnosti zastupiteľstva. Vyhradená pôsobnosť zastupiteľstva je vyjadrená v §11 ods. 2 zákona o samosprávnych krajocho a podľa spomenutého paragrafu môže zastupiteľstvo rozhodovať o základných otázkach samosprávneho kraja, a to:

- a) uznávať sa na nariadeniach,
- b) určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom samosprávneho kraja a s majetkom

prenechaným do užívania samosprávnemu kraju,

- c) schvaľovať program sociálneho, ekonomického a kultúrneho rozvoja samosprávného kraja, regionálnu stratégiu výchovy a vzdelávania v stredných školách, regionálne rozvojové plány a programy, ako aj územnoplánovacie podklady samosprávného kraja a územné plány regiónov,
- d) schvaľovať rozpočet samosprávného kraja a jeho zmeny, kontrolovať čerpanie rozpočtu a schvaľovať záverečný účet samosprávného kraja; v rozsahu určenom zastupiteľstvom môže zmeny rozpočtu vykonávať predseda,
- e) o prijatí úveru alebo pôžičky samosprávného kraja,
- f) schvaľovať poriadok odmeňovania zamestnancov samosprávného kraja vypracovaný podľa osobitného predpisu,
- g) o vyhlásení referenda,
- h) zriaďovať, zakladať, zrušovať a kontrolovať právnické osoby samosprávného kraja a na návrh predsedu vymenúvať a odvolávať ich vedúcich (riaditeľov), ak osobitný zákon neustanovuje inak, ako aj schvaľovať majetkovú účasť samosprávného kraja v právnickej osobe,
- i) schvaľovať dohody, schvaľovať združovanie prostriedkov a činností samosprávného kraja, ako aj členstvo samosprávného kraja v združeniach,
- j) voliť a odvolávať na návrh predsedu z poslancov zastupiteľstva podpredsedov samosprávného kraja (ďalej len „podpredseda“), ako aj určovať podpredsedovi, ktorý je dlhodobo uvoľnený na výkon funkcie, primeranú odmenu,
- k) zriaďovať komisie a iné orgány zastupiteľstva, určovať im úlohy, voliť a odvolávať ich predsedov a ďalších členov,
- l) voliť na šesť rokov a odvolávať hlavného kontrolóra a určovať jeho odmenu,
- m) určovať odmenu poslancom,
- n) určovať odmenu členom komisií, ktorí nie sú poslancami,
- o) zriaďovať úrad,
- p) schvaľovať rokovací poriadok zastupiteľstva,
- q) o ďalších veciach, ktoré si môže vyhradiť v štatúte samosprávného kraja, ak nie sú zákonom zverené predsedovi

V rámci normotvorby zastupiteľstvo prijíma všeobecne záväzné nariadenia. Na ich vydávanie sú samosprávne kraje splnomocnené ústavou a nie je potrebné zákonné splnomocnenie. Pri normotvorbe sa prejavuje samosprávny charakter krajov, lebo môžu rozhodovať o veciach, ktoré patria do ich pôsobnosti bez zákonného splnomocnenia. Prijímanie VZN však v tomto prípade možno považovať za obmedzené, keďže podľa čl. 68 Ústavy SR samosprávne kraje nemôžu VZN

ukladať nové povinnosti. Zároveň nesmie krajské zastupiteľstvo zasahovať svojím nariadením do základných práv a slobôd. Základné práva a slobody možno obmedziť len zákonom a za podmienok, ktoré sú stanovené ústavou. Takto je obmedzený aj zákonodarca lebo ani on nie je oprávnený splnomocniť zastupiteľstvo na to, aby vydalo VZN, ktoré by zasahovalo alebo obmedzovalo základné práva a slobody. Zákonodarca nemôže svoju ústavnú právomoc preniesť na iné orgány verejnej moci a z toho vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky nemôže splnomocniť orgány územnej samosprávy, aby vydali všeobecne záväzné nariadenia, ktoré obmedzujú základné práva a slobody (Drgonec, 1997)

Samostatnú pôsobnosť zastupiteľstva vyššieho územného celku možno rozdeliť aj podľa výsledku jeho činnosti na:

- 1) nariaďovaciu pôsobnosť – jej obsahom je právo zastupiteľstva prijímať a vydávať všeobecne záväzné nariadenia vo veciach samostatnej pôsobnosti
- 2) organizačno-kreačnú pôsobnosť – ide o kreovanie vlastných orgánov zastupiteľstva (napríklad hlavný kontrolór, úrad kraja), do danej pôsobnosti patrí aj určovanie ich organizačnej štruktúry, náplň práce, zriaďovanie a zrušovanie právnických osôb kraja, vyhlasovanie referenda atď.
- 3) ekonomickú pôsobnosť – ide o určovanie zásad hospodárenia a nakladania s majetkom kraja, schvaľovanie programov sociálneho a ekonomického rozvoja, schvaľovanie rozpočtu a kontrolu jeho plnenia
- 4) kontrolnú pôsobnosť – ide najmä o kontrolu vlastných orgánov a činnosti právnických osôb zriadených samosprávnym krajom
- 5) vnútornú pôsobnosť – zastupiteľstvo rozhoduje o počte svojich členov, o hraniciach volebných obvodov a prijímanie rokovacieho poriadku (Palúš, 2010).

5)

3 Činnosť zastupiteľstva Prešovského samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022

Činnosť zastupiteľstva vo všetkých samosprávnych krajoch vrátane Prešovského samosprávneho kraja je ovplyvnená jeho politickým zložením o voľbách. Nasledujúca tabuľka uvádza zloženie krajského zastupiteľstva v Prešovskom samosprávnom kraji.

Tabuľka č. 1 Zloženie krajského zastupiteľstva v Prešovskom samosprávnom kraji (volebné obdobie 2017-2022)

Politická strana	Počet poslancov
NEKA	22
KDH/SAS/OLANO/NOVA	21
SMER-SD	16

SNS	2
ÚSVIT	1
SPOLU	62

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR (definitívne výsledky hlasovania, 2017)

V tabuľke možno vidieť, že najviac zvolených poslancov kandidovalo ako nezávislých. Druhé najväčšie zastúpenie v zastupiteľstve mala koalícia KDH/SAS/OLANO/NOVA. Na druhej strane najmenej poslancov mala strana ÚSVIT. Tá bola zastúpená jedným poslancov. Veľký počet nezávislých poslancov nemal vplyv na fungovanie zastupiteľstva čo sa prejavilo aj väčším počtom rokovaní a prijatými uzneseniami.

Nasledujúce tabuľky sú zamerané na konkrétne aktivity zastupiteľstva v Prešovskom samosprávnom kraji. Ukazujú počet prijatých uznesení a počet interpelácií. Tabuľky sú zamerané na volebné obdobie 2017-2022 a volebné obdobie 2013-2017.

Tabuľka č.2 Aktivity zastupiteľstva v Prešovskom samosprávnom kraji (volebné obdobie 2017-2022)

2017-2022	Počet
Prijaté uznesenia zastupiteľstva	1093
Interpelácie poslancov	178

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa zápisníc zo zasadnutí zastupiteľstiev Prešovského samosprávneho kraja

Tabuľka č. 3 Aktivity zastupiteľstva v Prešovskom samosprávnom kraji (volebné obdobie 2013-2017)

2013-2017	Počet
Prijaté uznesenia zastupiteľstva	608
Interpelácie poslancov	95

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa zápisníc zo zasadnutí zastupiteľstiev Prešovského samosprávneho kraja

Na základe porovnania oboch tabuliek možno pozorovať, že zastupiteľstvo Prešovského samosprávneho kraja prijalo oveľa viac uznesení vo volebnom období 2017-2022 v porovnaní s volebným obdobím 2013-2017. Vo volebnom období 2017-2022 prijalo zastupiteľstvo 1093 uznesení a vo volebnom období 2013-2017 prijalo zastupiteľstvo 608 uznesení. Tento nárast bol pravdepodobne spôsobený dlhším volebným obdobím krajských zastupiteľstiev. To bolo v roku 2017 jednorazovo predĺžené s cieľom spojiť krajské a komunálne voľby. Dlhšie volebné obdobie znamenalo viac rokovaní zastupiteľstva a teda bolo prijatých aj viac uznesení. Ďalším faktorom, ktorý prispel k nárastu prijatých uznesení, bola pravdepodobne pandémia ochorenia COVID-19.

Zastupiteľstvo muselo riešiť nové veci, vznikli nové problémy a taktiež sa museli prijímať operatívne rozhodnutia nevyhnutné pre potreby obyvateľov kraja čo výrazne prispelo k nárastu prijatých uznesení. Zvýšený počet interpelácií bol spôsobený najmä väčším počtom rokovaní zastupiteľstva.

V prípade interpelácií je potrebné podotknúť, že tento bod zasadnutí zastupiteľstva je pomerne často nevyužívaný a poslanci namiesto interpelácií využívajú tento bod programu napríklad na poďakovania a gratulácie. Myslíme si, že takéto vyjadrenia by sa mali uplatňovať až úplne na záver schôdze v bode rôzne.

Tabuľka č. 4 Prijaté uznesenia v jednotlivých krajoch vo volebnom období 2017-2022

Samosprávny kraj	Počet prijatých uznesení vo volebnom období 2017-2022
Prešovský samosprávny kraj	1093
Košický samosprávny kraj	770
Banskobystrický samosprávny kraj	876
Žilinský samosprávny kraj	1019
Trenčiansky samosprávny kraj	919
Trnavský samosprávny kraj	815
Nitriansky samosprávny kraj	146
Bratislavský samosprávny kraj	527

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa zápisníc zo zasadnutí zastupiteľstiev samosprávnych krajov (PSK, KSK, BBSK, ŽSK, TSK, TTSK, NSK, BSK)

Na základe vyššie uvedenej tabuľky možno porovnať počet prijatých uznesení zastupiteľstvami samosprávnych krajov vo volebnom období 2017-2022. Najviac prijatých uznesení možno pozorovať v Prešovskom kraji, ktorý prijal za celé volebné obdobie 1093 uznesení. Ide o takmer 2 krát viac ako to bolo v rokoch 2013-2017. Viac ako tisíc prijatých uznesení možno pozorovať aj v Žilinskom samosprávnom kraji a to v počte 1019. Žilinské krajské zastupiteľstvo bolo vo volebnom období 2017-2022 mimoriadne činné. Pozornosť treba upriamiť aj na Nitriansky samosprávny kraj, ktorý za celé predchádzajúce volebné obdobie prijal len 146 uznesení čo je skoro 4 krát menej ako bolo prijatých v Bratislavskom samosprávnom kraji, ktorý sa počtom prijatých uznesení za volebné obdobie 2017-2022 nachádza na predposlednom mieste s počtom 527.

Možno povedať, že Nitriansky samosprávny kraj zaostával v činnosti za ostatnými samosprávnymi kraji a je na mieste odporúčanie, aby v nasledujúcom období začal riešiť problémy obyvateľov a správu kraja intenzívnejšie.

Ďalej sa v príspevku budeme venovať konkrétne prijatým uzneseniam. Nasledujúca tabuľka obsahuje rozdelenie prijatých uznesení Prešovského samosprávneho kraja podľa jednotlivých

oblastí.

Tabuľka č. 5 Rozdelenie uznesení zastupiteľstva Prešovského samosprávneho kraja podľa oblastí v ktorej boli prijímané

Oblasť	Počet prijatých uznesení
Organizačné záležitosti	250
Zmena/ zrušenie uznesenia	63
Sociálna oblasť	13
Regionálny rozvoj	25
Kontrola	53
Financovanie	206
Správa majetku	160
Školstvo	40
Zdravotníctvo	97
Doprava	106
Iné	80

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa zápisníc zo zasadnutí zastupiteľstiev Prešovského samosprávneho kraja

V tabuľke je možné pozorovať, že najviac uznesení bolo prijatých v oblasti organizačných záležitostí. Do tejto kategórie sme zaradili napríklad činnosti ako sú voľba podpredsedov, tvorba komisií, plánovanie zasadnutí, schválenie zasadacieho poriadku, menovanie správnej rady a ďalšie podobné činnosti.

Na druhom mieste v počte prijatých uznesení sa nachádza oblasť financovania. Do tejto kategórie sme zaradili uznesenia týkajúce sa rozpočtu vyššieho územného celku, záverečného účtu samosprávneho kraja či dotácií, ktoré samosprávny kraj uskutočnil.

Ďalej možno v tabuľke vidieť, že uznesenia boli prijímané v oblastiach ako sú regionálny rozvoj, školstvo, zdravotníctvo, správa majetku, sociálna oblasť, doprava či kontrola. Súčasťou prijatých uznesení sú aj uznesenia, ktoré menili alebo zrušili už prijaté uznesenia. Takéto uznesenia boli prijaté v počte 63. Pomerne značnú časť tvoria uznesenia, ktoré sme zaradili do kategórie iné. Do tejto kategórie sú zahrnuté najmä informatívne správy (napríklad o skončení pracovného pomeru riaditeľa v organizácii zriadenej samosprávnym krajom), výročné správy a výzvy ministerstiev.

Pri skúmaní činnosti konkrétneho zastupiteľstva je potrebné zamerať sa aj na dochádzku poslancov nakoľko poslanci zabezpečujú, aby mohlo zastupiteľstvo rokovať. V prípade ich vysokej

neprítomnosti je ohrozená činnosť zastupiteľstva a tým aj aktivity celého kraja a záujmy obyvateľov samosprávneho kraja. Tabuľka zobrazuje počet absencií poslancov na jednotlivých zasadnutiach vo volebnom období 2017-2022.

Tabuľka č. 6 Absencie poslancov na zasadnutiach zastupiteľstva Prešovského samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022

Zasadnutia 2-10	Zasadnutia 11-20	Zasadnutia 21-30	Zasadnutia 31-40
1	1	4	3
3	3	6	11
3	6	2	3
2	4	1	8
6	6	3	4
4	6	1	6
10	4	2	4
5	2	3	2
4	2	10	10
	5	3	8

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov o dochádzke poslancov Prešovského samosprávneho kraja (príloha ku zápisnici)

V tabuľke nie je uvedená ustanovujúca schôdza zastupiteľstva nakoľko na nej boli prítomní všetci poslanci. Najviac poslancov chýbalo na 32. zasadnutí v počte 11. Na každom zasadnutí chýbal vždy aspoň jeden poslanec. Najviac absencií v priebehu volebného obdobia možno pozorovať na posledných zasadnutiach pred Vianocami. Na 7., 29. a 30. zasadnutí chýbalo zhodne 10 poslancov. Z uvedených údajov sa priemerný počet chýbajúcich poslancov nachádza na úrovni 4. To znamená, že v priemere na jedno zasadnutie chýbali 4 poslanci. Aj napriek tomu, že na niektorých zasadnutiach dosiahli absencie poslancov dvojciferné číslo možno dochádzku hodnotiť kladne a poslanci si svoju povinnosť zúčastňovať sa na zasadnutiach zastupiteľstva plnili veľmi dobre.

Záver

Činnosť zastupiteľstva Prešovského samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022 možno hodnotiť kladne. Prešovské zastupiteľstvo prijalo najviac uznesení zo všetkých zastupiteľstiev samosprávnych krajov v Slovenskej republike a to v počte 1093. Aj na tomto príklade možno vidieť, že zastupiteľstvo Prešovského samosprávneho kraja bolo vo volebnom období veľmi činné čo potvrdzuje aj fakt, že počet prijatých uznesení narástol takmer dvojnásobne

oproti volebnému obdobiu v rokoch 2013-2017 (v tomto volebnom období bolo prijatých 608 uznesení)

Prešovské zastupiteľstvo prijalo vo volebnom období 2017-2022 uznesenia v rôznych oblastiach. Najviac ich bolo prijatých v oblasti organizačných záležitostí. Do tejto kategórie sme zaradili napríklad voľbu podpredsedov samosprávneho kraja, schvaľovanie programu schôdze, menovanie do rôznych funkcií, schválenie zasadacieho poriadku či menovanie správnej rady. Druhú najpočetnejšiu skupinu tvorili uznesenia prijaté v oblasti financií. Išlo najmä o rozhodnutia prijímané vo vzťahu k rozpočtu či záverečnému účtu samosprávneho kraja. Podstatná časť uznesení sa týkala aj správy majetku či dopravy. V oblasti regionálneho rozvoja boli prijímané uznesenia napríklad ku projektu Vytvorenie a prevádzkovanie Integrovanej siete informačno-poradenských centier. Cieľom daného projektu je efektívne informovanie a komunikácia o Európskych štrukturálnych a investičných fondoch. Ďalším projektom, ktorý je potrebné spomenúť je projekt Maďarsko-Slovensko-Rumunsko-Ukrajina. Cieľom projektu je sociálna a ekonomická spolupráca medzi regiónmi Ukrajiny a krajín s ktorými má spoločnú hranicu. Do tohto projektu bol teda zapojený aj prešovský kraj.

Z projektov do ktorých je zapojený Prešovský kraj je potrebné spomenúť projekt INTERREG-2014-2020. Ide o projekt s cieľom posilniť výskum a inovácie, zabezpečiť prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo či ochranu životného prostredia.. Prešovský kraj je taktiež aktívne zapojený do projektu modernizácií ciest či znižovania nezamestnanosti v spolupráci s pohraničnými regiónmi v Poľsku.

K nevyhnutnej činnosti zastupiteľstva patrí aj dochádzka poslancov. Vo všeobecnosti možno povedať, že absencie poslancov boli akceptovateľné. Len na štyroch zasadnutiach boli absencie dvojciferné a priemerne chýbali na každom zasadnutí 4 poslanci. Z tohto pohľadu možno povedať, že poslanci si v predchádzajúcom volebnom období plnili svoje povinnosti a zúčastňovali sa zasadnutí zastupiteľstva.

Súčasťou činnosti zastupiteľstva je aj možnosť poslancov využiť inštitút interpelácie. V zastupiteľstve Prešovského kraja bola interpelácia využívaná skoro na každom zasadnutí. Dovolíme si tvrdiť, že inštitút interpelácie nebol dostatočne využívaný nakoľko vo viacerých prípadoch sa stalo, že poslanci v čase interpelácií nepoložili žiadnu otázku, ale využili to iba na konštatovanie či gratulácie. Myslíme si, že v takom prípade mal zasiahnuť predseda samosprávneho kraja a diskusiu usmerniť tak, aby sa skutočne venovala interpeláciám. Poprípade ak nikto nedisponoval žiadnou otázkou, tak bolo potrebné tento bod zasadnutia ukončiť a prejsť na ďalší.

Na záver by sme ešte chceli povedať, že všetky samosprávne kraje mali internetové stránky spravené prehľadne a bolo jednoduché si zobrazit' všetky zápisnice zo zasadnutí a zistiť iné potrebné informácie.

Zoznam bibliografických odkazov

- DOCHÁDZKA POSLANCOV, 2017-2022. *Prílohy k zápisniciam zasadnutí zastupiteľstva o dochádzke poslancov – zasadnutia č. 1-40*. [online]. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: <https://www.po-kraj.sk/sk/e-sluzby/zastupitelstvo/dochadzka-poslancov-zasadnutia-zastupitelstva/>
- DRGONEC, J., *Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*. Zväzok 1. Bratislava: MANZ, 1997. 264 s. ISBN 80-85719-13-4.
- KOVÁČOVÁ, E., *Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*, Banská Bystrica: Belianum, 2014. 236 s. ISBN 978-80-557-0735-8.
- PALÚŠ, I a kol., *Ústavné právo Slovenskej republiky*, Košice: UPJŠ v Košiciach, 2016. 462 s. ISBN 978-80-8152-442-4.
- PALÚŠ, I a kol., *Územná samospráva v procese decentralizácie verejnej správy*, Košice: UPJŠ FVS, 2010. ISBN 978-80-8129-006-0
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2017. *Volby do orgánov samosprávnych krajov-definitívne výsledky hlasovania*. [online]. 2017. Bratislava. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: <https://volby.statistics.sk/osk/osk2017/sk/data03.html>
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2022. *Volby do orgánov samosprávnych krajov-definitívne výsledky hlasovania*. [online]. 2022. Bratislava. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: https://volby.statistics.sk/osk/osk2022/sk/suhrnne_vysledky.html
- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov
- ZÁPISNICE č.1-40 zo zasadnutí zastupiteľstva Prešovského samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022. [online]. Prešov. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: <https://www.po-kraj.sk/sk/e-sluzby/zastupitelstvo/zapisnice-zastupitelstva/>
- ZÁPISNICE č. 1-33 zo zasadnutí zastupiteľstva Košického samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022. [online]. Košice. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: https://dz2fe.vucke.sk/Home/ZasadnutiaRok?id_voting=19&zyear=2022
- ZÁPISNICE č. 1-38 zo zasadnutí zastupiteľstva Banskobystrického samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022. [online]. Banská Bystrica. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: <https://old.bbsk.sk/eSluzby/Poslanciazastupitelstvo/ZapisnicezoZasadnutiZastupitelstvaBBSK.aspx>
- ZÁPISNICE č. 1-35 zo zasadnutí zastupiteľstva Žilinského samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022. [online]. Žilina. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: <https://www.zilinskazupa.sk/sk/samosprava/zastupitelstvo/zasadnutie-zastupitelstva-zsk/zasadnutia->

zastupitelstva-zsk-5-volebne-obdobie-2018-2022/zapisnice.html

ZÁPISNICE č. 1-39 zo zasadnutí zastupiteľstva Trenčianskeho samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022. [online]. Trenčín. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: https://www.tsk.sk/uradna-tabula/zasadnutia-zastupitelstva-tsk/zasadnutia-zastupitelstva-tsk.html?page_id=172

ZÁPISNICE č. 1-32 zo zasadnutí zastupiteľstva Trnavského samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022. [online]. Trnava. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: <https://osam.trnava-vuc.sk/eSluzby/zastupitelstvo/#sk/view-zastupitelstvo-zasadnutia/2017-2022>

ZÁPISNICE č. 1-40 zo zasadnutí zastupiteľstva Nitrianskeho samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022. [online]. Nitra. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: <https://www.unsk.sk/zobraz/sekcii/zasadnutia-2017-2022>

ZÁPISNICE č. 1-34 zo zasadnutí zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja vo volebnom období 2017-2022. [online]. Bratislava. 2017-2022. [cit. 15. marca 2023]. Dostupné z: <https://bratislavskykraj.sk/zastupitelstvo/>

Kontaktná adresa

Mgr. Lukáš Ivančík

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11, Košice

Slovenská republika

email: lukas.ivancik@student.upjs.sk

VYBRANÉ APLIKAČNÉ PROBLÉMY SPOJENÉ S PRÁVNOU TRANZÍCIOU

SELECTED APPLICATION PROBLEMS RELATED TO THE LEGAL TRANSITION

Joachim Dušan FRAŇO

Abstract

In the applicable praxis, there are several problems connected to the legal transition. The author of this paper has chosen some of them, namely the problems with acquiring new personal documentation, legal impossibility to change the documents on the highest achieved education, and the problem of legitimacy and existence of marriage in case of transition of one of the partners. The solution in case of the applicative problems when changing the personal identification number could be adopting new legal norms and avoiding never-ending forwarding of the responsibilities between different public authorities. Based on the author, solution to the problems with changes of documents on the highest achieved education could be reached through the already started novelisation of the Act on Upbringing and Education (the School Act), which aims to allow changes in the documentation on education and which is inspired by the Act on Higher Education. Last, in the problem of existence and legitimacy of a marriage in case one of the partners undergoes transition, the solution seems to be in adopting correct and constitutionally comfortable legal amendment. Eventually, a complex solution would be adopting a large novelising act, which would amend the whole topic of the transition process.

Key words: *tranzícia, rodová identita, rodné číslo, manželstvo, zmena dokladov*

Úvod

Tranzícia¹ (nepresne aj zmena pohlavia) je dlhotrvajúci komplikovaný proces, v rámci ktorého sa na Slovensku realizujú tri formy: spoločenská tranzícia, medicínska tranzícia a právna tranzícia. Právnou tranzíciou je forma tranzície, pri ktorej dochádza k zmene osobných identifikačných údajov, najmä mena, priezviska, rodného čísla a rodu/pohlavia, a tým činom k zmene identifikačných a právnych dokumentov konkrétnej osoby (avšak neplatí to *unisono*).

¹ Blížšie k pojmu tranzícia pozri aj: <http://www.transfuzia.org/situacia-na-slovensku/tranzicia>

Proces tranzície nie je v právnom poriadku SR upravený jednotne, preto v jeho priebehu a na jeho konci dochádza k aplikačným problémom. Cieľom tohto príspevku je analýza vybraných aplikačných problémov spojených s procesom tranzície, *in concreto* v oblasti administratívnej zmeny pohlavia, zmeny dokladov o vzdelaní a otázky platnosti manželstva pri tranzícii jedného z manželov, ako aj predloženie návrhov *de lege ferenda*.

1. Rodová identita a právna tranzícia

Jedným z práv každého človeka je právo slobodne sa rozhodnúť o svojej rodovej identite. Touto je „schopnosť človeka hlboko vnútorne a individuálne pociťovať rod, ktorý môže, ale nemusí, zodpovedať pohlaviu, s ktorým sa človek narodil, pričom sem patrí aj vnímanie vlastného tela (vrátane lekárskeho, chirurgického alebo iných úprav telesného vzhľadu alebo telesných funkcií uskutočnených na základe slobodného rozhodnutia) a iné rodové prejavy, napríklad obliekanie, rečový prejav a vystupovanie.“² Zmenu pri narodení určenej rodovej identity počas života možno dosiahnuť tzv. tranzíciou, ktorej právny základ je v právnom poriadku Slovenskej republiky prítomný už od jej vzniku³, avšak nie je upravený jednotne, preto je právna úprava do značnej miery blanketná a vágna.

Proces tranzície možno rozdeliť v zásade na niekoľko štádií, a to diagnostika (stanovenie jedinej možnej diagnózy F64.0 podľa MKCH-10 psychiatrom), fáza rozhodovania, real life test a real life experience (osoba žije v role opačného (žiadaného) pohlavia, resp. rodu po určitú dobu), hormonálna terapia, operácia, pooperačné obdobie (v zásade len administratívna zmena pohlavia, teda úradné potvrdenie zmeny pohlavia a vydanie nových dokladov).⁴

V priebehu každého štádia vstupujú do procesu tranzície jej právne aspekty, ktoré z dôvodu uvedenej nejednotnosti právnej úpravy spôsobujú v aplikačnej praxi problémy, dôsledkom ktorých môže byť až ustrnutie tranziciovanej osoby v procese s nezvratiteľnými osobnostnými následkami.

Aktuálnymi aplikačnými problémami právnej tranzície sú predovšetkým neuznávanie lekárskeho potvrdenia na zmenu rodného čísla, mena a priezviska, nezákonné prenášanie kompetencií v konaniach o zmenu rodného čísla, nemožnosť zmeny dokladov o dosiahnutom vzdelaní, nútené kastročné výkony, odmietanie poskytnutia zdravotnej starostlivosti spojenej s tranzíciou, absencia zdravotnej starostlivosti spojenej s tranzíciou pre osoby do 18 rokov, absencia právnej úpravy platnosti manželstva v prípade tranzície jedného z manželov.

² MPSVaR. Sexuálna orientácia a rodová identita. In: rodová rovnosť. [online]. [cit. 2022-11-15]. Dostupné z: <<https://www.gender.gov.sk/aktivita/temy/zakladne-pojmy/sexualna-orientacia-a-rodova-identita/>>.

³ Napr. čl. 12 ods. 2 Ústavy SR vo vyhlásenom znení; § 8 ods. 2 písm. b/ zákona č. 301/1995 Z. z. o rodnom čísle vo vyhlásenom znení.

⁴ Drabová, K. Zmena pohlavia, podmienky, právne súvislosti. In: pravo-medicina.sk [online]. 19. 07. 2010. [cit. 2022-11-15]. Dostupné z: <http://www.pravo-medicina.sk/detail-aktuality?new_id=124>.

2. Administratívna zmena pohlavia

Zavíšením procesu tranzície *in substantia* je administratívna zmena pohlavia, zahŕňajúca predovšetkým zmenu rodného čísla a pohlavia/rodu, potiaľto aj mena a priezviska, ak si osoba nechce ponechať rodovo neutrálne meno a priezvisko zmenené v procese tranzície. Zmena mena a priezviska nie je v aplikačnej praxi bezproblémová, správne orgány však v zásade neodmietajú vykonanie úkonu.

Pri zmene rodného čísla sa v aplikačnej praxi pomerne často vyskytujú prípady odmietania vykonania zmeny rodného čísla a ďalších zmien Ministerstvom vnútra SR odkazovaním žiadateľov na príslušné matričné úrady. Matričné úrady v mnohých prípadoch žiadostiam o administratívnu zmenu pohlavia odmietajú vyhovieť, poukazujúc na usmernenie Ministerstva vnútra SR číslo: SVS-OER3/2022/20089-002, podľa ktorého sa očakáva vydanie nového záväzného stanoviska Ministerstva vnútra SR po vyjadrení Ministerstva zdravotníctva SR, o ktoré Ministerstvo vnútra SR žiadalo. *Status quo* trvá od apríla 2022 doposiaľ.

Právne záväzný postup zmeny rodného čísla je ustanovený v § 8 zákona č. 301/1995 Z. z. o rodnom čísle v znení účinnom od 01. 01. 2022 (ďalej len „ZoRČ“)⁵, podľa ktorého jediným právomocným a kompetentným orgánom verejnej moci na zmenu rodného čísla v prípade zmeny pohlavia osoby je Ministerstvo vnútra SR. Zmenu rodného čísla vykoná Ministerstvo vnútra SR len na žiadosť osoby a na základe lekárskeho posudku o zmene pohlavia osoby. Zmena rodného čísla sa vykoná tak, že pôvodné rodné číslo sa zruší a prideli sa nové rodné číslo. O zmenu rodného čísla má osoba v prípade zmeny pohlavia povinnosť požiadať bezodkladne. Po pridelení nového rodného čísla Ministerstvo vnútra SR vydá osvedčenie, ktoré doručí dotknutej osobe.

Právne normy ustanovené v § 8 ZoRČ nemajú klasickú trichotomickú štruktúru, pretože v nich absentuje sankcia. Hypotéza právnej normy ust. § 8 ods. 2 písm. b/ ZoRČ je konkrétnou, jednoduchou, jednoznačnou, taxatívnou, avšak zloženou hypotézou, stanovujúcou podmienky, za ktorých kumulatívneho splnenia sa má realizovať pravidlo správania sa. Onými podmienkami sú podanie žiadosti o zmenu rodného čísla⁶ a predloženie lekárskeho posudku o zmene pohlavia osoby (prameňa dôkazu). Dispozícia komentovanej právnej normy, ako samotné pravidlo správania sa, je kogentná, ukladajúca povinnosť Ministerstvu vnútra SR bez možnosti odchýlenia sa vykonať zmenu rodného čísla postupom podľa ust. § 8 ods. 3 ZoRČ, ktoré je taktiež kogentnou právnou normou. Postúpenie žiadosti Ministerstvom vnútra SR, odkázanie na iný orgán verejnej moci, či akýkoľvek iný postup, je v rozpore so zákonom a je porušením ústavného princípu legality štátnej moci ustanoveného v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR.

⁵ Žiada sa dodať, že v tomto rozsahu je zákon bezo zmeny odo dňa jeho vyhlásenia, t. j. od 14. 12. 1995 s účinnosťou od 01. 01. 1996.

⁶ V prípade podania žiadosti nepríslušného orgánu verejnej moci je tento v zmysle § 20 Správneho poriadku povinný bezodkladne postúpiť podanie (žiadosť) Ministerstvu vnútra SR.

V prípade nevyhovenia žiadosti je Ministerstvo vnútra SR ako správny orgán (v postavení ústredného orgánu štátnej správy) povinné vydať rozhodnutie podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v účinnom znení, ktoré musí byť riadne odôvodnené, aby mal žiadateľ v prípade nevyhovenia svojej žiadosti možnosť iniciovať prieskum rozhodnutia správneho orgánu, keďže ZoRČ neustanovuje osobitný postup pre prípady nevyhovenia žiadosti.

Obdobne, pokiaľ ide o aplikačnú prax matričných úradov, aplikácia vyššie uvedených právnych noriem prislúcha štátnemu orgánu, ktorý môže konať len v intenciách čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Aj napriek tomu však mnohé matričné úrady iba informujú, a iba oznámením (tzv. obyčajným listom), o usmernení Ministerstva vnútra SR, ktoré podľa názoru autora nielenže nie je podzákonným právnym aktom, teda z hľadiska právnej sily (*vis legis*) nemá v podstate pre účastníka konania (žiadateľa o zmenu rodného čísla) žiadnu záväznosť (ide o internú inštrukciu vzťahujúcu sa výlučne na subjekty v pôsobnosti Ministerstva vnútra SR), ale ako taká nemá ani právnu silu predvídanú zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení.

Radno dodať, že usmernenie Ministerstva vnútra SR, na ktoré matričné úrady poukazujú, je v celkom zjavnom rozpore so ZoRČ, keď ukladá matričným úradom "metodikou" postupu v konaní o zmenu rodného čísla. Prax Ministerstva vnútra SR spočívajúca vo vydávaní usmernení, či iných podzákonných aktov, smerujúcich k založeniu právomoci matričných úradov vo veci zmeny rodného čísla, je znova porušením ústavného princípu legality štátnej moci (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR), princípu legitímnych očakávaní a princípu dôvery v právo, ako atribútov princípu právnej istoty, a tým porušením princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR), ktorý sa stal ohrozeným druhom, a konaním v rozpore s jedným z najvšeobecnejších právnych princípov (všeobecnou právnou zásadou) a súčasne právnou axiómou, *lex superior derogat legi inferiori*.

V tejto súvislosti sa žiada dodať, že s poukazom na ust. § 3 ods. 1 písm. d/ zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v účinnom znení (ďalej len „ZoZZŠ“), štát zodpovedá za škodu, ktorá bola spôsobená orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci nesprávnym úradným postupom. Tejto zodpovednosti sa podľa § 3 ods. 2 ZoZZŠ nemožno zbaviť.

Pro futuro by bolo podľa názoru autora najefektívnejšie rešpektovať zo strany ústredného orgánu štátnej správy zákon a nezaťažovať personálny substrát vytváraním bezobsažných manifestov v podobe, pre účastníkov konania, bezpredmetných interných inštrukcií zaťažujúcich konanie neehospodárnosťou a v konečnom dôsledku i nezákonnosťou.

3. Zákaz zmeny dokladov o dosiahnutom vzdelaní

Ako bolo uvedené *ut supra*, zavíšením právnej tranzície je zmena dokladov. Neplatí to však

v prípade taxatívne vymedzeného súboru dokladov o vzdelaní ust. v § 18 ods. 2 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení, *in concreto* osvedčenie o získaní predprimárneho vzdelania, vysvedčenie, osvedčenie o absolvovaní časti vzdelávacieho programu, osvedčenie o zaškolení, osvedčenie o zaučení, vysvedčenie o záverečnej skúške, vysvedčenie o maturitnej skúške, vysvedčenie o absolventskej skúške a absolventský diplom, záverečné vysvedčenie a vysvedčenie o štátnej jazykovej skúške, z dôvodu ustanoveného v § 18 ods. 7 Školského zákona, podľa ktorého *v dokladoch o získanom vzdelaní je zakázané opravovať údaje*.

Pokus o preklopenie tejto právnej úpravy započalo Ministerstvo školstva, vedy výskumu a športu SR už v roku 2021, keď pripravilo materiál a zaradilo ho do medzirezortného pripomienkového konania⁷, ktoré skončilo dňa 08. 02. 2021, a ku dňu 15. 11. 2022 sa stále vyhodnocuje.

Ustanovenie § 18 ods. 7 Školského zákona je nateraz tvorené iba dispozíciou právnej normy ukladajúcou právnú povinnosť nekonať (viď vyššie). Návrh novely právneho predpisu spočíva *inter alia* v doplnení hypotézy právnej normy do ust. § 18 ods. 7 Školského zákona, vyjadrenej normatívnym textom: „okrem postupu podľa odseku 10“, a zmenou normatívneho textu v súčasnosti účinného znenia ust. § 18 ods. 10 Školského zákona na: „Škola vydá na žiadosť fyzickej osoby, u ktorej došlo k zmene mena alebo k zmene priezviska, náhradný doklad o získanom vzdelaní so zmenenými údajmi, najneskôr do 30 dní od podania žiadosti. Tento náhradný doklad sa vydáva vo forme odpisu z dokladu o získanom vzdelaní.“

Uvedená navrhovaná legislatívna zmena je riešením čiastočným, pretože nerieši otázku zmeny rodného čísla. *De lege ferenda* autor navrhuje doplniť v normatívnom texte navrhovaného ust. § 18 ods. 10 Školského zákona za slová „k zmene priezviska“, normatívny text v znení: „alebo k zmene rodného čísla na základe zmeny pohlavia,“.

Komparatívne možno poukázať na ust. § 68 ods. 12 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení, podľa ktorého *vysoká škola vydá na žiadosť fyzickej osoby, u ktorej došlo k zmene mena alebo k zmene priezviska z dôvodu zmeny pohlavia, náhradný doklad o absolvovaní štúdia so zmeneným menom, priezviskom a rodným priezviskom, ak ho vysoká škola na doklade o absolvovaní štúdia uvádza, najneskôr do 30 dní od podania žiadosti; tento náhradný doklad sa okrem pôvodných osobných údajov vydáva v rovnakej podobe, v akej príslušná vysoká škola vydáva odpis z dokladu o absolvovaní štúdia*.

4. Existencia a platnosť manželstva v prípade tranzície jedného z manželov

Posledným skúmaným aplikačným problémom spojeným s tranzíciou je otázka existencie

⁷ Číslo legislatívneho procesu na portáli informačného systému Slov-Lex: LP/2020/562.

a platnosti manželstva v prípade, ak počas jeho trvania jeden z manželov prejde tranzíciou.

V aplikačnej praxi dochádza k situáciám, keď lekári pred vstupom do procesu medicínskej tranzície nútia manželov k rozvodu manželstva, a až následne umožnia osobe, ktorá má o ňu záujem, vstup do procesu tranzície.

Podľa čl. 41 ods. 1 prvá veta Ústavy SR je manželstvo jedinečným zväzkom medzi mužom a ženou. Podľa názoru autora je takéto ústavné zakotvenie manželstva legislatívnym maximom, hoci nejde typicky o politické, či osobné právo, ale o právo sociálne. Vo všeobecnom zákonodarstve sa ústavná koncepcia manželstva ako zväzku jedného muža a jednej ženy premieta najmä do zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení (ďalej len „ZoR“) (čl. 1 základných zásad, § 1 ods. 1), či zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v účinnom znení (§ 204-Dvojmanželstvo).

Uzavretie manželstva je právnym úkonom, ktoré v prípade vadnosti sankcionuje ZoR neexistenciou, keď manželstvo ani nevznikne, alebo neplatnosťou, keď síce vznikne, ale po vyhlásení za neplatné o právach a povinnostiach manželov k spoločnému dieťaťu a o ich majetkových pomeroch budú platiť ustanovenia o právach a povinnostiach rozvedených manželov k spoločnému dieťaťu a o ich majetkových pomeroch. *Numerus clausus* podmienok neplatnosti manželstva je ustanovený v §§ 9-16 ZoR, medzi ktorými absentuje hypotéza právnej normy ustanovujúca zmenu pohlavia, resp. tranzíciu, ako predpoklad pre uplatnenie dispozície právnej normy ukladajúcej oprávnenie alebo povinnosť vyhlásiť manželstvo za neplatné. *De lege lata* tak existuje právne vákuum. Navyše, rozvod manželstva je zrušením platne uzavretého manželstva za života manželov, ktoré je možné doceliť jedine na návrh jedného z manželov.

Toto právne vákuum by bolo *de lege ferenda* vhodné preklenúť prijatím vhodnej ústavne konformnej právnej úpravy.

Záver

Právny základ tranzície obsahuje právny poriadok SR už od jej vzniku. Práva úprava procesu tranzície však nie je v právnom poriadku SR upravená jednotne, je do značnej miery blanketná, a preto vágna. Riešením v prípade aplikačných problémov pri zmene rodného čísla je jednoducho len neignorovanie zákona zo strany ústredného orgánu štátnej správy, riadna aplikácia právnych noriem a zdržanie sa neústavného prenášania právomoci na iné orgány verejnej moci; pri problematike zmeny dokladov o dosiahnutom vzdelaní je podľa názoru autora riešením pokračovanie v legislatívnom procese novelizácie Školského zákona zameranej na, okrem iného, umožnenie zmien v dokladoch o vzdelaní v prípade tranzície s poukazom na zákon o vysokých školách, ktorý takúto zmenu *de lege lata* umožňuje; a napokon v otázke existencie a platnosti manželstva v prípade, že jeden z manželov prejde tranzíciou, sa javí ako riešenie prijatie vhodnej,

ústavne konformnej právnej úpravy. Naostatok sa žiada dodať, že riešením by azda mohlo byť i prijatie jedného novelizačného zákona upravujúceho celú problematiku spojenú s procesom tranzície, ktorá by mohla značne pomôcť odstrániť aplikačné problémy, o ktorých príspevok pojednáva.

Zoznam bibliografických odkazov

DRABOVÁ, K. 2010. Zmena pohlavia, podmienky, právne súvislosti. In: pravo-medicina.sk [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <http://www.pravo-medicina.sk/detail-aktuality?new_id=124>.

Legislatívny proces č. LP/2020/562

MPSVaR. Sexuálna orientácia a rodová identita. In: rodová rovnosť. [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <<https://www.gender.gov.sk/aktivity/temy/zakladne-pojmy/sexualna-orientacia-a-rodova-identita/>>

TRANSFÚZIA. Tranzícia. [online]. [cit. 2022-02-05]. Dostupné z: <<http://www.transfuzia.org/situacia-na-slovensku/tranzicia>>

Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava SR vo vyhlásenom znení

Zákon č. 301/1995 Z. z. o rodnom čísle vo vyhlásenom znení

Kontaktná adresa

JUDr. Mgr. Joachim Dušan Fraňo

Trnavská univerzita v Trnave

Katedra trestného práva a kriminológie, Právnická fakulta

Hornopotočná 23, Trnava, 918 43

Slovenská republika

email: joachim.dusan.frano@gmail.com

KOMPARÁCIA PRÁVNÝCH PROSTRIEDKOV OCHRANY PRED NEČINNOSŤOU ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY PODĽA SPRÁVNEHO PORIADKU SLOVENSKEJ REPUBLIKY A SPRÁVNÍHO ŘÁDU ČESKEJ REPUBLIKY

COMPARISON OF LEGAL MEANS OF PROTECTION AGAINST INACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES ACCORDING TO THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE SLOVAK REPUBLIC AND THE ADMINISTRATIVE CODE OF THE CZECH REPUBLIC

Patrik FAJAK

Abstract

The inactivity of public administration bodies is an unacceptable phenomenon in a democratic and legal state. In relation to the inaction of public administration bodies, every legal system of a democratic legal state establishes the means by which its citizens can protect themselves against said inaction. The basic legal regulation of protection against inactivity is found in the constitutions of democratic countries, but we find closer legal regulation in most cases in the Administrative Codes (laws on administrative procedure) of these countries. The paper deals with the comparison of the protection of citizens against inactivity in §50 of the Administrative Code of the Slovak Republic and in §80 of the Administrative Code of the Czech Republic. The subject of the comparison will be the means of protection that the aforementioned provisions enshrine, as well as the extent of protection against inactivity in the above-mentioned provisions.

Key words: *inactivity, Administrative Code, Slovak Republic, Czech Republic*

Úvod

Nečinnosť orgánov územnej samosprávy predstavuje v demokratickom a právnom štáte jav, ktorý je absolútne neprípustný. Takáto nečinnosť porušuje nie len platný právny poriadok demokratických a právnych štátov, ale aj viacero zásad a princípov, ktoré boli sformované na medzinárodnej úrovni. K takýmto zásadám a princípom môžeme zaradiť zásadu rýchlosti konania, princíp viazanosti štátnych orgánov právom či princíp právnej istoty občana.

Právna úprava ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy je zakotvená už v Ústave Slovenskej republiky a rovnako v Ústave Českej republiky. Bližšiu právnu úpravu nečinnosti

orgánov verejnej správy nachádzame v podmienkach Slovenskej republiky v zákone č.71/1967 o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) a v podmienkach Českej republiky v zákone č.500/2004 Sb. Zákon správní řád (ďalej len „správní řád“). Na tomto mieste je potrebné povedať, že správny poriadok bol prijatý ešte v roku 1967 a do dnešného dňa prešiel viacerými novelizáciami, na druhej strane Česká republika si neponechala po vzore Slovenskej republiky správny poriadok z roku 1967 ale v roku 2004 prijala nový správní řád.

Cieľom predloženého príspevku je porovnať ochranu pred nečinnosťou poskytovanú občanom zo strany správneho poriadku a správniho řádu. Rovnako identifikovať právne prostriedky ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy, ktoré správny poriadok a správní řád zakotvujú. V neposlednom rade je našim cieľom poukázať na prípadné nedostatky v správnom poriadku v porovnaní so správním řádom.

1 Správny poriadok a správní řád

Správny poriadok a rovnako správní řád sú právnymi predpismi, ktoré tvoria základnú os rozhodovanie orgánov verejnej správy. Správny poriadok je aplikovateľný na každý rozhodovací proces v Slovenskej republike, kde orgán verejnej správy rozhoduje o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb a rovnako o právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb (Píry 2022).

Píry pri správnom poriadku poukazuje na fakt, že správny poriadok počas jeho platnosti⁸ prekonal viaceré zmeny, či už ide o zmeny režimu, štátneho zriadenia, zmeny v ústavách, či zmeny v medzinárodných záväzkoch. Napriek týmto zmenám systematika a základná os právneho predpisu však zostali rovnaké. Daný fakt vníma Píry zväčša negatívne, pretože dochádza ku komplikáciám vo výklade jednotlivých ustanovení a ich prepojenia v rámci právneho predpisu (Píry 2022).

Kolektív autorov poukazuje na skutočnosť, že správny poriadok je v našich podmienkach uplatňovaný už vyše 50 rokov. Napriek tomu že sa javí ako jednoducho aplikovateľný, pretože má 85 paragrafov, autori poukazujú na fakt, že nie vždy je tomu tak. Špecifiká súčasnej doby vytvárajú v konaniach neštandardné situácie, ktoré majú na svedomí situácie, kedy sa javí, že správny poriadok v svojom obsahu nenachádza riešenia daných situácií. Účastníci konania, ich právni zástupcovia a samozrejme aj orgány verejnej správy tak častokrát nachádzajú riešenia v judikatúre súdov tuzemských, ale často aj českých. Podľa kolektívu autorov sa v týchto špecifických prípadoch využíva aj neformálna právna náuka, do ktorej zaraďujú zborníky, komentáre, či publikácie pre právnu prax (Potásch a kol. 2022).

Správní řád bol prijatý 24. júna 2004 a účinnosť nadobudol až 1.1.2006, tento „nový“

⁸ Od roku 1967.

správni rád nadväzuje na „starý“ správni rád z roku 1967⁹ (Skulová a kol. 2008). Hlavným dôvodom prijatia „nového“ správneho rádu bola čoraz väčšia potreba reagovať na zmeny v organizácii verejnej správy a rovnako potreba zaviesť nové procesné postupy. V súčasnosti platný správni rád nevychádza výlučne z tradícií úpravy správneho konania na území Českej republiky alebo judikatúry Najvyššieho správneho súdu Československej republiky, ale aj z právnych úprav správneho konania v Holandsku, Nemecku, Poľsku a Rakúsku. Dôležitým prameňom správneho rádu je taktiež európske správne právo, ktoré vytvára rámec pre moderné úpravy správneho konania v krajinách Európskej únie. Najzásadnejšou zmenou medzi „starým“ a „novým“ správnym rádom je fakt, že v súčasnosti platný správni rád upravuje postup všetkých správnych orgánov pri výkone verejnej správy (Ondruš 2005).

1.1 Porovnanie správneho poriadku a správneho rádu

Základným rozdielom medzi správnym poriadkom a správnym rádom je už vyššie spomenutý fakt, že správni rád bol prijatý v roku 2004 a účinnosť nadobudol v roku 2006 na rozdiel od správneho poriadku, ktorý bol prijatý v roku 1967 a nadobudol účinnosť v roku 1968. Rovnako je potrebné na tomto mieste spomenúť, že do nadobudnutia účinnosti správneho rádu prijatého v roku 2004 v podmienkach Českej republiky platil správni rád z roku 1967.

Predmetom komparácie správneho poriadku a správneho rádu je §50 správneho poriadku a §80 správneho rádu, ktoré upravujú opatrenia proti nečinnosti orgánov verejnej správy. Už na prvý pohľad je zjavný rozdiel v rozsahu spomínaných paragrafov, §50 správneho poriadku obsahuje jednu vetu, ktorá znie: *„Ak to dovoľuje povaha veci a ak nápravu nemožno dosiahnuť inak, správny orgán, ktorý by bol inak oprávnený rozhodnúť o odvolaní, sám vo veci rozhodne, pokiaľ správny orgán príslušný na rozhodnutie nezačal konanie, hoci je na to povinný alebo pokiaľ nerozhodol v lehote ustanovenej v §49 ods. 2.“*. Na druhej strane správni rád v §80 pozostáva zo šiestich odsekov, v ktorých podrobne ustanovuje povinnosti orgánov verejnej správy v oblasti ochrany pred ich nečinnosťou.

Nasledujúca Tabuľka č.1 zobrazuje porovnanie ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy v zmysle §50 správneho poriadku a §80 správneho rádu. Súčasťou porovnania v Tabuľke č.1 je aj možnosť využitia prostriedkov ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy, konkrétne atrakcie kompetencie, devolúcie kompetencie a avokácie kompetencie.

⁹ Jedná sa o správny poriadok, ktorý je platný v Slovenskej republike do dnešných dní. Po rozpade Československa používali správny poriadok/správni rád z roku 1967 obe krajiny.

Tabuľka č. 1: Komparácia ochrany pred nečinnosťou

	§50 správneho poriadku	§80 správneho rádu
Atrakcia kompetencie	Áno	Áno
Devolúcia kompetencie	Nie	Áno
Avokácia kompetencie	Nie	Nie
Zásada rýchlosti konania	Áno	Áno
Nezačatie konania v lehote	Áno	Áno
Nevydanie rozhodnutia v lehote	Áno	Áno
Nepokračovanie v začatom konaní	Nie	Áno
Možnosť podania žiadosti zo strany účastníka konania	Nie	Áno
Písomný príkaz nečinnému správnomu orgánu	Nie	Áno
Poverenie iného orgánu prevzatím konania	Nie	Áno
Predĺženie zákonnej lehoty	Nie	Áno

Zdroj: Vlastné spracovanie

Atrakcia kompetencie je v zmysle §50 správneho poriadku a §80 správneho rádu využitelným prostriedkom ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy. Je potrebné povedať, že atrakcia kompetencie je jediným prostriedkom ochrany, ktorý je možné využiť v zmysle §50 správneho poriadku. Devolúcia kompetencie je upravené len v §80 správneho rádu, v §50 správneho poriadku nenachádzame právnu úpravu daného prostriedku ochrany. Avokácia kompetencie nie je upravená ani v jednom z porovnávaných paragrafov.

Zásada rýchlosti konania je neodmysliteľnou súčasťou správneho konania¹⁰ vo všetkých demokratických a právnych štátoch. Z Tabuľky š.1 je zrejme, že táto dôležitá zásada je upravená v oboch porovnávaných paragrafoch. Rovnako obe ustanovenia v správnom poriadku a správnom rádu umožňujú použitie prostriedkov ochrany pred nečinnosťou v prípade, že orgán verejnej správy nezačal konanie v stanovenej lehote alebo nevydal rozhodnutie v stanovenej lehote (veľmi úzko súvisí so zásadou rýchlosti konania). Správny rád v §80 však dovoľuje využitie prostriedkov ochrany pred nečinnosťou aj v prípade, ak orgán, ktorý začal konanie v ňom riadne nepokračuje, takéto ustanovenie však v §50 správneho poriadku explicitne vyjadrené nie je. Veľmi dôležitým ustanovením v §80 správneho rádu je právo účastníka konania vyjadrené v ods.3 tohto paragrafu, ktoré znie: „Po uplynutí lhůt pro vydání rozhodnutí může žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podat účastník.“ (§80 ods.3 správneho rádu). V §50 správneho poriadku však takéto právo účastníka absentuje, podľa nášho názoru by však absentovať nemalo, pretože iniciovanie

¹⁰ Zásada rýchlosti konania je taktiež dôležitou súčasťou nie len správneho konania ale aj konaní v súdnictve.

využitia prostriedkov ochrany pred nečinnosťou zo strany účastníka konania môže ich prípadne použitie urýchliť. §50 správneho poriadku umožňuje odvolaciemu orgánu v prípade nečinnosti prevziať na seba kompetenciu rozhodnúť v danej veci. Na druhej strane §80 ods.4 umožňuje nadriadenému orgánu:

- prikázať nečinnému orgánu, aby v stanovenej lehote prijal také opatrenia, ktoré dospejú k náprave nečinnosti alebo aby v stanovenej lehote rozhodnutie vydal,
- uznesením prevziať vec na seba a rozhodnúť namiesto nečinného orgánu,
- uznesením poveriť iný orgán v správnom obvode aby prevzal vedenie konania od nečinného orgánu¹¹,
- uznesením primerane predĺžiť lehotu na vydanie rozhodnutia, ale len v prípade, že je možné predpokladať, že v tejto predĺženej lehote bude nečinný správny orgán schopný rozhodnutie vydať a rovnako musí byť takýto postup pre účastníka konania výhodnejší.

Záver

Úprava ochrany pred nečinnosťou orgánov verejnej správy, ktorá je obsiahnutá v §50 správneho poriadku a §80 správneho rádu už na prvý pohľad vykazuje zásadne rozdiely. Rozdiely je možné badať už v rozsahu §50 správneho poriadku, ktorý je tvorený len jednou vetou a §80 správneho rádu, ktorý je tvorený šiestimi odsekmi. Výrazne rozdiely však nie sú len v rozsahu nami skúmaných ustanovení ale hlavne v ich obsahu. Ako už bolo vyššie v príspevku spomenuté, §50 správneho poriadku obsahuje len jeden prostriedok ochrany pred nečinnosťou, ktorým je atrakcia kompetencie, na rozdiel od §80 správneho rádu, ktorý obsahuje jak atrakciu kompetencie, tak aj devolúciu kompetencie. Výrazný rozdiel je aj v iniciovaní použitia spomenutých prostriedkov ochrany zo strany účastníka konania, §80 ods.3 umožňuje účastníkovi konania iniciovať použitie prostriedkov ochrany, avšak §50 správneho poriadku takúto možnosť účastníkovi konania neposkytuje. Zásadný rozdiel je aj v možnosti odvolacieho/nadriadeného orgánu v prijímaní opatrení v prípade nečinnosti im podriadeného orgánu, respektíve orgánu prvostupňového. Na rozdiel od §80 ods.4, ktorý dáva nadriadenému orgánu viacero možností riešenia nečinnosti jemu podriadenému orgánu, §50 správneho poriadku dovoľuje odvolaciemu orgánu len rozhodnúť za nečinný orgán.

Na tomto mieste je potrebné podotknúť, že správny rád, ktorý bol prijatý v roku 2006 upravuje ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy podrobnejšie a orgány verejnej správy v Českej republike nie sú až v takej miere ako orgány verejnej správy v Slovenskej republike odkázané na judikatúru správnych súdov. Podľa nášho názoru by sa mal zákonodarca inšpirovať právnou úpravou ochrany pred nečinnosťou v §80 správneho rádu a rovnako umožniť účastníkom

¹¹ V tomto prípade hovoríme o takzvanom delegovaní kompetencie.

konania iniciovanie použitia prostriedkov ochrany pred nečinnosťou a taktiež umožniť nadriadeným/odvolacím orgánom využitia viacerých možností pri nečinnosti im podriadenému/prvostupňového orgánu, ako len prevzatie kompetencie rozhodnúť.

Zoznam bibliografických odkazov (veľkosť písma 12, tučné)

ONDRUŠ, R. 2005. Správni řád. Nový zákon s duvodovou zprávou a poznámkami. Praha: Linde a.s.. ISBN 80-7201-523-0.

PÍRY, M. 2022. Zákon o správnom konaní (Správny poriadok). Veľký komentár. Žilina: Eurokódex. ISBN 978-80-8155-111-6.

POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J. a MEDŽOVÁ, D. Správny poriadok. Komentár. 4. vydanie. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-908-2.

SKULOVÁ, S. a kol. 2008. Správni právo procesní. Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-110-6.

Zákon č.500/2004 Sb. Zákon správní řád

Zákon č.71/1967 Zb. o správnom konaní. Správny poriadok

Kontaktná adresa

Mgr. Patrik Fajak

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovenská republika

email: patrik.fajak@student.upjs.sk

ÚLOHA ŠTÁTU V PROBLEMATIKE TÝRANIA DETÍ

THE STATE'S ROLE IN THE PROBLEM OF CHILD ABUSE

JUDr. Barbora KLÚČIKOVÁ

Abstract

Children are the most vulnerable element of our society. These are the future generations on which society will develop, and therefore it is more than important to pay specific attention to them. The growing tension in society is filtered by some individuals in an inappropriate way - parents who have not achieved their dreams often blame their children for this, and the children compensate for their frustration on their classmates. This is a problem that appears more often due to the development of society and the increasing pressure on its members, and therefore, in order to regulate and protect children's rights, the state must often act as the protector of children's rights and interests through an appropriately set institutional apparatus and effective tools. Each article in the state should have a clearly defined position and these should also cooperate effectively with each other in order to achieve the set goal - the protection of children's rights.

Key words: *Crime, Child Abuse and Neglect, analysis, sexual abuse, sexual violence*

Úvod

Problematika týrania a zneužívania detí je dodnes nosnou témou odborných diskusií vo viacerých oblastiach verejnej resp. štátnej správy, ktoré sa vo svojich cieľoch prakticky prelínajú. Primárnym cieľom odborníkov je totiž ochrana detí pred negatívnymi externými vplyvmi a vypracovanie vhodnej prevencie k predchádzaniu (aj) páchania trestnej činnosti na deťoch.

1 Týranie dieťaťa a syndróm CAN

V prvom rade je potrebné definovať pojem dieťa, ktorý je možné nájsť v rámci rôznorodej právnej úpravy. Napríklad úprava zákona o rodine a zákona o sociálnoprávnej ochrane detí pod pojem dieťa zahŕňa jedinca do 18 veku života. V zmysle právnej úpravy vzťahujúcej sa k sociálnemu zabezpečeniu je dieťaťom nezaopatrené dieťa do 25 veku života. Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon (ďalej len „Trestný zákon“) definuje dieťa v ustanovení § 127 ako osobu mladšiu ako osemnásť rokov (ak predmetný zákon neustanoví inak). Syndróm týraného, zneužívaného a zanedbávaného dieťaťa, vo všeobecnosti v anglosaskej literatúre označovaný aj ako

Child Abuse and Neglect (CAN), predstavuje súbor nepriaznivých príznakov v rôznych oblastiach stavu a vývoja dieťaťa, ale aj jeho postavenia v spoločnosti či rodine. Z praxe dnes už vieme, že takéto príznaky sú výsledkom úmyselného ubližovania dieťaťu, a to najčastejšie zo strany subjektov bezprostredného kontaktu - vychovávateľov či rodinných príslušníkov (Mátel et al. 2011). V extrémnych prípadoch dochádza pod vplyvom negatívnych determinantov až k suicidálnemu správaniu sa dieťaťa a následnej smrti.

Syndróm CAN by podľa viacerých odborníkov nemal byť považovaný za diagnózu, ale skôr za určitý negatívny sociálny fenomén, ktorý sa v praxi objavuje čoraz častejšie. Syndróm sa objavuje aj pre spoločnosť „menej závažných“ prípadoch, kedy síce nedochádza k drastickým následkom na životoch detí, ale rovnako prinášajú negatívne následky do životov detí v podobe ich zanedbávania zo strany rodičov, kedy nie sú uspokojované ani primárne biologické potreby dieťaťa. Rovnako môže byť dôsledkom akéhokoľvek vedomého aj nevedomého konania, ktorého sa dopúšťa dospelý človek (rodič, učiteľ, vychovávateľ atď.) na dieťaťu, následkom ktorého je poškodenie jeho zdravia a zdravého vývoja (Vaníčková et al. 1995). Prejavy, ktoré sa u detí v praxi objavujú:

Tabuľka č. 1: Prejavy syndrómu CAN

	Telesné týranie, zneužívanie a zanedbávanie	Duševné a citové týranie, zneužívanie a zanedbávanie	Sexuálne zneužívanie
Aktívne	Tržné, zhmoždené rany a poranenia, bytie, zlomeniny, krvácanie, dusenie, otrávenie, smrť	Nadávky, ponižovanie, strašenie, stres, šikana, agresia	Sexuálne hry, pohlavné zneužitie, ohmatávanie, manipulácia v oblasti erotogénnych zón, znásilnenie, incest
Pasívne	Neprospievanie, vyhladovanie, nedostatky v bývaní, ošatení, zdravotnej a výchovnej starostlivosti	Nedostatok podnetov, duševné a citové zanedbanie	Exhibícia, video, foto, audiopornografie, zahrnutie detí do sexuálnych aktivít dospelých
Zvláštne formy			
Münchhausenov syndróm v zastúpení Systémové týranie a zneužívanie Organizované týranie a zneužívanie Rituálne týranie a zneužívanie			

Zdroj: (Dunovský 1995, s. 10)

Viacero odborníkov sa však zhoduje v tom, že v dnešnej dobe je pomerne náročné odlíšiť to, či ide u dieťaťa o prejavy týrania, alebo iba prejavy nevhodnej výchovy. Je však potrebné uviesť, že

syndróm CAN nevzniká náhodilo a ide o výsledok dlhodobých negatívnych externých vplyvov. Medzi tieto vplyvy patrí najmä akákoľvek negatívna akcia v podobe násilia či psychického nátlaku, ale aj pasívna (ne)akcia v podobe nevhodnej či nedostatočnej výživy a zdravotnej starostlivosti, psychického a fyzického zanedbávania, izolácie dieťaťa a pod. (Dunovský 1995). Príčiny týrania detí zo strany ich autorít sú rôzne, ich primárny základ tkvie v ich osobnosti, ale odvíjajú sa aj od sociálneho a kultúrneho prostredia, v ktorom vyrastali resp. žijú. Rovnako ich možno hľadať v sociálnych vzťahoch, okolnostiach, počas ktorých sa dieťa narodilo/vyrastalo, ekonomických či emocionálnych podmienkach atď. Objavuje sa rovnako nenaplnenie predstáv a očakávaní rodičov, či fyzický handicap dieťaťa (Vaníčková et al. 1995).

V praxi sa syndróm CAN objavuje u 1 až 2 % detí, no vzhľadom na jeho charakter nie je možné jeho rozsah určiť – pre náročnosť zachytenia takýchto prípadov. Týranie detí sa pritom v praxi objavuje bez ohľadu na vek, pohlavie či sociálne prostredie dieťaťa. Podľa niektorých štúdií však vo väčšine prípadov mali týrané deti menej ako 6 rokov. Rovnaká situácia sa objavuje aj pri sexuálnom zneužívaní. V zmysle záverov výskumov má s určitým druhom týrania v detstve skúsenosť 20 až 25 % dospelých, prevládajú obeť ženského pohlavia (Vágnerová 2004). Pri určovaní toho, či ide u dieťaťa o syndróm CAN, sa vychádza zo splnenia určitých podmienok. Primárnou podmienkou je existencia kauzálneho nexusu medzi aktivitou páchatel'a a následku na dieťati na jeho psychickom a fyzickom stave či vývoji. Ak dôjde k potvrdeniu tejto príčinnej súvislosti, ide o významný predpoklad aj k potvrdeniu dôsledku vzniku syndrómu CAN (Dunovský et al. 1995).

1.1 Rozdelenie syndrómu CAN

K týraniu, zneužívaniu či zanedbávaniu dieťaťa dochádza tak v telesnej (fyzickej), ako i duševnej rovine. Pri telesnom zneužívaní a týraní ide najmä o následky ako zlomeniny, tržné či rezné rany a popáleniny, ale možno sem zaradiť aj zneužívanie sexuálne, ktoré je rovnako závažné. V rámci psychického zneužívania a týrania ide najčastejšie o formy ako ponižovanie a vydieranie (Dunovský et al. 1995).

1.1.1 Týranie

Pri týraní dieťaťa je potrebné takéto konanie voči nemu posudzovať z viacerých pohľadov, najmä jeho intenzitu, charakter či časové hľadisko, počas ktorého k takémuto konaniu dochádza (Slaný 2008). Pri fyzickom trestaní je však v praxi potrebné skúmať, či ide o „adekvátny“ následok za nevhodné správanie sa dieťaťa, alebo ide naopak o bezdôvodnú agresiu zo strany dospelého. Otázka fyzických trestov býva podkladom diskusií na laickej i odbornej úrovni, no prakticky sa

objavujú po celom svete. Rozdiel medzi adekvátnym a neadekvátnym fyzickým trestom spočíva aj vo vzťahovej a emočnej rovine. V istých ohľadoch je fyzické trestanie vhodným nástrojom, avšak za predpokladu dodržania vhodnej intenzity a uvedomovania si dieťaťa, z akého dôvodu bolo ku takémuto trestu pristúpené (Slaný, 2008).

a) Fyzické týranie

Pri fyzickom týraní dieťaťa môže mať týranie aktívny i pasívny charakter. Pri aktívnom charaktere ide o úmyselné konanie v podobe opomenutia jeho starostlivosti, čím dôjde k spôsobeniu zranenia alebo až k jeho smrti. Možno sem primárne zaradiť (Dunovský et al. 1995, s. 59):

- **Fyzické zranenia a poškodenie orgánu a jeho funkcie** (formy ako pomliaždenie, poranenia mäkkých tkanív tela, hlavy, miechy a ďalších vnútorných orgánov).
- **Otvorené zranenia** - poranenia kože (rezné, bodné, bodno-rezné rany, popáleniny kože).
- **Mnohopočetné zranenia** - vznikajú pri opakovaných útokoch voči obeti, v praxi sa objavujú aj staršie zlomeniny, hematómy atď. Prípady takýchto zranení sú veľakrát sprevádzané aj psychickými následkami (dlhodobé násilie prechádza zo stránky fyzickej na psychickú/emocionálnu).
- **Zanedbanie starostlivosti** - zahrňuje tak všeobecné, ako aj ťažké zanedbanie starostlivosti o dieťa na úrovni jeho výživy, ošatenia, zdravotnej starostlivosti, kedy môže dôjsť dokonca až k ohrozeniu života a zdravia).

Pri telesnom týraní pasívneho charakteru ide najmä nedostatočné uspokojovanie základných fyzických, psychických a sociálnych potrieb dieťaťa. Možno sem zaradiť tak úmyselné, ako aj neúmyselné konanie voči nemu. Najčastejšie sa takéto konanie objavuje u mladších (nezrelých) rodičov. Vzhľadom na to, že môže ísť aj o neúmyselné (nedbanlivostné) konanie, možno sem zaradiť aj opomenutie potrebného konania (starostlivosti), nevžitie sa do role rodiča, uprednostňovanie vlastných potrieb pred potrebami dieťaťa a pod. Tieto prejavy sa objavujú najmä v sociálne slabších rodinách. Z praxe medzi takéto prejavy patria najmä nedostatky vo výchove a edukácii, nedostatky vo výchove a edukácii, vykorisťovanie, nedostatky v odievaní, ochrane či v domácnosti a nedostatočná výživa/stravovanie (Dunovský et al. 1995, s. 59).

b) Psychické (citové) týranie

Prejavom psychického týrania je konanie dospelaj osoby, ktoré má negatívny vplyv na vývoj dieťaťa v citovej oblasti. Negatívny dopad takéhoto správania sa dospelého sa môže prejavovať aj v správaní sa dieťaťa (Vaníčková et al. 1995). Psychické (citové) týranie sa môže prejavovať ako formy citového násillia (Vaníčková 2009, s. 10):

- **Odmietanie dieťaťa** (ponižovanie či zosmiešňovanie – aj na verejnosti, kritika, bagatelizovanie).
- **Izolácia dieťaťa** (obmedzovanie osobnej slobody a pohybu dieťaťa, obmedzovanie jeho sociálnej interakcie s okolím).
- **Terorizovanie dieťaťa** (dieťa rodič/iná dospelá osoba vystavuje nevhodný/nebezpečným situáciám, vyhrožovanie sa).
- **Absentujúca citová odozva voči dieťaťu** (laxné, ľahostajné správanie, nezáujem o dieťa a jeho interakciu)
- Využívanie dieťaťa (narúšanie kognitívneho rozvoja, manipulovanie s psychikou dieťaťa).
- Nedostatočný záujem o edukáciu a výchovu dieťaťa (absencia adekvátnej pomoci a ignorovanie potrieb dieťaťa tak na úrovni vzdelávania, ako aj výchovy).

Podľa niektorých odborníkov je psychické (citové) týranie v úzkom súvisi s fyzickým týraním či sexuálnym zneužívaním a má následky aj na intelektuálnu a emočnú stránku dieťaťa (Vaníčková 1995).

1.1.2 Sexuálne zneužívanie a šikanovanie

Pod sexuálnym zneužívaním možno rozumieť zneužitie moci dospelého jedinca nad dieťaťom a jeho využitie na sexuálne aktivity, ktoré nie sú zo strany dieťaťa dobrovoľné, pochopené, akceptované a smerujú k uspokojeniu sexuálnych potrieb. Takéto konanie je v rozpore nielen so sociálnymi a morálnymi pravidlami spoločnosti (Vágnerová 2004), ale naplňa aj skutkovú podstatu trestných činov vymedzených zákonom č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon. Pri šikanovaní ide o konanie jedinca s cieľom druhému fyzicky či psychicky ublížiť, určitým spôsobom ho ohroziť alebo zastrašovať. V praxi ide o úmyselné/účelové/opakované konanie voči jednotlivcovi, alebo dokonca i skupine, pričom šikanovaný jedinec je veľakrát určitým spôsobom znevýhodnený resp. sa nedokáže plnohodnotne brániť. Šikanovanie sa prejavuje vo forme fyzických i slovných útokov, vydierania, poškodzovania vecí, ohovárania, ponižovania atď. V extrémnych prípadoch sa objavuje aj sexuálne zneužívanie či obťažovanie, alebo môže prerásť až do niektorej z foriem skupinovej trestnej činnosti či organizovaného zločinu v závislosti od zúčastnených jedincov a ďalších charakteristických prvkov takejto činnosti. Medzi deťmi v kolektívoch je veľakrát prehliadaná a nezriedka so sebou prináša celoživotné následky na psychike dieťaťa. Dôležitú úlohu zohráva najmä školské zariadenie (v prípade, ak k šikanovaniu dochádza v jej priestoroch) a rodičia agresora a obete. Nemenej dôležitou je kooperácia školy, rodičov, výchovného poradcu či ďalších pedagogických pracovníkov. V prípade šikanovania je dôležité zo strany pedagogických pracovníkov zabezpečiť dôvernosť informácií a vhodný postup na riešenie vzniknutej situácie

(Vágnerová 2004). Ak sa objavia príznaky šikanovania, rodičia obete (ale aj agresora) by mali by mali komunikovať s triednym učiteľom, školským metodikom prevencie, vedením školského zariadenia, prípadne školským psychológom alebo iným špecialistom. V závažných prípadoch je vec potrebné oznámiť orgánom činným v trestnom konaní.

1.1.3 Zanedbanosť a psychická deprivácia

Zanedbanosť, alebo aj neuspokojovanie primárnych psychických, sociálnych a ekonomických potrieb dieťaťa, sa prejavuje nezaujmom dospelého jedinca voči dieťaťu. Takýmto konaním dospelého dochádza počas dlhšieho obdobia a vedie k ohrozeniu psychického, duševného vývoja dieťaťa. (Dunovský et al. 1995). Medzi príčiny takéhoto správania (zanedbávania dieťaťa) možno zaradiť najmä absenciu jedného alebo oboch rodičov, izolovanie dieťaťa od sociálneho života, narušenie fungovania rodiny, chronické (alebo iné závažné) ochorenie niektorého z rodičov, závislosť rodičov na omamných a psychotropných látkach, nízka úroveň vzdelania v rodine, nízka socioekonomická úroveň atď. (Slaný 2008).

2 Úloha štátu

Významnú pozíciu pri ochrane detí v tejto oblasti v podmienkach nášho štátu zastávajú viaceré orgány, okrem iného i sociálna kuratela (v zmysle povahy riešenia konkrétnej situácie). V rukách majú viaceré nástroje, ako sú napr. rôzne druhy výchovných opatrení - opatrenia sociálnoprávnej ochrany detí, ak však konanie nadobudne závažnejšie rozmery vo forme páchania trestnej činnosti, je vhodné aplikovať výchovné opatrenia prostredníctvom sociálnej kurately (Mrázková, Šebová 2012). Za týchto okolností je viac ako potrebné, aby sociálni kurátori mali vedomosť o všetkých aspektoch týrania, zneužívania či zanedbávania dieťaťa. Rovnako by mali mať vedomosť aj o dôležitých medzinárodných a národných dokumentoch vzťahujúcich sa k problematike CAN syndrómu.

2.1 Kooperácia učiteľov a sociálnych pracovníkov

Podľa viacerých odborníkov je vhodným nástrojom v boji proti zneužívaniu detí a následným negatívnym dopadom na psychiku detí najmä kooperácia sociálnych/odborných pracovníkov na úrovni školstva, zdravotníctva, spravodlivosti a mnohých ďalších (Dunovský 1995). Sociálny pracovník by počas výkonu svojho povolania mal efektívne kooperovať s kolegami z rôznych odborov verejnej správy, ako som už naznačila, ide najmä o oblasť pedagogiky, medicíny či psychológie, kedy vopred dohodnutým postupom dosiahnu spoločný cieľ. Primárnym prvkom v tomto postupe je určité motív. Pri kooperácii príslušných subjektov verejnej správy v popisovanej problematike je motívom spolupráce (počas starostlivosti o deti so syndrómom CAN) zaistenie

bezpečia a obnovy fyzického a psychického zdravia detí. Motívom môže byť súbežne zdieľanie skúseností a odborných znalostí, ktoré sú potrebné pre prácu s deťmi. Konečným a zásadným cieľom by malo byť vybudovanie efektívneho systému, v rámci ktorého každý subjekt vie, akými kompetenciami disponuje, pozná svoju úlohu a kompetencie svojich spolupracovníkov tak, aby bolo možné patológiu syndrómu CAN odhaliť a účelne riešiť čo najskôr. Kľúčovú úlohu tu tak predstavuje interdisciplinárna, medzirezortná kooperácia (Řezáč 1998). Interdisciplinárna kooperácia by mala prebiehať na troch úrovniach (Hellebrandová, Hanušová 2006):

- Zvýšenie povedomia o potrebe kooperácie, získanie informácií z ďalších dotknutých rezortov,
- výmena informácií - vymedzenie miesta na odovzdávanie informácií, spoločné hľadanie riešení, interpretácia rôznych odborníkov, nadobudnutie širších súvislostí,
- kooperácia pri určitom - konkrétnom probléme.

2.2 Postupy vybraných subjektov na ochrane detí pred násilím

Rozvojom spoločnosti tak postupne došlo k pochopeniu toho, aká je úloha štátu v naznačenej problematike dôležitá, a že je v boji proti narastajúcemu násiliu na deťoch potrebné prijať určité opatrenia a vhodné postupy pri poskytovaní ochrany/pomoci deťom poznačených násilím.

2.2.1 Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny

Orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately (ďalej len „SPODaSK“) pri výkone svojich opatrení zameraných na maloleté obete násilia páchaného v rodinách postupuje v zmysle zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o SPODaSK“), zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ďalších platných právnych noriem, ako i v súlade s medzinárodnými dohovormi, ktoré sa štát zaviazal plniť. V prípade existencie akéhokoľvek podozrenia násilia voči dieťaťu SPODaSK poskytne maloletej obeti, jeho rodičom alebo osobe, ktorá sa osobne stará o dieťa, pomoc vo forme sociálneho poradenstva a informácií o orgánoch a organizáciách, ktoré v danej oblasti pôsobia. Ide najmä o informácie vzťahujúce sa k zdravotníckym a sociálnym službám či inej pomoci k zabezpečeniu zodpovedajúcej ochrany a pomoci. Sociálna práca vyžaduje včasnú sociálnu diagnostiku formou osobnej návštevy v rodine dieťaťa, konzultácie s lekárom dieťaťa a zabezpečením ďalších informácií napr. z obce, v ktorej dieťa žije, školského zariadenia, ktoré navštevuje a pod. (Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Košice 2020).

Z pohľadu SPODaSK majú dôležité postavenie referáty poradensko-psychologických služieb. V rámci svojich kompetencií referát vykonáva psychologické posúdenie (psychického stavu dieťaťa a jeho vzťahov na sociálnej úrovni), psychologické podporné poradenstvo (pre samotnú obeť, rodinu) a poskytuje odporúčania na ďalšie vhodné inštitúcie, skupiny a združenia. Na podklade analýzy sa následne vypracuje plán sociálnej práce s obťou, rodinnými príslušníkmi a riešenie vzniknutej situácie prostredníctvom vybraných opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. Ak si to konkrétny prípad vyžaduje, zvolí sa aj náležitá ochrana dieťaťa (§ 11 ods. 3 zákona o SPODaSK).

V praxi sa objavujú prípady, kedy dieťaťu bezprostredné riziko hrozí v samotnej rodine a výchovu nie je možné zabezpečiť prostredníctvom širšej rodiny. V takomto prípade sa zabezpečuje výchova dieťaťa zariadením určeným na výkon rozhodnutia súdu (v zmysle rozhodnutia príslušného súdu). Zariadenie na výkon takéhoto rozhodnutia, orgán SPODaSK, obec a akreditovaný subjekt následne formou kooperácie vykonávajú opatrenia s cieľom pomoci a ochrany dieťaťa a vytvárajú plán sociálnej práce. Orgán SPODaSK popri aplikovaní plánu dotknuté dieťa v zariadení navštevuje minimálne jedenkrát za mesiac. Rovnako súdu predkladá správu o dosiahnutých výsledkoch pri aplikovaných opatreniach, pričom v ich zmysle môže súdu navrhnúť ústavnú, náhradnú osobnú či pestúnsku starostlivosť zrušiť (§§ 27 až 32 zákona o SPODaSK).

Orgán SPODaSK v rámci svojej činnosti zhodnocuje aktuálnu situáciu dieťaťa a rodiny pre potrebu určenia miery jeho ohrozenia. Takéto zhodnotenie predstavuje súbor aktivít, ktorý je zameraný na systematické a cielené získavanie a vyhodnocovanie informácií vzťahujúcich sa k dieťaťu a jeho aktuálnemu stavu v individuálnych súvislostiach. Pri zhodnocovaní aktuálnej situácie u dieťaťa sa vychádza z informácií, ktoré sú získavané z rozhovorov s dotknutými subjektmi - dieťaťom, rodičmi, zvyšnými členmi domácnosti či širšej rodiny; rovnako i zo šetrenia v prostredí dieťaťa či kooperácie dieťaťa s ostatnými subjektmi v školskom prostredí a iných inštitúciách, s ktorými sa dieťa môže pravidelne dostávať do kontaktu (§ 73 ods. 2 písm. e) bodu 9 zákona o SPODaSK).

Miera ohrozenia dieťaťa

Po zhodnotení situácie dieťaťa, jeho rodiny, sociálneho prostredia, sa individuálne určí a prehodnotí miera ohrozenia dieťaťa v zmysle § 29 vyhlášky č. 103/2018 MPSVR SR, ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele.

Primárnou úlohou a cieľom činností tejto inštitúcie je ochrana a podpora dieťaťa a možnosti zlepšenia jeho životnej situácie. Najmä SPODaSK poskytuje všetkým dotknutým subjektom

informácie o jednotlivých krokoch a prispieva tak k optimalizácii sociálneho prostredia dieťaťa do budúcnosti.

Tabuľka č. 2: Miera ohrozenia dieťaťa

	Stav - život, zdravie a psychický, fyzický, sociálny vývin (PFSV)	Sledovanie situácie a prehodnocovanie miery jeho ohrozenia (MOD)	Intervencia
Situácia bez ohrozenia	Život, zdravie, priaznivý PFSV nie sú ohrozené	Nie je potrebné sledovať situáciu a prehodnotiť MOD	Nie je potrebné vykonať opatrenia
Nízka	Je alebo môže byť ohrozený PFSV	Je potrebné sledovať vývoj situácie dieťaťa a opakovane MOD prehodnotiť	Vykonať niektoré opatrenia
Stredná	Je ohrozený priaznivý PFSV dieťaťa	Je potrebné vo zvýšenej miere sledovať vývoj situácie dieťaťa a opakovane prehodnotiť MOD	Vykonávanie opatrení
Vysoká	Dieťa je bez akejkoľvek starostlivosti / život, zdravie alebo priaznivý PFSV sú vážne ohrozené	Je potrebné vykonať úkony k zabezpečeniu náhradného rodinného prostredia / prijať dieťa do centra / vykonať opatrenia v zmysle § 27	Vykonávanie opatrení

Zdroj: (Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Košice 2020, s. 17)

2.2.2 Orgány činné v trestnom konaní

V extrémnych prípadoch zneužívania detí nastupuje ako ďalší dotknutý orgán Policajný zbor Slovenskej republiky, resp. prokuratúra, ako orgány činné v trestnom konaní. V praxi začína ich postup po tom, ako príjmu oznámenie - trestné oznámenie (oznamovateľ môže využiť viaceré formy oznámenia - telefonicky, osobne, elektronicky, písomne..). Oznamovateľom môže byť akýkoľvek subjekt, prevažne však v takýchto prípadoch ide o samotné dieťa (resp. jeho zákonného zástupcu) alebo svedka. Samozrejme môže príslušný orgán začať vykonávať úkony aj *ex offo*, a teda z úradnej povinnosti (a to nielen orgány činné v trestnom konaní, ale aj subjekty, ktoré sa s dieťaťom dostali do kontaktu - pedagóg, lekár, kurátor atď.). Orgány činné v trestnom konaní následne zisťujú od oznamovateľa všetky potrebné informácie a bezodkladne vykonávajú úkony k jeho následnému prevereniu. Orgány činné v trestnom konaní aplikujú možný postup v zmysle toho, či:

- Došlo k splneniu podmienok v zmysle § 29 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon o PZ"). V takomto prípade môže policajt vstúpiť do bytu a vykonať potrebné opatrenia k odvráteniu trvajúceho/hroziaceho nebezpečenstva.
- Došlo k splneniu podmienok k zaisteniu konkrétnej osoby v zmysle § 19 zákona o PZ, agresor napr. ďalej bezprostredne ohrozuje život alebo zdravie dieťaťa, na obeti (dieťať) sú viditeľné stopy po fyzickom či psychickom útoku. V takomto prípade policajt postupuje tak, aby bola takáto osoba odovzdaná príslušným orgánom činným v trestnom konaní alebo inému orgánu (ak sú na to samozrejme podmienky splnené). V opačnom prípade musí dôjsť k prepusteniu osoby na slobodu, a to najmä z dôvodu plynutia lehôt v zmysle Trestného poriadku.
- Došlo k splneniu podmienok k možnému vykázaniu agresora z obydla v zmysle § 27a zákona o PZ. V takomto prípade musí existovať objektívne nebezpečenstvo pokračovania v útoku na život alebo zdravie dieťaťa. Súčasťou vykázania je aj následný zákaz vstupu takejto osoby do obydla vo výmere 10 dní.

V praxi sa však čoraz častejšie objavujú prípady neohlasovania takéhoto konania, pretože sa obeť obáva následkov takéhoto oznámenia (z viacerých hľadísk). V tomto smere však naďalej platí, že obetiam môže byť poskytnutá pomoc prostredníctvom viacerých nástrojov/inštitúcií, a to najmä vyššie spomenutými orgánmi sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately či rôznych občianskych združení poskytujúcich obetiam služby na právnej, psychologickú či sociálnu úroveň. Po prijatí a vyhodnotení oznámenia sa následne určuje, či ide v prípade protiprávneho konania zo strany agresora o trestný čin, alebo priestupok (a či vôbec) - v zmysle toho sa následne pokračuje objasňovaním priestupku alebo vyšetrovaním trestného činu a s tým súvisiacimi úkonmi.

Priestupok

Ako už bolo naznačené, v prípade, ak je v zmysle prvotných úkonov konanie agresora (páchateľa) vyhodnotený ako priestupok, nasleduje objasňovanie priestupku v zmysle § 58 a nasl. zákona č. 372/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Prvotné úkony sa vykonávajú už na mieste, patria sem najmä obhliadka miesta, predmetov a vecí, v praxi sa často vykonáva i prehliadka tela obete s fotodokumentáciou a lekárskou správou resp. nálezom. Po prvotných úkonoch, ktorých cieľom je zabezpečiť čo najviac dôkazov pre objasnenie priestupku, sa vykonávajú ďalšie kroky, ako výsluch oznamovateľa, svedkov, páchatel'a v zmysle § 60 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch. V tejto súvislosti môžu kooperáciu poskytovať aj ďalšie štátne orgány (§ 60 ods. 1 písm. a) až e) zákona o priestupkoch).

Vzhľadom na vek maloletej či mladistvej osoby platí, že ak je vykonávaný akýkoľvek úkon s takouto osobou, musí byť vykonávaný za prítomnosti rodiča (zákonného zástupcu); zástupcu zariadenia, v ktorom sa maloletý/mladistvý nachádza; zástupcu orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately či inej osoby v zmysle osobitných predpisov a rozhodnutí (§ 60 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch) a je k nemu prístupované v rozsahu jeho intelektuálnej vyspelosti. Všetky úkony sú zaznamenávané do príslušného spisu vo forme záznamov či zápisníc a v neposlednom rade je vypracovaná správa o výsledku objasňovania priestupku s následným zhodnotením veci a rozhodnutím o nej.

V prípade posudzovania konania zo strany štátnych orgánov je viac ako potrebné hľadiť na konkrétne okolnosti prípadu a týmto venovať osobitnú pozornosť. Najmä pri takejto citlivej problematike je dôležité k prípadom pristupovať dôsledne, aby nedochádzalo k nedostatočným postupom so závažnejším dôsledkom a záverom, že štátne orgány nevykonali všetky kroky k náležitému vyriešeniu veci. Poukazujem napr. na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kontrová proti Slovensku zo dňa 31. mája 2007 (sťažnosť č. 7510/04), v ktorom súd konštatoval porušenie článku 2 (právo na život) Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v súvislosti so zlyhaním príslušných orgánov zabezpečiť ochranu životov detí sťažovateľky. Tá sa po podanom trestnom oznámení na svojho manžela (agresora) pokúsila v jeho sprievode predmetné trestné oznámenie vziať späť, pričom jej oznámenie bolo zo strany príslušného štátneho zamestnanca zámerne upravené tak, aby mohlo byť konanie manžela kvalifikované ako priestupok, nie ako trestný čin, čím bezodkladne nebolo potrebné vykonať ďalšie opatrenia. O necelý mesiac jej manžel zastrelil obe ich deti. Sťažovateľka tvrdila, že polícia mala vedomosť o hrubom a výhražnom správaní jej manžela, no napriek tomu neprijala primerané opatrenia na účely ochrany jej života a životov ich detí. V súlade s aplikovateľnou právnu úpravou bola polícia v nadväznosti na podané trestné oznámenie povinná toto oznámenie prijať, okamžite začať vyšetrovanie a trestné stíhanie proti manželovi sťažovateľky, viesť riadny záznam o núdzových volaniach a navrhnúť ďalší postup vo veci a prijať opatrenia v nadväznosti na tvrdenie, že manžel sťažovateľky mal brokovnicu a vyhrážal sa, že ju použije. Podľa súdu tak príslušné orgány zlyhali pri plnení svojich povinností a priamym dôsledkom tohto zlyhania bola smrť sťažovateľkiných detí.

Trestný čin

Ak však konanie páchatel'a vybočí z hraníc materiálneho korektívu, konanie páchatel'a je potrebné kvalifikovať v zmysle niektorej skutkovej podstaty trestného činu definovaného Trestným zákonom, a policajt teda postupuje v zmysle ustanovení Trestného poriadku. Počas dokumentovania uskutočňuje zaist'ovacie úkony vymedzené Trestným poriadkom v ustanoveniach §§ 85 až 103

a mnohé ďalšie, ale i neodkladné a neopakovateľné úkony, ktorých účelom je zaistiť čo najviac informácií dôležitých pre trestné konanie. Vzhľadom na to, že policajt koná *ex officio*, od týchto úkonov nemôže upustiť ani v prípade, ak o ne dotknuté subjekty výslovne nežiadajú. Pri trestnej činnosti v súvislosti s týraním detí sa medzi počiatočné úkony radia najmä výsluch oznamovateľa, poškodeného, prípadných svedkov, lekárska prehliadka dieťaťa i podozrivej osoby a v prípade potreby aj obhliadka miesta činu (najmä pri trestných činoch znásilnenia, sexuálneho násillia..), zaistenie biologických stôp a odevov atď. K prípadným zraneniam dieťaťa je tak vypracovaná lekárska správa, ktorá je potrebná pre ďalšie úkony trestného konania a slúži aj ako dôkaz pre rozhodnutie vo veci (resp. ako podklad pre vypracovanie znaleckého posudku, ak je to potrebné). Uvedené možno uplatniť aj pri podozrivej osobe. Dôkazy sú zadovážované bez ohľadu na to, či svedčia v prospech alebo neprospech podozrivej osoby (resp. obvinenej, v závislosti od štádia konania) (bližšie § 119 až § 161 Trestného poriadku).

Prax so sebou však prináša aj prípady, kedy dieťa resp. poškodený počas vyšetovania nespolupracuje, odmieta sa zúčastňovať úkonov (napr. za účelom doplnenia niektorých informácií o nové skutočnosti) a nechce sa s páchateľom konfrontovať. Vždy je však potrebné si uvedomiť skutočnosť, že rozhodnutie vo veci, a teda o vine/nevine obvineného/obžalovaného, je vyústením zadovážených dôkazov, najčastejšie dôkazov počas prípravného konania. Prostredníctvom dôkazov sa zisťuje, či skutočne došlo k spáchaniu skutku (miesto, čas, spôsob jeho spáchania), či má tento skutok znaky trestného činu, ak áno, o aký trestný čin ide a či ho spáchala konkrétna osoba (čo ju k spáchaniu skutku viedlo - motív konania). Pri popisovanej problematike je rovnako významné objasniť aj ďalšie rozhodujúce okolnosti a to, pomery obete a páchateľa (vierohodnosť výpovedí a pod.), ich vzájomný vzťah, rozsah a charakter vzniknutého následku a výšku škody, ktorá bola obeti spôsobená. Bez dôkazného prostriedku, akým je aj výsluch poškodeného, by sa takéto okolnosti zisťovali so značnými prekážkami, a preto je súčinnosť obete viac ako potrebná. Cieľom tohto dôkazného prostriedku je zabezpečiť čo najpresnejšie údaje o skutku, pričom dieťa ako poškodený predstavuje špecifický prvok, ktorý mení štandardný priebeh tohto prostriedku. Vždy je totiž potrebná prítomnosť pedagóga, psychológa, alebo inej osoby v zmysle právnej úpravy (napr. znalec, zástupca orgánu sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately a i.), výsluch prebieha v špeciálnych podmienkach a prevažne iba jedenkrát (miestnosť, zaznamenávanie technickými prostriedkami na zaznamenávanie zvuku a obrazu) a to z dôvodu, aby sa minimalizoval negatívny dopad na duševný a mravný vývoj dieťaťa - poškodeného. Opätovné vypočúvanie je možné iba so súhlasom dozorujúceho prokurátora. Vzhľadom na to, že v takýchto prípadoch vzniká vysoké riziko druhotnej viktimizácie, je vždy potrebné výsluch dieťaťa vykonávať ohľaduplne a vyčerpať všetky

otázky tak, aby nemuselo dôjsť k uskutočneniu ďalšieho výsluchu (§ 135 a nasl. Trestného poriadku).

Pozícia orgánov činných v trestnom konaní je tak v naznačenej problematike rovnako kľúčová. Dieťaťu totiž dokáže poskytnúť rozsiahly súbor ochrany a má oprávnenie aplikovať viaceré prostriedky v rôznych štádiách konania, okrem spomenutých napr. aj vykázat agresora zo spoločného obydla (§ 27a zákona o PZ), zadržať podozrivú osobu (§ 85 Trestného poriadku) a súd môže páchatel'a pri existencii niektorého z dôvodov väzby v zmysle § 71 Trestného poriadku stíhať aj väzobne. Poškodený môže súbežne okrem noriem trestného práva využiť pre svoju ochranu aj civilné právo - napr. podať návrh na vydanie predbežného opatrenia. Rovnako sú poškodenému zo strany polície poskytované aj informácie vzťahujúce sa k organizáciám poskytujúcim pomoc a ochranu obetiam domáceho násilia (§ 27a ods. 6 zákona o PZ). Ak majú orgány činné v trestnom konaní dostatočný objem dôkazov, ktoré dostatočným spôsobom preukazujú vinu obvineného, prokurátor môže pristúpiť k podaniu obžaloby na príslušný súd (bližšie § 231 až 245 Trestného poriadku). K naznačenej problematike je potrebné dodať, že na úrovni verejnej správy samozrejme existujú i ďalšie inštitúcie, ktoré majú kompetencie v oblasti ochrany detí pred týraním či rôznymi druhmi zneužívania. Možno sem zaradiť najmä rôzne poradenské zariadenia (Centrum pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie, Centrum špeciálno-pedagogického poradenstva) či detské fakultné nemocnice, ktoré ochranu detí vykonávajú v zmysle zákonom stanovených kompetencií. Samozrejme v prípade všetkých inštitúcií platí, že svoju činnosť v tejto oblasti vykonávajú koordinovane a vzájomne kooperujú tak, aby bol dosiahnutý stanovený primárny účel - ochrana detí pred negatívnymi javmi v podobe fyzického, psychického násilia.

Záver

Z obsahu príspevku tak možno uzavrieť, že v praxi je kooperácia vybraných inštitúcií v boji proti násiliu voči deťom kľúčová. Dovolím si uviesť, že podľa nášho názoru existuje dostatok vhodných nástrojov na minimalizovanie negatívnych dopadov násilia páchaného na deťoch. Rovnako existuje pomerne jasne nastavený inštitucionálny systém, ktorý má toto minimalizovanie dosiahnuť. Prvoradým je z nášho pohľadu najmä kvalitný ľudský kapitál - štát by mal klásť čoraz väčší dôraz na rozvoj vedomostí, schopností a zručností všetkých zamestnancov dotknutých inštitúcií. Problém násilia páchaného na deťoch by mal byť riešený/vyriešený čo najefektívnejšie tak, aby do tohto procesu nemuseli vstupovať orgány činné v trestnom konaní, skúsenosť s ktorými by mohla pre deti vyznieť veľmi traumatizujúco, s (čiastočnými) následkami do konca života. V tomto smere je tak viac ako významný primárny kontakt s dieťaťom na úrovni školských, zdravotníckych a ďalších dotknutých inštitúcií (resp. špecializovaného personálu) a iba v krajných

prípadoch by mali do veci zasahovať orgány činné v trestnom konaní. Samozrejme, ak už konanie agresora vykazuje prvky trestnej činnosti, nie je možné zásah trestného práva oddialiť a je potrebné chrániť práva a záujmy dieťaťa prostriedkami trestného práva. Do budúcnosti by sa mal tak štát sústrediť najmä na posilnenie a zefektívnenie kooperácie a procesov medzi jednotlivými inštitúciami tak, aby bol čo najrýchlejšie dosiahnutý účel ochrany práv dieťaťa s čo najmenšími negatívnymi dopadmi na jeho psychiku a spoločenské uplatnenie.

Zoznam bibliografických odkazov

- DUNOVSKÝ J. et al. 1995. *Týrané, zneužívané a zanedbávané dieťa*. Praha: GRADA. ISBN 80-7169-192-5.
- HELLEBRANDOVÁ, K., HANUŠOVÁ, J. 2006. *Interdisciplinární spolupráce*. ISBN 80-86991-79-2.
- MÁTEL, A. et al. 2011. *Aplikovaná sociálna patológia v sociálnej práci*. Bratislava : VŠ ZaSP sv. Alžbety. ISBN 978-80-8132-009-5.
- MRÁZKOVÁ, I., ŠEBOVÁ, N. 2012. Sociálna kuratela detí a plnoletých v právnej úprave sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately. In: *Sociální práce/sociálna práca*, roč. 12, 2012, č. 2, s. 54-58. ISSN 1213-6204.
- PROHUSLANÝ, J. 2008. *Syndrom CAN: (syndrom týraného dieťaťa)*. Ostrava: Ostravská univerzita. ISBN 978-80-7368-474-7.
- ŘEZÁČ, J. 1998. *Sociální psychologie*. Brno: Paido. ISBN 80-85931-48-6.
- Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kontrová proti Slovensku zo dňa 31. mája 2007.
- VANÍČKOVÁ, E. 2009. *Interpersonální násilí na dětech*. Praha: Úrad vlády ČR. ISBN 978-80-7440-001-8.
- VANÍČKOVÁ, E. et al. 1995. *Násilí v rodině: syndrom zneužívaného a zanedbávaného dieťaťa*. Praha: Univerzita Karlova. 64 s. ISBN 80-718-4008-4.
- VÁGNEROVÁ, M. 2004. *Psychopatologie pro pomáhající profese*. 3. vydanie. Praha: Portál. 870 s. ISBN 80-7178-802-3.
- Vyhláška č. 103/2018 MPSVR SR, ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele.
- Zákon č. 305/2005 Z. z. Zákon o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v aktuálnom znení.
- Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v aktuálnom znení.

Zákon č. 171/1993 Z. z. Zákon NR SR o Policajnom zbore v aktuálnom znení.

Zákon č. 372/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o priestupkoch.

Kontaktná adresa

JUDr. Barbora Klúčiková

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra trestného práva, kriminológie a kriminalistiky, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6, 811 02 Bratislava

Slovenská republika

email: klucikova5@uniba.sk

POSTAVENIE FINANČNEJ SPRÁVY V BOJI PROTI DAŇOVÝM ÚNIKOM V SLOVENSKEJ REPUBLIKE¹²

THE POSITION OF THE FINANCIAL ADMINISTRATION IN THE FIGHT AGAINST TAX EVASION IN THE SLOVAK REPUBLIC

Elena LAZORÍKOVÁ

Abstract

In the field of fight against tax evasion, the financial administration has an irreplaceable place. This contribution is devoted to the definition of the nature and methods of committing tax evasion and the position and competences of the financial administration in the field of fight against tax evasion committed in the Slovak Republic.

Key words: taxes, tax evasion, tax fraud, the financial administration, tax measures

Úvod

V oblasti boja proti daňovým únikom má finančná správa nezastupiteľné miesto. Jednou zo základných úloh finančnej správy je zabezpečiť výber daní a cla s cieľom zabezpečenia príjmov do štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a Európskej únie. Proti daňovým únikom využíva finančná správa rôzne nástroje, napr. daňovú kontrolu, miestne zisťovanie, ale aj iné inštitúty vyplývajúce z Akčného plánu boja proti daňovým podvodom. Na odhaľovaní daňových únikov a daňových podvodov sa podieľa viacero relatívne samostatných, ale najmä vecne rozdielnych inštitúcií tvoriacich finančnú správu. Súčasný stav je tak odkázaný na spoluprácu viacerých subjektov, ktoré nie sú vždy legislatívne dostatočne upravené.

Cieľom príspevku je využitím metódy analýzy vymedziť podstatu a spôsoby páchania daňových únikov v Slovenskej republike, vymedziť postavenie a kompetencie finančnej správy, predovšetkým daňových úradov, colných úradov a Kriminálneho úradu finančnej správy v oblasti boja proti daňovým únikom a daňovým podvodom páchaných na území Slovenskej republiky.

1 Podstata a spôsoby páchania daňových únikov v Slovenskej republike

Daňový únik z terminologického hľadiska predstavuje závažný celospoločenský

¹² Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu APVV-19-0124 s názvom: *Daňové právo a nové javy v ekonomike (digitálne služby, zdieľaná ekonomika, virtuálne meny)*.

a hospodársky problém, ktorý nežiaduco ovplyvňuje nielen daňové príjmy štátneho rozpočtu, ale aj plnenie základných funkcií štátu. Dôvody páchania daňových únikov sa líšia v závislosti od osôb, ktoré sa takého konania dopúšťajú, motívu a cieľa, ktoré sa snažia svojím konaním dosiahnuť a miesta, kde k daňovým únikom dochádza. Príčiny páchania daňových únikov môžeme vidieť predovšetkým v politickom, právnom, ekonomickom a morálnom prostredí konkrétnej krajiny. Medzi faktory ovplyvňujúce daňové subjekty páchať daňové úniky patrí aj legislatíva v daňovej oblasti a jej časté zmeny v podobe novelizácií daňových predpisov, neprehľadnosť a komplikovanosť právnej úpravy, nedostatok kvalifikovaného personálu zabezpečujúceho vedenie účtovníctva daňových subjektov v súlade s daňovými predpismi, ako aj nedostatky v oblasti colníctva (BUJŇÁKOVÁ 2015, s. 66). Základnou motiváciou páchania daňových únikov je nepochybne principiálny rozpor medzi záujmom štátu zabezpečiť výberom daní čo najvyššie príjmy do štátneho rozpočtu a záujmom daňového subjektu odvieť do štátneho rozpočtu čo najnižšiu daň, resp. minimalizovať si výšku svojej daňovej povinnosti (ŠIMONOVÁ 2017, s. 10).

V teórii, ale aj v ekonomickej praxi sa môžeme stretnúť s rôznymi pohľadmi na chápanie obsahu pojmu daňový únik. V právnom poriadku Slovenskej republiky (ďalej aj ako „SR“) síce chýba legálna definícia pojmu daňový únik, ale vo všeobecnosti pod týmto pojmom môžeme rozumieť výsledok ekonomického správania sa daňového subjektu, ktorého dôsledkom môže byť buď úmyselná alebo neúmyselná redukcia jeho daňovej povinnosti voči štátu alebo orgánu územnej samosprávy (VIKTORYNOVÁ, BANGO 2004, s. 109).

Daňové úniky účelovo môžeme rozdeliť do dvoch skupín, a to legálne daňové úniky a nelegálne daňové úniky. V prípade legálnych daňových únikov, ide o také konanie daňového subjektu, kedy sa pohybuje v medziach daňových zákonov a využíva ich na znižovanie svojho daňového zaťaženia. Môže ísť situáciu, ak zákonodarca vedome dáva možnosť vybrať si výhodnejšiu alternatívu alebo to naopak umožňuje nezamýšľaná medzera v zákone či samotná nezrozumiteľnosť, nejasnosť alebo rozpornosť daňových zákonov. Takéto konanie daňového subjektu s využitím legálnych nástrojov daňového práva sa zvykne označovať ako vyhybanie sa daňovej povinnosti. V prípade legálnych daňových únikov by sme v podstate mohli uvažovať aj o termíne daňový únik v širšom slova zmysle. Legálne daňové úniky sú na hranici zákonnosti, nakoľko daňový subjekt využíva rôzne prostriedky, ktoré využívajú nedostatky daňových zákonov a obchádzajú ich podstatu a účel (BABČÁK 2019, s. 812-813).

O termíne daňové úniky v užšom slova zmysle, ktoré väčšinou chápeme ako porušenie zákona, hovoríme v prípade nelegálnych daňových únikov. Nelegálne daňové úniky z pohľadu uvedomovania si vlastného konania môžeme ďalej rozdeliť na neúmyselné daňové úniky a úmyselné daňové úniky. Pre neúmyselné daňové úniky je charakteristické neúmyselné konanie daňového subjektu, ktorý z nedostatočnej znalosti daňových predpisov alebo z nepozornosti zníži

svoj základ dane, resp. daň. Po zistení tejto chyby zo strany správcu dane, vyhodnotí správca dane tento postup ako správny delikt, za spáchanie ktorého uloží daňovému subjektu primeranú daňovú sankciu (STIERANKA, SABAYOVÁ, ŠIMONOVÁ 2016, s. 78-79). Úmyselné daňové úniky vznikajú v dôsledku skrytého alebo otvoreného porušovania daňových zákonov, uvedenia do omylu alebo využitia omylu, zamlčania podstatných skutočností o simulovaných či zastieraných úkonoch majúcich charakter podvodného konania a v konečnom dôsledku vedúcich k nezaplateniu dane (HARUMOVÁ, KUBÁTOVÁ 2006, s. 92). Nelegálny daňový únik sa môže vyskytovať vo forme daňovej defraudácie, daňovej malverizácie alebo vo forme nadhodnotenia daňových výdavkov. Nelegálne úmyselné daňové úniky vo väčšine prípadov zakladajú trestnoprávnu zodpovednosť daňového subjektu, ktorý sa ich dopustil. Z porovnania týchto dvoch termínov vyplýva, že daňový podvod predstavuje formu úmyselného vyhýbania sa daňovej povinnosti, ktoré je postihnutelné podľa trestného práva, nakoľko je výsledkom úmyselného konania daňového subjektu vyhnúť sa zaplateniu dane v plnej výške alebo v redukovanej podobe (BABČÁK 2019, s. 812).

Je nepochybné, že pojmy daňový podvod a daňový únik spolu úzko súvisia. Podľa Boháča je pojem daňový únik širším pojmom ako daňový podvod, pojem daňový podvod považuje za určitú podmnožinou pojmu daňový únik. K daňovým únikom tak môže dochádzať daňovými podvodmi, ale aj iným konaním, ktoré nenapĺňa definíciu daňového podvodu (BOHÁČ 2015, s. 38). Rozdiel medzi daňovým podvodom a daňovým únikom môžeme vidieť aj v tom, že v prípade daňového podvodu sa vyžaduje úmyselné konania páchatel'a, pričom v prípade daňového úniku sa úmyselné konania nevyžaduje (BABČÁK 2018, s. 5). Daňový podvod je v zmysle trestného práva považovaný za trestný čin, ktorého skutková podstata je vymedzená v § 277a zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*Trestný zákon*“). Podľa § 277a Trestného zákona sa trestného činu daňového podvodu dopustí ten „*kto neoprávnene vo väčšom rozsahu uplatní nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech.*“

Daňové úniky sa de facto vyskytujú pri každom druhu daní, či už ide o priame dane alebo nepriame dane. Babčák ďalej poukazuje aj na to, že nelegálne daňové úniky sú zväčša spájané s protispoločenským konaním v oblasti priamych daní, predovšetkým dane z príjmov, pričom dopustiť sa ho môžu nielen podnikateľské subjekty, ale aj iní daňovníci. Daňové podvody sú naopak spájané s protispoločenským konaním najmä podnikateľským subjektov v oblasti dane z pridanej hodnoty (ďalej ako „*DPH*“) a iných nepriamych foriem zdaňovania (BABČÁK 2019, s. 129-130).

Daňové podvody sa najviac realizujú na úseku nepriamych daní, a to konkrétne pri DPH a spotrebných daniach. Pri DPH je to spôsobené systémom jej fungovania, ktorý je náchylný na daňové úniky, čo DPH v kombinácii s vysokým objemom domácich a medzinárodných transakcií

radí medzi najrizikovejšie dane. Pri DPH je to spôsobené napr. jej konštrukciou, ktorá umožňuje vrátenie nadmerného odpočtu. K daňovému úniku na DPH môže dôjsť vo vzťahu k ľubovoľnému predmetu dane a nezáleží, či ide o dodanie tovaru alebo dodanie služby v tuzemsku, nadobudnutie tovaru v tuzemsku z iného členského štátu EÚ a pod. K daňovým únikom na DPH dochádza aj v dôsledku nevhodného systému načasovania platieb dane a odpočítania DPH (BABČÁK 2018, s. 12-13).

Pri spotrebných daniach sa daňové úniky páchajú v kontexte ukladania vysokých sadzieb za vybrané druhy tovarov, ktoré predstavujú značný zisk pre subjekty, ktoré sa snažia uniknúť zdaneniu nelegálnym predajom tovaru podliehajúceho spotrebným daniam, s čím často súvisí aj neuhradenie cla (ŠIMONOVÁ 2017, s. 3). Pri spotrebných daniach z tabakových výrobkov, liehu a z minerálneho oleja je rizikovosť páchania daňových únikov podstatne vyššia ako pri ostatných spotrebných daniach. Vychádza to práve z predmetu samotnej dane, ako aj z jej vysokého daňového zaťaženia. Pri spotrebných daniach z vína, piva, elektriny, uhlia a zemného plynu je rizikovosť daňového úniku o niečo nižšia, čo spôsobuje aj istá angažovanosť štátu pri ich výrobe a produkcii, ako aj nižšia sadzba dane na tieto druhy komodít. Na úseku spotrebných daní k daňovým únikom dochádza najmä v dôsledku fiktívnej likvidácie kontrolných známk na spotrebiteľské balenie liehu, nelegálnej výroby liehu, nelegálnej držby alkoholických nápojov a zariadenia na ich výrobu, fiktívneho vývozu týchto tovarov s ich následným predajom v tuzemsku, nelegálneho dovozu alkoholických nápojov a tabakových výrobkov, nelegálnej výroby a nesprávneho zatriedenia tabakových výrobkov, uplatňovania neoprávnených nárokov na vrátenie dane a podobne (ŠIMONOVÁ 2017, s. 60-63).

Daňové subjekty sa daňových únikov v oblasti nepriamych daní dopúšťajú aj v dôsledku nesplnia povinnosti podať daňové priznanie v zákonnej lehote, nesprávneho kategorizovania základu dane, spôsobenia rozdielu spotrebnej danej oproti údajom uvedeným v daňovom priznaní z dôvodu prekročenia stanoveného množstva, nesplnenia registračnej a oznamovacej povinnosti, na úseku účtovníctva v dôsledku vedenia účtovnej evidencie v rozpore so zákonom, skresľovaním evidencie, nepreukázaním zúčtovania kontrolných známk alebo absenciou preukázania pôvodu a spôsobu nadobudnutia tovaru a na úseku povolíovacej činnosti v dôsledku obchodovania s tovarom bez príslušného povolenia či osvedčenia.

V oblasti dane z príjmov sú najjednoduchšie formy daňových únikov založené napr. na nepoužívaní elektronickej registračnej pokladnice, využívaní paralelných pokladní, manipulácií so softvérom pokladne alebo s obsahom daňového dokladu, nepriznávaní príjmov do zdaniteľných príjmov, účtovaní fiktívnych, navýšených alebo osobných výdavkov do daňových výdavkov a pod. K daňovým únikom v oblasti priamych daní dochádza aj kvôli práci v tieňovej ekonomike alebo v oficiálnej ekonomike v dôsledku nesplnenia zákonných povinností zamestnávateľa. V prípade

závislej činnosti je to predovšetkým nelegálna práca, kedy zamestnávateľia vyplácajú odmenu za takúto prácu v hotovosti či v naturálnej podobe, bez akejkoľvek evidencie či dokladov o plnení a bez zákonnej oznamovacej povinnosti voči daňovému úradu, ako aj ostatným inštitúciám v intenciách platných predpisov. V prípade závislej práce vykonávanej v oficiálnej ekonomike, podstatu pracovnoprávneho vzťahu predurčuje príslušná zmluvná forma, ktorou je najčastejšie pracovná zmluva. Niektorí zamestnávateľia však v snahe znížiť náklady na zamestnanca uprednostňujú prácu na základe živnostenského oprávnenia, aj napriek tomu, že vykonávaná práca spĺňa všetky znaky závislej práce (STIERANKA, SABAYOVÁ, ŠIMONOVÁ 2016, s. 101-105).

2 Postavenie a kompetencie finančnej správy v boji proti daňovým únikom a daňovým podvodom

V boji proti daňovým únikom a daňovým podvodom páchaných na území Slovenskej republiky patrí nezastupiteľné miesto finančnej správe. Finančná správa vznikla 1. januára 2012 zlúčením daňovej správy a colnej správy. Jej vzniku prechádzalo schválenie reformy daňovej a colnej správy s výhľadom zjednotenia výberu daní, cla a poistných odvodov prostredníctvom programu UNITAS (Finančná správa Slovenskej republiky 2019). Podľa článku 1 zákona č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*zákon č. 35/2019 Z. z.*“) je základnou úlohou finančnej správy chrániť fiškálne a obchodno-politické záujmy Slovenskej republiky a EÚ a plniť úlohy pri ochrane vnútorného trhu EÚ. V súčasnosti finančnú správu tvorí Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, daňové úrady, colné úrady a Kriminálny úrad finančnej správy (§ 2 ods. 2 zákona č. 35/2019 Z. z.). V zmysle § 4 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*Daňový poriadok*“) je správcom dane daňový úrad, ktorý vykonáva správu DPH (okrem dane pri dovoze tovaru), správu dane z príjmov, správu dane z motorových vozidiel a správu dane z poistenia a colný úrad, ktorý vykonáva správu všetkých spotrebných daní a správu DPH pri dovoze tovaru (BABČÁK 2019, s. 426).

Finančná správa v zmysle zákona č. 35/2019 Z. z. plní úlohy, ktoré vyplývajú z hlavného poslania finančnej správy, a to najmä v oblasti zamedzovania porušovania colných a daňových predpisov, vykonáva dohľad nad dodržiavaním všeobecne záväzných právnych predpisov, predpisov EÚ a medzinárodných zmlúv, ktorými zabezpečuje realizáciu obchodnej politiky, colnej politiky, daňovej politiky a spoločnej poľnohospodárskej politiky pri obehú tovaru v styku s tretími krajinami, vykonáva colný dohľad nad tovarom v rámci colného územia EÚ, v oblasti správy nepriamych daní, daňového dozoru nad tovarmi podliehajúcimi spotrebným daniam, vykonáva vzájomnú medzinárodnú pomoc a spoluprácu pri správe cla a daní a pri vymáhaní finančných pohľadávok, plní úlohy v oblasti colných taríf, colných sadzieb, colnej hodnoty, nomenklatúrneho

zatried'ovania tovaru, pôvodu tovaru, štatistiky obchodu s tretími krajinami a obchodu medzi členskými štátmi EÚ, plní ďalšie úlohy ustanovené osobitnými predpismi (FINANČNÁ SPRÁVA 2019).

Finančná správa od roku 2012 prijala viacero opatrení v boji proti daňovým únikom a daňovým podvodom. Medzi najvýznamnejšie patrí zavedenie kontrolného výkazu DPH, ktorý veľmi výrazne obmedzil možnosti podvodov na DPH. Informačný systém kontrolných známk spustený v roku 2014 zabránil predovšetkým podvodom na spotrebných daniach a zamedzil neustálym podvodom s kolkami. Finančná správa dala kontrolnú funkciu aj do rúk verejnosti – spustila aplikáciu na overovanie bločkov a kontrolných známk. Finančná správa aktívne spolupracuje aj s krajinami EÚ, OECD a USA, s ktorými si vymieňa vybrané informácie o daňových subjektoch, čím získala ďalší nástroj v boji proti daňovým podvodom. Rovnako aj automatická výmena informácií predstavuje významný nástroj na zvýšenie efektívnosti a účinnosti výberu daní a na elimináciu cezhraničných daňových podvodov spojených s daňovými únikmi (FINANČNÁ SPRÁVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY 2019).

Pracovníci finančnej správy môžu indikovať daňové úniky a daňové trestné činy využívaním rôznych oprávnení, ktoré im dáva Daňový poriadok. Ide o vyhľadávaciu činnosť (§ 36), miestne zisťovanie (§ 37 a nasl.), daňovú kontrolu (§ 40 a nasl.) a záznamovú povinnosť (§ 51).

Cieľom vyhľadávacej činnosti správcu dane je zistenie okruhu možných daňových subjektov, ktoré zatiaľ nesplnili registračnú povinnosť, resp. nie sú vedené v evidencii správcu dane, ako aj príjmov podliehajúcich zdaneniu. Táto činnosť spočíva predovšetkým vo vyhľadávaní neregistrovaných daňových subjektov a overovaní úplnosti či správnosti registrácie. K samotnému výkonu vyhľadávacej činnosti dochádza bez priamej súčinnosti s daňovým subjektom. Prostriedky realizácie tejto činnosti môžu byť rôzne. Môže ísť napr. o oznámenia správnych orgánov, podania fyzických osôb, oznámenia a podania orgánov činných v trestnom konaní a pod. Správca dane pri výkone vyhľadávacej činnosti má neobmedzený prístup do všetkých prevádzkových priestorov daňového subjektu, právo požadovať a zapožičať si rôzne doklady a rôzne písomnosti, ich výpisy či kópie za účelom dosiahnutia cieľa vyhľadávacej činnosti (BABČÁK 2019, s. 536). V prípade, ak správca dane zistí, že daňový subjekt prestal vykonávať činnosť (napr. neplní oznamovaciu povinnosť, nepodáva daňové priznania, nepreberá poštu), vykoná potrebné opatrenia na vyrubenie dane alebo vymáhanie daňového nedoplatku, príp. opatrenia za účelom zistenia bydliska či sídla daňového subjektu, obchodných partnerov alebo obchodných aktivít s cieľom zrušiť registráciu daňového subjektu a podobne (STIERANKA, SABAYOVÁ, ŠIMONOVÁ 2016, s. 224).

Miestne zisťovanie definuje Daňový poriadok ako činnosť správcu dane, v rámci ktorej vyhľadáva dôkazy, preveruje a zisťuje skutočnosti, ktoré sú potrebné na účely správy daní. Miestne zisťovanie je považované za jeden z najvýznamnejších dôkazných prostriedkov, ktorý umožňuje

správca dane na základe vlastného pozorovania a porovnania priamych zistení na mieste s dovtedajšími poznatkami vyvodit' potrebný záver pre svoj ďalší procesný postup. Správca dane sú oprávnení vykonať miestne zisťovanie, čo sa obsahu a rozsahu týka, aj bez osobitného povolenia, z vlastného podnetu alebo na podnet inej osoby, ale vždy je na úvahe samotného správcu dane či miestne zisťovanie vykoná alebo nie. Každý správca dane je oprávnený vykonať miestne zisťovanie v obvode svojej pôsobnosti a dokonca aj mimo tohto obvodu, a to aj bez delegovania. Správca dane vykonáva miestne zisťovanie spravidla na mieste, ktoré považuje za obvyklé pracovisko daňového subjektu, príp. aj na inom mieste, ak daňový subjekt vykonáva dani podliehajúci činnosť mimo miesta svojho obvyklého pracoviska, mimo miesta podnikania alebo sídla. V takých prípadoch je daňový subjekt povinný na výzvu zamestnanca správcu dane predložiť oprávnenie na podnikanie, a ak ide o fyzickú osobu či zamestnanca právnickej osoby, preukázať svoju totožnosť občianskym preukazom alebo iným dokladom totožnosti. V rámci výkonu miestneho zisťovania má správca dane široký okruh oprávnení vymedzených v § 38 Daňového poriadku. Správca dane má napr. neobmedzený prístup do prevádzkových priestoroch daňového subjektu, do jeho bytu, na jeho pozemky, vrátane dopravných prostriedkov, k účtovným písomnostiam, právo zapožičať si doklady, výpisy alebo ich kópie a mnoho ďalších (BABČÁK 2019, s. 536-538).

K jedným z najvýznamnejších nástrojov pri odhaľovaní a identifikovaní protiprávnej činnosti na úseku daňového hospodárstva nepochybne patrí aj daňová kontrola. Daňová kontrola je v zmysle Daňového poriadku považovaná za procesný postup smerujúci k zisteniu, resp. prevereniu rôznych skutočností rozhodujúcich pre správne zistenie dane alebo dodržiavania ustanovení daňových zákonov a iných osobitných predpisov (napr. zákon o účtovníctve). Daňová kontrola ako taká nepredstavuje v skutočnosti proces, v rámci ktorého sa rozhoduje o právach a povinnostiach daňových subjektov, ale slúži ako tzv. predpríprava vyrubovacieho konania. Vo všeobecnosti sa jedná o porovnanie skutočného stavu daňových vecí konkrétneho daňovníka so stavom určeným právnym systémom. Daňová kontrola by sa vždy mala vykonať len v rozsahu nevyhnutne potrebnom na dosiahnutie účelu. Správca dane pri jej výkone nesmie bez zbytočných dôvodov zaťažovať daňový subjekt, ale jej výkon musí byť len v takom rozsahu, aby sa ním čo najpresnejšie a najobjektívnejšie zistili potrebné skutočnosti pre naplnenie jej účelu. Na výkon daňovej kontroly je v zmysle daňového poriadku oprávnený ktorýkoľvek miestne príslušný daňový úrad. Správca dane v prvom rade vykonávajú daňovú kontrolu u subjektov v súvislosti s nadmerným odpočtom DPH. V týchto prípadoch správca dane najprv vykoná daňovú kontrolu a až následne vyplatí zákonný nadmerný odpočet DPH. Ďalej sa kontrolujú vytipované rizikové subjekty na základe vopred stanovených kritérií. Môže ísť napr. o dlhodobé stratové subjekty, príp. podniky v medzinárodnej štruktúre s vysokými platbami za služby svojim sesterským spoločnostiam. V centre záujmu nepochybne stoja aj spoločnosti, ktorých obchodná prírážka je na veľmi nízkej

úrovni v porovnaní s podobnými spoločnosťami. Rovnako aj dĺžka fungovania spoločnosti môže zohrať určitú úlohu, pričom sa zvyšuje pravdepodobnosť vykonania daňovej kontroly u firiem fungujúcich 4 až 5 rokov, ak u nich doposiaľ ešte daňová kontrola vykonaná nebola. Dôležitým kritérium je aj odvetvie a predmet podnikania, pričom správcovia dane uprednostňujú vykonanie daňovej kontroly u spoločností zaoberajúcimi sa obchodovaním s komoditami, ktoré bývajú často zneužívané (poľnohospodárske komodity, železo). Daňová kontrola sa začína na základe oznámenia správcu dane, ktoré sa zasiela daňovému subjektu alebo bez oznámenia správcu dane, na základe zápisnice o začatí daňovej kontroly. Táto druhá alternatívna začatia daňovej kontroly je z pohľadu boja proti daňovým únikom významnejšou. Správca dane je oprávnený začať daňovú kontrolu spísaním zápisnice v prípade, ak o jej vykonanie požiadajú orgány činné v trestnom konaní, existuje dôvodne podozrenie z možného zničenia, pozmenenia alebo znehodnotenia účtovných dokladov alebo iných dokladov potrebných pre správne určenie daňovej povinnosti alebo ak tak ustanovuje osobitný predpis. Po vykonaní všetkých potrebných úkonov a dokazovaní v priebehu daňovej kontroly vyhotoví správca dane protokol z daňovej kontroly, ktorý obsahuje výsledok daňovej kontroly vrátane vyhodnotenia dôkazov. Protokol správca dane nevyhotoví, ak bolo daňovému subjektu doručené oznámenie o určovaní dane podľa pomôcok alebo ak zanikol nárok na vrátenie nadmerného odpočtu. Okrem vykonaniu tzv. „riadnej“ daňovej kontroly upravuje Daňový poriadok v § 44 ods. 4 aj „opätovnú“ daňovú kontrolu, ktorá predstavuje kontrolu tej istej dane za zdaňovacieho obdobia, za ktoré už bola vykonaná „riadna“ daňová kontrola u toho istého daňového subjektu, a to za podmienok stanovených v § 44 ods. 4 daňového poriadku. Uvedený typ daňovej kontroly má mimoriadny význam nielen pre správne určenie daňovej povinnosti kontrolovaného daňového subjektu, ale aj v rámci boja proti daňovým únikom. Nie je totiž výnimkou, ak skutočnosti poukazujúce na možný daňový podvod sa správcovi dane stanú známe až po ukončení „riadnej“ daňovej kontroly, príp. orgány činné v trestnom konaní požiadajú o výkon daňovej kontroly z dôvodu vedenia trestného konania až po ukončení „riadnej“ daňovej kontroly po nadobudnutí právoplatnosti rozhodnutia vydanom vo vyrubovacom konaní (STIERANKA, SABAYOVÁ, ŠIMONOVÁ 2016, s. 226-231).

Správcovia dane využívajú inštitút určenia dane podľa pomôcok, ktorý je jedným zo spôsobov ukončenia daňovej kontroly, ak daňový subjekt nepodá daňové priznanie ani na výzvu správcu dane, nemužní vykonať daňovú kontrolu, nesplní v lehote určenej správcovi dane vo výzve povinnosť odstrániť nedostatky v daňovom priznaní a správca dane nezačal daňovú kontrolu alebo ak daňový subjekt nesplní pri preukazovaní ním uvádzaných skutočností niektorú zo svojich zákonných povinností a daň preto nemožno zistiť. Správca dane v procese určovania dane podľa pomôcok využíva všetky možné prostriedky, ktoré má k dispozícii alebo ktoré si zaobstará bez súčinnosti s daňovým subjektom. Ako pomôcky slúžia správcovi dane listinné dôkazy, daňové

spisy, znalecké posudky, faktúry, výpisy z verejných záznamov, správy a vyjadrenia iných správcov dane, štátnych orgánov a obcí, výpisy z účtov či vlastné poznatky. Rovnako aj tento inštitút je významný pri detekcii daňových únikov (§ 48 Daňového poriadku).

Podstata záznamovej povinnosti spočíva v tom, že správca dane je v zmysle § 51 Daňového poriadku oprávnený uložiť daňovému subjektu rozhodnutím, proti ktorému nemožno podať odvolanie, povinnosť viesť účtovné záznamy nad rámec zákonom ustanovenej povinnosti viesť rôzne evidencie (napr. § 70 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov). Správca dane ukladá túto povinnosť z dôvodu získania ďalších údajov potrebných a rozhodujúcich pre správne určenie daňovej povinnosti. V prípade zistenia nedostatkov spočívajúcich napr. v nevedení záznamov tak, ako to bolo daňovému subjektu rozhodnutím uložené, či v prípade chýb v záznamovej povinnosti správca dane uloží daňovému subjektu rozhodnutím povinnosť ich odstránenia. Ak k odstráneniu vytýkaných nedostatkov zo strany daňového subjektu nedôjde, uloží mu správca dane rozhodnutím pokutu podľa § 155 ods. 1 písm. e) Daňového poriadku za nesplnenie povinnosti nepeňažnej povahy (STIERANKA, SABAYOVÁ, ŠIMONOVÁ 2016, s. 232-233).

Latentné daňové úniky na DPH je možné indikovať aj za využitia § 78a zákona č. 222/2004 zákona o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*zákon o DPH*“), v ktorom je upravený inštitút kontrolného výkazu. Kontrolný výkaz bol zákona o DPH ako jeden z nástrojov boja proti daňovým únikom zavedený s účinnosťou od 1.1.2014. Kontrolný výkaz predstavuje významný jedinečný zdroj informácií pre finančnú správu. S povinnosťou zasielania kontrolných výkazov platcami DPH úzko súvisia aj postupy a procesy finančnej správy na identifikácii daňových podvodov, ktorých základom je systém zberu, kontroly a analýzy informácií uvedených v kontrolnom výkaze. Za využitia výkonných vyhľadávacích analytických nástrojov je možné porovnaním údajov z kontrolného výkazu s údajmi z informačných systémov finančnej správy, ako aj s údajmi z externých zdrojov (informácie Policajného zboru) detekovať subjekty páchajúce daňové podvody a subjekty vyhýbajúce sa plneniu daňových povinností. Výsledkom tohto procesu sú automatizovane vygenerované sady informácií o potencionálne podozrivých obchodných transakciách, ktoré slúžia ako podklad na výkon daňovej kontroly alebo na trestné stíhanie. V zmysle § 78a ods. 1 zákona o DPH je platiteľ DPH „*povinný podať kontrolný výkaz elektronickými prostriedkami za každé zdaňovacie obdobie, za ktoré je povinný podať daňové priznanie, do 25 dní po skončení zdaňovacieho obdobia.*” V podstate ide o detailný zoznam vystavených a prijatých faktúr za zdaňovacie obdobie a jednotlivých odpočtoch uplatňovaných platiteľom DPH za dané zdaňovacie obdobie. V kontrolnom výkaze sú platelia dane povinní uviesť údaje, ktoré už neuvádzajú v iných typoch výkazov, ako sú napr. colné vyhlásenia pri vývoze tovaru do tretích krajín, príp. súhrnné výkazy pri intrakomunitárnych dodaniach tovarov do iných

členských štátov. Křížovou kontrolou údajov uvedených v kontrolných výkazoch vzájomne obchodujúcich platiteľov DPH je možné napr. detekovať tuzemské a cezhraničné karuselové podvody, monitorovať rizikových platiteľov dane, preventívne pôsobiť proti uvádzaniu nepravdivých údajov, či detekovať machinácie s faktúrami, ako sú napr. nezaradenie faktúr do účtovníctva dodávateľa, pričom odberateľ z nich uplatňuje odpočítanie dane alebo vystavenie fiktívnych faktúr, nevystavenie faktúr, či uplatnenie si odpočtu z tej iste faktúry dvakrát (STIERANKA, SABAYOVÁ, ŠIMONOVÁ 2016, s. 233-236).

Medzi najvýznamnejšie kompetencie colného úradu v oblasti boja proti únikom na daniach a clách podľa § 7 ods. 2 zákona č. 35/2019 Z. z. patrí oprávnenie colného úradu rozhodnúť o zaistení / zhabaní tovaru, ako aj o zabezpečení a prepadnutí veci, odhaľuje a prerokúva porušenie daňových predpisov, odhaľuje trestné činy spáchané v súvislosti s porušením daňových predpisov a zisťuje ich páchatel'ov, pátra po osobách, ktoré porušili daňové predpisy, zisťuje a zamedzuje porušovanie daňových predpisov, zisťuje či tovar a dopravné prostriedky prestúpili colnú hranicu v súlade s colnými predpismi alebo daňovými predpismi a pri ich porušení prijíma opatrenia, používa informačné systémy finančnej správy, pátra po tovare, ktorý unikol colnému dohľadu, vykonáva kontrolu podľa osobitných predpisov a podobne. Ďalšie oprávnenia colného úradu v oblasti boja proti únikom na daniach a clách sú upravené v Colnom kódexe Únie či Colný zákon. V zmysle čl. 5 ods. 27 Colného kódexu únie sú colné orgány oprávnené na výkon colného dohľadu, ktorým sa zabezpečuje dodržiavanie colných predpisov, príp. aj ďalších ustanovení, ktoré sa vzťahujú na tovar podliehajúci tejto činnosti. Colný zákon pojem colný dohľad nepozná, ale demonštratívnym výpočtom ustanovuje určité činnosti, ktorými sa colný dohľad vykonáva. Najvýznamnejšou formou výkonu colného dohľadu v oblasti boja proti únikom na daniach a clách je colná kontrola, ktorú vykonávajú colné úrady na zabezpečenie dodržiavania daňových predpisov, colných predpisov a iných predpisov upravujúcich výstup, tranzit, pohyb, skladovanie a konečné použitie tovaru prepravovaného medzi colným územím EÚ a krajinami, ktoré nepatria do colného územia EÚ, ako aj prítomnosť a pohyb tovaru, ktorý nie je tovarom EÚ a tovaru prepusteného do režimu konečné použité v rámci colného územia EÚ (čl. 5 ods. 3 Colný kódex Únie). Colné orgány sú v zmysle § 6 ods. 1 až ods. 3 Colného zákona oprávnené vykonať aj colnú kontrolu každej fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorá má tovar podliehajúci colnému dohľadu alebo možno predpokladať, že má tovar podliehajúci colnému dohľadu, ak výzva na vydanie tovaru podliehajúceho colnému dohľadu je bezvýsledná. Prehliadku fyzickej osoby a prehliadku prevádzkových priestorov fyzickej osoby alebo prevádzkových priestorov právnickej osoby, ak je dôvodné podozrenie, že fyzická osoba alebo právnická osoba má tovar, ktorý podlieha colnému dohľadu, môže colný orgán vykonať až vtedy, ak je jeho výzva na vydanie tovaru podliehajúceho colnému dohľadu bezvýsledná.

Významnými kompetenciami v boji proti daňovým únikom disponuje podľa § 9 ods. 2 zákona č. 25/2019 Z. z. aj Kriminálny úrad finančnej správy SR, ktorý v tomto boji využíva informačné systémy finančnej správy, v ktorých zhromažďuje, spracúva, uchováva, odovzdáva, využíva, ochraňuje a vyradzuje informácie a osobné údaje o osobách, ktoré porušili daňové predpisy alebo colné predpisy, alebo je dôvodné podozrenie, že ich porušujú, alebo ktoré v oblasti pôsobnosti finančnej správy narušili a ďalšie informácie o takýchto porušeníach daňových predpisov alebo colných predpisov. Kriminálny úrad finančnej správy ďalej plní a zabezpečuje úlohy v oblasti odhaľovania a vyšetrovania trestných činov spáchaných v súvislosti s porušením daňových predpisov v oblasti DPH a spotrebných daní a zisťovania ich páchatel'ov, pátra po osobách, ktoré porušili daňové predpisy, zisťuje a zamedzuje porušovaniu daňových predpisov, plní úlohy pri prevencii, úradnom zisťovaní a potláčaní porušovania osobitných predpisov, vykonáva úkony, ktoré inak patria do pôsobnosti daňových úradov alebo colných úradov, ak napr. úkony daňového úradu alebo colného úradu, ktoré súvisia s úkonmi v pôsobnosti Kriminálneho úradu finančnej správy, je potrebné utajiť. Kriminálny úrad finančnej správy ďalej vykonáva colný dohľad po dohode s orgánmi iných štátov utajeným sprievodom dodávky alebo iným utajeným spôsobom sledovania, ak je odôvodnený predpoklad, že zásielka obsahuje tovar, pri ktorom je podozrenie, že došlo k porušeniu daňových predpisov alebo colných predpisov v záujme zistenia osôb, ktoré majú účasť na nakladaní s touto zásielkou. Kriminálny úrad finančnej správy plní aj ďalšie úlohy, ktoré vymedzuje nielen zákon č. 35/2019 Z. z. ale aj ďalšie osobitné predpisy (§ 9 zákona č. 35/2019 Z. z.).

Záver

Keďže problematika daňových únikov patrí k jednej z najrozsiahlejších a najdiskutovanejších problematik v daňovej oblasti, cieľom príspevku bolo vymedziť základnú podstatu páchania daňových únikov s poukazaním na základné rozdiely medzi daňovými únikami a daňovými podvodmi z dôvodu, že predovšetkým laická spoločnosť si tieto pojmy zamieňa a nie sú jej známe rozdiely medzi oboma pojmami. Nevyhnutnou súčasťou odhaľovania páchania daňových únikov je značná kompaktná spolupráca orgánov finančnej správy, ako aj ďalších orgánov pôsobiacich v rôznych rezortoch, pretože s ohľadom na aktuálny stav značne dynamickej legislatívy a rôznorodých návrhov novelizácií v oblasti daňovoprávných predpisov zvyšujúcich daňové zaťaženie daňových subjektov, možno predpokladať práve nárast ich negatívneho ekonomického správania.

Aj keď sa na odhaľovaní daňových únikov a daňových podvodov podieľa viacero relatívne samostatných, ale najmä vecne rozdielných inštitúcií, okrem daňových úradov, colných úradov, Kriminálneho úradu finančnej správy, aj kriminálna polícia, Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, Európska prokuratúra, Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Finančné riaditeľstvo

SR či Národná kriminálna agentúra Prezídia Policajného zboru, príspevok bol zameraný na vymedzenie základných kompetencií vybraných troch základných orgánov finančnej správy.

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, V. 2018. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: ŠafárikPress, s. 455. ISBN 978-80-8152-661-9.

BABČÁK, V. 2019. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: Ing. Miroslav Mračko – EPOS, s. 910. ISBN 978-80-562-0247-0.

BOHÁČ, R. Teoretické a praktické otázky českého daňového práva z hľadiska daňových úniků a podvodů. In: BABČÁK, V., ROMÁNOVÁ, A., VOJNÍKOVÁ, I. (eds.). *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky: nekonferenčný zborník vedeckých prác. I. diel*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 37-46. ISBN 978-80-8152-304-5.

VIKTORYNOVÁ, J., BANGO, D. a kol. 2004. *Metodika vyšetrovania trestných činov. II. časť. Vybrané druhy ekonomických trestných činov*. Prvé vydanie. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2004. 205 s. ISBN 80-8054-313-5.

BUJŇÁKOVÁ, M. 2015. Niekoľko poznámok k téme daňových podvodov. In: Babčák, V., Románová, A., Vojníková, I. *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky: nekonferenčný zborník vedeckých prác. I. diel*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 59- 68. ISBN 978-80-8152-303-8.

FINANČNÁ SPRÁVA SLOVENSKEJH REPUBLIKY 2019 [online]. Finančná správa [cit. 12. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.financnasprava.sk/sk/financna-sprava>.

HARUMOVÁ, A., KUBÁTOVÁ, K. 2006. *Dane podnikateľských subjektov*. Bratislava: Poradca podnikateľa, s. 293. ISBN 80-88931-55-X.

JENDROL, O., FECKOVÁ, L. 2013. Možnosti eliminácie daňových únikov. In: STIERANKA, J. (ed.) *Odhaľovanie daňových únikov a daňovej trestnej činnosti*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o. s. 113-124. ISBN 978-80-7380-456-5.

STIERANKA, J., SABAYOVÁ, M., ŠIMONOVÁ, J. 2016. *Daňové úniky a daňová kriminalita v Slovenskej republike*. Bratislava: EPOS. s. ISBN 978-80-562-014133-137 s.

ŠIMONOVÁ, J. 2017. *Daňové úniky v Slovenskej republike: možnosti ich eliminácie vybranými opatreniami*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., s. 176. ISBN 978-80-8168-603-0.

Zákon č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

Mgr. Elena Lazoríková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie, Právnická fakulta

Kováčska 26, Košice, 040 01

Slovenská republika

email: elena.lazorikova@student.upjs.sk

AKTUÁLNE ZMENY VO VEREJNOM OBSTARÁVANÍ

CURRENT CHANGES IN PUBLIC PROCUREMENT

JUDr. Edita FILADELFIOVÁ

Abstract

The Office for Public Procurement of the Slovak Republic has an important role, from the point of view of managing public affairs and especially from the point of view of business entities. As recent years have been turbulent on the EU internal market and there were various debates about the possibilities of improving public procurement and its impact on the security of the Union countries, this article will be dedicated to the latest change in this area. On November 28, 2022, the EU approved the Regulation on Foreign Subsidies, which affects trade relations with third countries and, as a result, EU citizens. The aim of the regulation is to restore fair competition between all entities operating in the EU internal market. The new measures make it possible to investigate and prevent unfair practices supported by some countries outside the EU. For this reason, we will briefly address the regulation, mention, and recall its adoption.

Key words: *Regulation on Foreign Subsidies, Public procurement, EU internal market*

Skratky:

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj)

OSN - Organizácia Spojených národov

WTO – World trade Organization (Svetová obchodná organizácia)

Úvod

Posledné roky sú na pôde vnútorného trhu EÚ turbulentné a vedú sa rôzne debaty o možnostiach zlepšenia verejného obstarávania, zrovnoprávnenia podnikov z krajín EÚ a tretích krajín a ich dopadov na bezpečnosť krajín Únie. Tento príspevok bude venovaný najnovšej zmene v danej oblasti.

Dňa 28.11.2022 došlo na pôde EÚ k schváleniu Nariadenia o zahraničných subvenciách, narúšajúcich hospodársku súťaž na vnútornom trhu. V tomto príspevku sa pozrieme na kontext

prijatia uvedeného nariadenia, jeho cieľ a na možnosti inštitúcií EÚ vyšetrovať nekalé praktiky spôsobujúce nerovnosť vo verejnom obstarávaní EÚ. V prvej časti sa pozrieme na úlohu Úradu pre verejné obstarávanie SR a v druhej časti sa budeme venovať analýze prijatého nariadenia.

1. Úloha Úradu pre verejné obstarávanie

Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej aj ako len „úrad“) bol zriadený 1. januára 2000 a je ústredným orgánom štátnej správy v oblasti verejného obstarávania. Činnosť úradu upravuje Zákon č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších právnych predpisov a osobitný predpis (Štatút Úradu pre verejné obstarávanie 2016 a Organizačný poriadok Úradu pre verejné obstarávanie 2021).

Medzi hlavné kompetencie úradu patrí výkon správy v oblasti verejného obstarávania, vykonávanie dohľadu v oblasti, spolupráca s orgánmi Európskej únie, najmä Európskou komisiou, vydávanie a správa Vestníka verejného obstarávania v elektronickej podobe ako aj metodické usmerňovanie obstarávateľov a subjektov uchádzajúcich sa o zákazku (Úrad pre verejné obstarávanie 2014).

Okrem iného môžeme spomenúť ešte niekoľko činností úradu:

- zverejňovanie metodických usmernení pre účastníkov procesu verejného obstarávania a všetkých svojich rozhodnutí, ktoré sú výsledkom dohľadu nad verejným obstarávaním;
- vedenie a sprístupňovanie vzorov elektronických dokumentov, špeciálnych programových vybavení a iných náležitostí potrebných na zabezpečenie elektronickej komunikácie verejnému obstarávateľovi a obstarávateľovi;
- ukladanie sankcií za správne delikty;
- spoluprácu s Európskou komisiou a zabezpečovanie plnenia informačných povinností voči nej;
- predkladanie ročnej správy o výsledkoch verejného obstarávania a fungovaní verejného obstarávania vláde Slovenskej republiky a na požiadanie aj výboru Národnej rady Slovenskej republiky najmenej raz za rok;
- vedenie zoznamu hospodárskych subjektov a registra hospodárskych subjektov so zákazom účasti vo verejnom obstarávaní a vedenie registra konečných užívateľov výhod (Správa o činnosti Úradu pre verejné obstarávanie za rok 2016), a pod.

Úrad pri svojej činnosti *„dohliada na splnenie princípov transparentnosti, rovnakého zaobchádzania a nediskriminácie uchádzačov a záujemcov, ako i princípov hospodárnosti a efektívnosti pri vynakladaní finančných prostriedkov“* (Úrad pre verejné obstarávanie 2014).

Na čele úradu je predseda, ktorý je za jeho chod a činnosť zodpovedný. Je volený a môže

byť odvolaný Národnou radou Slovenskej republiky na návrh vlády. (§ 141 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní). Predsedu zastupujú dvaja podpredsedovia (§ 141 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní).

V oblasti verejného obstarávania úrad zastupuje Slovenskú republiku navonok, aktívne kooperuje s Európskou komisiou v rámci odborných pracovných skupín a kooperuje so zahraničnými partnerskými inštitúciami ako OECD, OSN, či WTO. V rámci kooperácie s inštitúciami a orgánmi Únie nás v súčasnosti zastupuje zástupkyňa Úradu pre verejné obstarávanie pri Európskej únii p. Dana Coleová, ktorá sa momentálne nachádza na Stálom zastúpení SR pri EÚ v Bruseli (aktuálne k 6.2.2023).

2. Nariadenie o zahraničných subvenciách

2.1. Kontext prijatia Nariadenia

Vnútorný trh Európskej únie (Čl. 4 ods. 2 písm. a) a čl. 26, 27, 114 a 115 ZFEÚ) je jednotný trh, ktorý je základným kameňom úniovej ekonomiky, umožňuje voľný pohyb tovaru, služieb, kapitálu a osôb. Občanom Únie je umožnené jednoducho cestovať, pracovať, študovať a podnikáť. V rámci pravidiel hospodárskej súťaže EÚ sa snažia jej inštitúcie zabezpečiť rovnaké podmienky pre podniky, za účelom nediskriminačného slobodného podnikateľského prostredia. Európska komisia je poverená skúmaním praktík, ktoré narúšajú hospodársku súťaž, fúzie, či štátne pomoci.

Do 17. júna 2020 sa názory Komisie týkajúce sa zahraničných podnikov na vnútornom trhu vykryštalizovali v bielej knihe, v ktorej sa navrhovali tri „moduly“ na riešenie deformácií spôsobených zahraničnými dotáciami (EURÓPSKA ÚNIA 2020). Prvý modul pozostával zo všeobecného nástroja, ktorý by umožnil Komisii preskúmať udelenie zahraničnej dotácie príjmom pôsobiacim v EÚ. Druhý modul mal špecificky riešiť deformácie spôsobené zahraničnými dotáciami, ktoré uľahčujú dosiahnutie cieľov EÚ. Tretí modul mal za cieľ zabezpečiť, aby zahraničné dotácie bolo možné riešiť v postupoch verejného obstarávania v EÚ. Komisia konštatovala, že tieto tri moduly sa budú uplatňovať spoločne alebo alternatívne.

Pod vedením českého predsedníctva Rady EÚ sa podarilo túto iniciatívu potiahnuť do konca a dňa 28.11.2022 schváliť nové Nariadenie na boj proti zahraničným subvenciám (ďalej aj ako len „Nariadenie“) tretích krajín, pri ktorých dochádza k narúšaniu hospodárskej súťaže na vnútornom trhu (Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2560).

Nariadenie predstavuje úplne nový nástroj na vyplnenie normatívnej medzery tým, že bráni zahraničným dotáciám narúšať vnútorný trh Európskej únie. Zatiaľ čo podniky, ktoré dostávajú verejnú podporu v EÚ a podliehajú prísnyim pravidlám štátnej pomoci, podniky, ktoré získavajú verejnú podporu mimo EÚ, vo všeobecnosti týmto pravidlám nepodliehajú (odôvodnenie 3). Dlhú dobu (Michelle Cini, 2001) bolo toto vnímané ako znevýhodnenie podnikov v EÚ v porovnaní

s podnikmi, ktoré získali dotácie mimo EÚ, ale zároveň sa zapájali do hospodárskej súťaže v Únii (Kühling, J., Weck, T., Reinhold, P. 2021).

Jeho zverejnenie znamená upevnenie želaní Európskej únie vyplniť medzeru vo svojich nástrojoch na presadzovanie dotácií, keďže mnohé zahraničné dotácie s deformačnými účinkami na európsky vnútorný trh dnes nemožno primerane riešiť, keďže nespádajú do pôsobnosti kompenzačných opatrení resp. pod priame zahraničné investície (Oznámenie Komisie 2017). Nariadenie vytvára priestor pre Komisiu, aby posúdila akúkoľvek hospodársku činnosť podporovanú dotáciami z krajín mimo EÚ na vnútornom trhu v kontexte fúzií a akvizícií ako aj postupov verejného obstarávania.

2.2. Obsah Nariadenia

Dotácie majú mnoho foriem, vrátane priamych vládnych výdavkov, daňových stimulov, kapitálových injekcií, zvýhodnených úverov, vládneho poskytovania tovarov a služieb a obstarávania za výhodných podmienok a cenovej podpory. Napriek tomu, že sú dôležitými nástrojmi na dosiahnutie politických cieľov, spôsobujú deformácie. Na jednej strane vlády poskytujú dotácie a na druhej strane ich regulujú, aby sa s takýmito deformáciami vyrovnali (Athayde, Amanda and Marssola, Júlia and Medrado, Renê 2023).

Rozsah pôsobnosti Nariadenia ďaleko presahuje bežnú štátnu podporu a pokrýva bežné typy výhod, ktoré sa poskytujú na celom svete, vrátane krajín poháňaných trhovou ekonomikou. Povinnosti z neho vyplývajúce predstavujú dodatočnú administratívnu záťaž pre podniky, ktoré sa do hospodárskej súťaže v EÚ zapájajú. Prijatie zahraničnej dotácie deformujúcej vnútorný trh EÚ môže mať pre podnik veľmi negatívne dôsledky. Nariadenie okrem iného ukladá podnikom dodatočné povinnosti v oblasti dodržiavania predpisov a pre mnohé bude znamenať dôkladné posúdenie s cieľom identifikovať a zdôvodniť prijaté zahraničné dotácie. Nariadenie okrem kontroly fúzií a predpisov o priamych zahraničných investíciách účinne vytvára tretiu vrstvu podmienenosti transakcií pre podniky, ktoré zvažujú obchodné transakcie v EÚ.

Nariadenie sa preto vzťahuje na všetky spoločnosti, súkromné aj verejné, vrátane štátnych fondov, ktoré vykonávajú hospodárske činnosti v Európskej únii a priamo alebo nepriamo dostali finančné príspevky z tretích krajín a najmä ktorá sa zúčastnili/plánujú zúčastniť sa fúzií, akvizícií alebo verejného obstarávania.

Európska komisia nadobudla rozsiahle vyšetrovacie právomoci v povinných oznámeniach *ex ante*, tj. pri transakciách fúzií a akvizícií a pre postupy verejného obstarávania nad určité prahové hodnoty. Taktiež sa zvýšili jej právomoci pri vyšetrovaniach *ex officio*. Od 12. októbra 2023 budú musieť spoločnosti pri nadobudnutí kontroly nad spoločnosťou v EÚ alebo počas účasti na verejnej súťaži v EÚ oznamovať Komisii prijaté zahraničné dotácie, ak sú splnené príslušné prahové

hodnoty, alebo ak Komisia o to požiada. Oznámenia majú odkladný účinok. Neinformovanie môže viesť k prísnyim sankciám. Komisia môže taktiež začať *ex officio* vyšetrovanie iných trhových situácií, ktoré ešte nespádajú pod iné právne predpisy.

Oznamovacia povinnosť by mala vzniknúť v nasledujúcich prípadoch:

- aspoň jedna zo strán má sídlo v Európskej únii a vytvára celkový obrat najmenej 500 miliónov EUR; a
- strany dostali súhrnné finančné príspevky vo výške viac ako 50 miliónov EUR od tretích krajín počas troch rokov pred príslušnou dohodou.

Na druhej strane, účastníci zapojení do postupu verejného obstarávania by mali zaslať predbežné oznámenie Európskej komisii, ak sú splnené tieto kritériá:

- hodnota verejnej zákazky sa rovná minimálne 250 miliónom EUR; a
- spoločnosť zúčastňujúca sa na verejnom obstarávaní alebo jej pobočky dostali finančný príspevok vo výške najmenej 4 milióny EUR na tretiu krajinu počas troch rokov pred oznámením.

2.3. Preskúvanie oznámení Komisiou

Nariadenie zosúladiť postup preskúmania oznámenia o koncentrácii podľa Nariadenia EÚ o fúziách (Nariadenie o kontrole koncentrácií medzi podnikmi 2004). Spomenúť možno základný časový rámec predbežného prešetrovania, ktorý je 25 pracovných dní a hĺbkového prešetrovania, ktorý je 90 pracovných dní. Tento časový rámec je rovnaký ako časový rámec dvoch etáp prešetrovania podľa Nariadenia EÚ o fúziách.

Počas vyšetrovania Komisia určí, či je kvalifikácia zahraničnej dotácie správna a ak áno, či má narúšajúci účinok voči vnútornému trhu Únie. Okrem iného, zvaží faktory ako výšku a povahu dotácie, okolnosti podniku (veľkosť, sektor a trh atď.), úroveň a vývoj hospodárskej činnosti podniku v EÚ a účel a podmienky zahraničnej dotácie. Zahraničná dotácia je považovaná za narúšajúcu vnútorný trh v prípade, že zlepšuje konkurenčné postavenie spoločnosti na vnútornom trhu a skutočne alebo potenciálne ovplyvňuje hospodársku súťaž na vnútornom trhu. Existujú určité predpoklady skreslenia (napríklad dotácie chorým spoločnostiam vo forme neobmedzených záruk alebo dotácií priamo poskytnutých na uľahčenie koncentrácie) ako tomu býva najčastejšie v oblasti energetiky (napr. prípad Hinkley Point C). Taktiež hovoríme o predpoklade, že nedochádza ku skresleniu v prípade dotácie nižšej ako 4 milióny EUR za tri roky, alebo tých, ktoré boli poskytnuté na náhradu škody spôsobenej prírodnou katastrofou alebo výnimočnými udalosťami. Ak sa zistí skreslenie dotácií, Komisia môže vykonať test vyváženosti, pričom zvaží pozitívne účinky dotácie oproti negatívnym, aby určila potrebu, alebo úroveň potrebnej nápravy. Ak prešetrovanie ukáže, že zahraničná subvencia pravdepodobne naruší spravodlivú hospodársku súťaž v EÚ,

podnik, ktorý je predmetom vyšetrovania, by mohol tieto obavy kompenzovať poukázaním na pozitívne účinky zahraničnej subvencie.

Ak sa Komisia domnieva, že zahraničná dotácia narúša vnútorný trh a prevažujú jej negatívne účinky, príjemca sa môže dostať do situácie, že bude musieť uplatniť nápravné opatrenia, napríklad znížiť svoju prítomnosť na trhu, znížiť kapacitu, splatiť zahraničnú dotáciu tretej krajine, zdržať sa istých investícií v Únii a pod. V prípade, že opravné prostriedky nie sú účinné, Komisia môže zakázať koncentráciu alebo zadanie zákazky na verejné obstarávanie, ktoré ešte nie je uzavreté.

Koncentrácie, ktoré spadajú pod oznamovaciu povinnosť Nariadenia, by mohli spadať aj pod oznamovaciu povinnosť podľa Nariadenia EÚ o fúziách (EUMR). Zatiaľ čo test objektívneho a vecného hodnotenia oboch textov sú odlišné a môžu tak viesť k odlišnému výsledku, zainteresované strany určite ocenia, že kľúčové pojmy (napr. definícia koncentrácie alebo výpočet obratu), časové harmonogramy, a procedurálne pravidlá (vrátane stop-the-clock) sú podobné ako v Nariadení tak aj v EUMR (Eddy De Smijter, 2022).

Záver

Prijatie Nariadenia o zahraničných dotáciách narúšajúcich vnútorný trh je reakciou na neúspešné rokovania na pôde WTO o rušivých účinkoch vládnych dotácií. Najmä nárast zahraničných investícií v EÚ zo strany čínskych štátnych podnikov podnietil Komisiu, aby navrhla prístup EÚ k zahraničným dotáciám a členské štáty, uvedomujúc si prioritu stability vnútorného trhu návrh podporili.

Nariadenie umožňuje Komisii skúmať zahraničné subvencie z vlastného podnetu, no zároveň vyžaduje, aby podniky podávali oznámenia o určitých koncentráciách ako aj ponukách v rámci postupov verejného obstarávania. Systém oznamovania koncentrácií je inšpirovaný Nariadením EÚ o fúziách s možnosťou Komisie uložiť nápravné opatrenia alebo zablokovat koncentráciu v prípade, že sa domnieva, že zahraničné subvencie narúšajú vnútorný trh.

O potrebe a pozitívnom vplyve Nariadenia na vnútorný trh z pohľadu spravodlivosti nemusíme viesť debaty, nakoľko ten je zjavný. Napriek tomu, práve Nariadenie môže spôsobiť, že príjemcovia budú pri fúziách a akvizíciách podnikov znevýhodnení. Cieľom Nariadenia je totiž vytvoriť rovnaké podmienky pre príjemcov štátnej pomoci z členských štátov EÚ a príjemcov zahraničných dotácií, avšak títo budú musieť prejsť procesom preskúmania stanoveným v navrhovanom Nariadení, zatiaľ čo príjemcovia štátnej pomoci z členských štátov EÚ nie.

Dôležitou otázkou bude aj, ako bude Komisia v praxi vymáhať prijaté pravidlá. Poskytovanie dotácií je očividne niečo, čo úzko súvisí so suverenitou tretích krajín a je veľmi pravdepodobné, že tie sa budú brániť podriadeniu jurisdikcii EÚ a apelovať na Dohodu o vládnom

obstarávaní. Stále totiž platí to, že Nariadenie nie je nástrojom medzinárodného práva, ku ktorému sa cudzie štáty nejakým spôsobom prihlásili, ale jednostranným opatrením prijatým EÚ.

Zoznam bibliografických odkazov

CINI MICHELLE. 2001. The soft law approach: Commission rule-making in the EU's state aid regime. In: *Journal of European Public Policy*, 8:2. [online]. s. 192-207. [cit. 10. februára 2023]. Dostupné online z: [10.1080/13501760110041541](https://doi.org/10.1080/13501760110041541).

DE SMIJTER, E. 2022. There's a New Kid in Town: The Foreign Subsidies Regulation. In: *Journal of European Competition Law & Practice*, Volume 13, 8. vyd. [online]. s. 529-530. [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpad001>.

EURÓPSKA KOMISIA. 2017. Oznámenie Komisie: Víťame priame zahraničné investície, no chránime si základné záujmy. COM(2017) 494 final. V Bruseli 13. 9. 2017.

EURÓPSKA KOMISIA. 2020. White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies (COM(2020) 253 final). [online]. cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper.pdf.

KUHLING, J., WECK, T., REINHOLD, P. 2021. Third-Country State Aid Regulation: The European Debate on Foreign Subsidies. In: *Chi, M., Bungenberg, M., Bjorklund, A.K. (eds) Asian Yearbook of International Economic Law 2022*. Asian Yearbook of International Economic Law, vol 2022. Springer, Cham. [online]. [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: https://doi.org/10.1007/16517_2021_4.

Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Nariadenie ES o fúziách) Text s významom pre EHP.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2560 zo 14. decembra 2022 o zahraničných subvenciách narúšajúcich vnútorný trh.

SU XUEJI. 2023. A critical Analysis of the EU's Eclectic Foreign Subsidies regulation: Can the Level Playing Field Be Achieved? In: *Legal Issues of Economic Integration*, 1. vyd. [online]. s. 67-92. [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Legal+Issues+of+Economic+Integration/50.3/LEIE2023001>.

SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE. 2020. TLAČOVÉ KOMUNIKÉ č. 57/20: Generálny advokát Hogan: Súdny dvor by mal zamietnuť odvolanie Rakúska vo veci štátnej pomoci poskytnutej Spojeným kráľovstvom. Dostupné z: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/cp200057sk.pdf>.

Štatút Úradu pre verejné obstarávanie LP/2016/203.

ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE. 2014. [cit. 6. februára 2023]. Dostupné z:

<https://www.uvo.gov.sk/o-urade/zakladne-informacie-a-dokumenty/kompetencie-uradu> .

ÚRAD PRE VEREJNÉ OBSTARÁVANIE. 2017. Správa o činnosti Úradu pre verejné obstarávanie za rok 2016. [cit. 6. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.uvo.gov.sk/otvorena-komunikacia/archiv/spravy-o-cinnosti-uradu>.

Zmluva o fungovaní Európskej Únie (Konsolidované znenie)

Kontaktná adresa

JUDr. Edita Filadelfiová

Paneurópska Vysoká škola

Ústav medzinárodného a európskeho práva, Fakulta práva

Víťazná 3, 831 06 Bratislava

Slovensko

email: edita.filadelfiova@gmail.com

VYBRANÉ LEGISLATÍVNE ZMENY V RODINNEJ POLITIKE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE OD 1.JANUÁRA 2023

SELECTED LEGISLATIVE CHANGES IN FAMILY POLICY IN THE SLOVAK REPUBLIC FROM JANUARY 2023

Andrea KOŠÍKOVÁ

Abstract

Family policies are differentiated in individual countries depending on the orientation of social policy, the basic principles and mechanisms of financial contributions, the degree of centralization and the scope of government decisions. The goal of the family policy of the Slovak Republic is to reduce poverty, compensate for the costs associated with caring for children or other dependents in the household, support employment, with a view to supporting the employment of parents, increasing gender equality, increasing the birth rate, and the like. Legislative changes that have occurred in family policy in recent years have often been linked to increasing financial transfers for parents taking care of children, since January 1, 2023 several laws have been amended, selected amendments and legislative changes in family policy will be the content of the post in which we will point out for child allowance, child allowance supplement, one-time child allowance, parental allowance and fathers' entitlement to maternity leave.

Key words: *Family policy, legislation, amendment, financial contributions, Slovak Republic*

Úvod

Rodinná politika predstavuje súbor nástrojov a opatrení, ktoré sú v rukách štátu, vždy sleduje niekoľko cieľov súčasne. Najčastejšími cieľmi rodinnej politiky štátu je znižovanie chudoby, kompenzácia nákladov, ktoré sú spojené so starostlivosťou o deti, o iné závislé osoby v domácnosti, podporu zamestnanosti, so zreteľom na podporu zamestnanosti rodičov, zvyšovanie rodovej rovnosti, zvyšovanie pôrodnosti a podobne. Do portfólia nástrojov rodinnej politiky môžeme zaradiť finančné transfery, podpora flexibilných foriem práce, sociálne služby, daňové úľavy pre rodiny, ale patrí sem aj zlepšenie prechodu rodičov, či opatrujúcich osôb na trh práce. Rodičovstvo so sebou prináša okrem pozitívnych skutočností, aj tie negatívne, ako je prerušenie platenej práce, zvýšenie výdavkov so súčasným znížením príjmov, problematika zosúladenia

starostlivosti o dieťa a návratu do práce. Ako uvádza Gerbery (2016), spomedzi negatívnych dopadov narodenia dieťaťa a s tým súvisiacej potreby starostlivosti rezonujú medzi rodinami najčastejšie tri problémy: *“zhoršenie finančnej a materiálnej situácie domácnosti, zhoršenie vyhliadok na postup v zamestnaní a zhoršenie šancí na udržanie si alebo získanie zaujímavej práce”*, všetky tri spomínané problémy spája otázka zosúladenia rodičovského a pracovného života (Gerbery 2016). Základnou otázkou pri koncipovaní rodinnej politiky je podľa Ondrejčoviča (2018) to, *“či jestvujú vôbec predstavy o jej strategických cieľoch, o tom, k akým cieľom, k akému spôsobu života by mali jej opatrenia smerovať”*, autor je vo svojich tvrdeniach presvedčený o tom, že rodinná politika by mala predstavovať vedecké poznanie, podmieňujúce stanovovanie cieľov a východiskových metód pre realizáciu rodinnej politiky (Ondrejčovič 2018, Volková 2019). Gerbery (2016) konštatuje, že rodinná politika na Slovensku napriek svojej širokej štruktúre nástrojov pokrývajúcich potreby rodín v rôznych fázach životného cyklu, naráža na dva základné okruhy problémov: prvým je nedostatočná inštitucionálna rozvinutosť v oblasti služieb pre rodiny s deťmi v predškolskom veku a v oblasti zosúladovania rodinného a pracovného života, čo môže vo vzťahu k realizácii reprodukčných zámerov pôsobiť demotivujúco; druhým je nevhodné nastavenie niektorých opatrení a finančných transferov, ktoré v skutočnosti nepomáhajú zmierňovať sociálne riziká vyplývajúce z rodičovstva. V príspevku sme sa zamerali práve na oblasť rodinnej politiky, ktorá spočíva vo finančných transferoch a hmotného zabezpečenia rodín s deťmi v podmienkach Slovenskej republiky. Konkrétne nás zaujímali vybrané legislatívne zmeny, ktoré v pozitívnom slova zmysle ovplyvnili rodinnú politiku na Slovensku.

1 Vybrané legislatívne zmeny rodinnej politiky v SR od 1.1.2023

Poslanci Národnej rady SR (ďalej len “NR SR”) prijali v priebehu roka 2022 viacero pozitívnych legislatívnych zmien v oblasti rodičovskej politiky, ktoré nadobudli právnu účinnosť od roku 2023. NR SR schválila 8.novembra 2022 novelu zákona č. 600/2003 Z. z. Zákon o prídavku na dieťa v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prídavku na dieťa”) a novelu zákona č. 232/2022 Z. z. Zákon o financovaní voľného času dieťaťa v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o financovaní voľného času dieťaťa”).

Legislatívne zmeny, ktoré nadobudli účinnosť od 1. januára 2023 zmenili dikciu § 8 ods. 1 a ods. 2 zákona o prídavku na dieťa: *“1.) Prídavok je 60 eur mesačne. Suma podľa prvej vety sa zvýši b) o 110 eur za kalendárny mesiac v ktorom nezaopatrené dieťa prvýkrát nastúpilo do prvého ročníka základnej školy. 2.) Príplatok k prídavku je 30 eur mesačne.”* Novelou zákona o prídavku na dieťa sa od 1. januára 2023 zmenila zvýšila výška prídavku na dieťa z pôvodných 30 eur mesačne na 60 eur mesačne na jedno dieťa. Prídavok na dieťa *“je štátna sociálna dávka, ktorou štát prispieva oprávnenej osobe na výchovu a výživu nezaopatreného dieťaťa a na čiastočnú úhradu školských*

potrieb na účel podpory plnenia školských povinností nezaopatreného dieťaťa. Prídavok sa vypláca mesačne, najdlhšie do dovŕšenia 25 rokov veku dieťaťa, ak spĺňa podmienku nezaopatrenosti.” (MPSVR SR 2023) Podľa § 3 zákona o prídavku na dieťa sa pod pojmom nezaopatrené dieťa rozumie *“dieťa do skončenia povinnej školskej dochádzky, najdlhšie do dovŕšenia 25 rokov veku, ak a) sa sústavne pripravuje na povolanie štúdiom alebo b) sa nemôže sústavne pripravovať na povolanie štúdiom, alebo vykonávať zárobkovú činnosť pre chorobu alebo úraz”*. Podľa § 3 ods. 2 zákona o prídavku na dieťa je nezaopatreným dieťaťom aj dieťa, ktoré *“a) je oslobodené od povinnej dochádzky do školy, b) sa vzdeláva v základnej škole pre žiakov so zdravotným znevýhodnením, alebo c) je neschopné sa sústavne pripravovať na povolanie alebo vykonávať zárobkovú činnosť pre dlhodobu nepriaznivý zdravotný stav, najdlhšie do dosiahnutia plnoletosti.”* Za nezaopatrené dieťa sa podľa dikcie zákona o prídavku na dieťa § 3 ods. 3 nepovažuje dieťa *“a) ktorému vznikol nárok na invalidný dôchodok, a to od prvého dňa kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci, v ktorom bolo vydané rozhodnutie o priznaní invalidného dôchodku, alebo b) ktoré získalo vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa.”*

Príplatok k prídavku na dieťa sa vypláca vo výške 30 eur mesačne a má na neho nárok oprávnená osoba, u ktorej nemožno uplatniť daňový bonus na dieťa podľa osobitného predpisu, pričom spätne si môže žiadateľ uplatniť nárok na príplatok najviac za obdobie šiestich mesiacov. Príplatok k prídavku na dieťa sa zvýšil novelou zákona o prídavku na dieťa z 12,14 eur na 30 eur mesačne. Ďalšou zmenou, ktorú priniesla novela zákona o prídavku na dieťa je ponechanie jednorazového zvýšeného prídavku na dieťa, ktoré vypláti príslušný úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, rodičovi pri prvom nástupe dieťaťa do prvého ročníka základnej školy. Jednorazový prídavok na dieťa sa vypláca na prváka za mesiac september a vyplatený bude v októbri, v roku 2023 je výška jednorazového prídavku na dieťa 110 eur.

Legislatívne zmeny v zákone č.571/2009 Z.z. Zákon o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len “zákon o rodičovskom príspevku”), priniesli zmenu v plošnom zvýšení rodičovského príspevku, suma rodičovského príspevku sa od 1.januára 2023 zvýšila:

- z pôvodných 280 eur na 301 eur mesačne
- pre rodičov, ktorí pred tým poberali materské sa zvýši rodičovský príspevok z 383,80 eur mesačne na 412,60 eur mesačne (MPSVR SR 2023).

Považujeme za prínosné vymedziť, že osoba, ktorá poberá rodičovský príspevok nie je vždy aj osobou na rodičovskej dovolenke. V praxi sa často stretávame so spájaním osoby poberajúcej rodičovského príspevku a osoby na rodičovskej dovolenke. Konštatované vyplýva z § 166 až § 169 zákona č.311/2001 Z.z. Zákonníka práce (ďalej len “Zákonník práce”), v ktorom je definované, že na rodičovskej dovolenke môže byť len žena alebo muž, ktorý je v postavení zamestnanca.

Vyplývajú z prvej vety dikcie § 166 ods. 2 Zákonníka práce *“Na prehlbenie starostlivosti o dieťa je zamestnávateľ povinný poskytnúť žene a mužovi, ktorí o to požiadajú, rodičovskú dovolenku až do dňa, v ktorom dieťa dovŕši tri roky veku. Ak ide o dlhodobo nepriaznivý zdravotný stav dieťaťa vyžadujúci osobitnú starostlivosť, je zamestnávateľ povinný poskytnúť žene a mužovi, ktorí o to požiadajú, rodičovskú dovolenku až do dňa, v ktorom dieťa dovŕši šesť rokov veku. Táto dovolenka sa poskytuje v rozsahu, o aký rodič žiada, spravidla však najmenej na jeden mesiac.”*, je tu kľúčové pomenovanie zamestnávateľa, ako osoby, ktorá je povinná poskytnúť žene a mužovi, teda zamestnancom, rodičovskú dovolenku. Žena alebo muž, ktorý sú v postavení samostatne zárobkovo činnnej osoby (v postavení tzv. živnostníka), nemôžu byť na rodičovskej dovolenke pretože nie sú zamestnancami vyplývajú z dikcie § 11 ods. 1 Zákonníka práce *“Zamestnanec je fyzická osoba, ktorá v pracovnoprávných vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu.”*, tieto osoby spadajú pod právu úpravu zákona č.455/1991 Zb. Zákon o živnostnenskom podnikaní (živnostenský zákon), ale majú právny nárok na poberanie rodičovského príspevku (Černegová 2022).

Tabuľka č. 1: Výška rodičovského príspevku v roku 2023

	Ak oprávnená osoba nepoberala pred rodičovským príspevkom materské	Ak oprávnená osoba poberala pred rodičovským príspevkom materské
Základná suma	301 €	412,60 €
Pri dvojčikách	376,25 €	515,75 €
Pri trojičkách	451,50 €	618,90 €

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov z MPSVR SR (2023)

Novela zákona o rodičovskom príspevku sa dotkla ustanovení § 3 ods. 10 zákona o rodičovskom príspevku so zreteľom na právnu úpravu súbehu materskej dávky a rodičovského príspevku, do predmetného ustanovenia pribudne výnimka c nasledujúcim znením *“Nárok na rodičovský príspevok nevzniká ani jednej oprávnenej osobe, ak a) aspoň jedna z nich má nárok na materské alebo má nárok na obdobnú dávku ako materské v členskom štáte a suma materského alebo obdobnej dávky ako materské v členskom štáte za celý kalendárny mesiac je vyššia ako suma rodičovského príspevku podľa § 4 ods. 1 a 2 alebo § 4 ods. 3; to neplatí, ak oprávnená osoba, ktorou je otec dieťaťa, do uplynutia šiestich týždňov odo dňa pôrodu alebo do uplynutia*

predĺženého obdobia z dôvodu prijatia dieťaťa do ústavnej starostlivosti zdravotníckeho zariadenia zo zdravotných dôvodov na strane dieťaťa alebo jeho matky, má nárok na materské podľa osobitného predpisu alebo obdobnú dávku ako materské podľa osobitného predpisu v členskom štáte, alebo b) štát, ktorý nie je členským štátom, vypláca jednej z nich obdobnú dávku ako rodičovský príspevok alebo obdobnú dávku ako materské; to neplatí, ak oprávnená osoba, ktorou je otec dieťaťa, do uplynutia šiestich týždňov odo dňa pôrodu alebo do uplynutia predĺženého obdobia z dôvodu prijatia dieťaťa do ústavnej starostlivosti zdravotníckeho zariadenia zo zdravotných dôvodov na strane dieťaťa alebo jeho matky, má nárok na obdobnú dávku ako materské podľa osobitného predpisu v tomto štáte.” Predmetná výnimka umožňuje súbežné poberanie materskej dávky a rodičovského príspevku, ak materskú dávku poberá otec dieťaťa, a to do uplynutia šiestich týždňov odo dňa pôrodu dieťaťa. Avšak, plate súbeh dávok len za obdobie dvoch týždňov počas prvých šiestich týždňov od narodenia dieťaťa, po zvyšnú dobu čerpania otcovskej dovolenky (nad rámec dvoch týždňov v rámci prvých šiestich týždňov od narodenia dieťaťa) je vyplácanie materskej dávky podmienené tým, aby matka dieťaťa nepoberala súčasne aj rodičovský príspevok (Kučerková 2022).

Legislatívnu zmenu, ktorú nemožno v kontexte rodinnej politiky SR opomenúť je zavedenie otcovskej dovolenky a s ňou súvisiacou dávkou “otcovské”, ktorú právne ukotvila novela Zákonníka práce a novela zákona č.461/2003 Z.z. Zákon o sociálnom poistení (ďalej len “zákon o sociálnom poistení”), spomínaná legislatívna zmena Zákonníka práce a zákona o sociálnom poistení nadobudla účinnosť už 1. novembra 2022 ale považujeme za vhodné ju v rámci príspevku subsumovať medzi významné a výrazné legislatívne zmeny v Slovenskej republike od januára 2023. Dikcia § 49 ods.1 zákona o sociálnom poistení účinná do 31.októbra bola nasledovná “*Iný poistenec, ktorý sa stará o dieťa a ktorý bol v posledných dvoch rokoch pred dňom, od ktorého žiada o priznanie materského, nemocensky poistený najmenej 270 dní, má nárok na materské v období a) 28 týždňov od priznania materského, b) 31 týždňov od priznania materského, ak je osamelý, alebo c) 37 týždňov od priznania materského, ak sa súčasne stará o dve a viac detí.*” a iným poistencom bol na základe dikcie § 49 ods. 3 písm. d) “*otec dieťaťa, najskôr po uplynutí šiestich týždňov odo dňa pôrodu, a matka nepoberá materské na to isté dieťa alebo rodičovský príspevok*”, po novela zákona o sociálnom poistení účinnej od 1.novembra 2022 je iným poistencom, ktorý splnil zákonom stanovené podmienky nároku na materské podľa § 49 ods. 3 písm. d) “*otec dieťaťa, do uplynutia šiestich týždňov odo dňa pôrodu*” a má nárok na materské podľa § 49 ods. 1 v období “*a) 2 týždňov od priznania materského, ak ide o otca dieťaťa podľa odseku 3 písm. d), b) 28 týždňov od priznania materského, c) 31 týždňov od priznania materského, ak je osamelý, alebo d) 37 týždňov od priznania materského, ak sa súčasne stará o dve a viac detí.*” Nezmenený ostáva nárok ostatných poistencov podľa § 49 ods. 1 písm. b) až d) zákona o sociálnom

poistení, ktorým ostáva obdobie nároku na materské nezmenené, teda 28 týždňov od priznania materského, 31 týždňov od priznania materského, ak je iný poistenec osamelý, alebo 37 týždňov od priznania materského, ak sa iný poistenec stará o dve a viac detí. Zmena však nastáva v novele ustanovení § 49 ods. 4 zákona o sociálnom poistení, z dikcie ktorého platí, že *“dni, za ktoré bolo vyplatené materské v období 2 týždňov od priznania materského otcovi dieťaťa do uplynutia šiestich týždňov odo dňa pôrodu, sa započítavajú do celkovej dĺžky jeho nároku na otcovskú dovolenku v trvaní 28 týždňov, 31 týždňov alebo 37 týždňov”*, otec dieťaťa čerpaním otcovskej dovolenky v trvaní dvoch týždňov v čase, ktorý je bezprostredne naviazaný na narodenia dieťaťa a počas ktorého sa otcovi dieťaťa vypláca materské, nedochádza k predĺženiu celkovej dĺžky otcovskej dovolenky o dané dva týždne, ale tieto dva týždne sa započítavajú do celkového trvania otcovskej dovolenky.

Nemožno opomenúť vznik nároku otca na materské, ktorý mu vznikne iba vtedy, ak sa stará o dieťa a v posledných dvoch rokoch pred dňom, od ktorého podal žiadosť o priznanie materského, bol nemocensky poistený najmenej 270 dní. Zmena zákona o sociálnom poistení mala vplyv na právnu úpravu súbehu nároku na materské, do novely zo zákona o sociálnom poistení vyplývalo, že matka a otec dieťaťa môžu súbežne poberať materskú dávku, iba v prípade, že obaja splnili podmienky nároku na materskú dávku, ale otec vo vzťahu k staršiemu dieťaťu, ktoré je vo veku do troch rokov a matka vo vzťahu k ďalšiemu dieťaťu, ktoré sa jej narodilo. V prípade ak išlo o to isté dieťa, mohol otec dieťaťa čerpať materskú dávku, ale len za predpokladu, že zároveň nepoberala materskú dávku aj matka dieťaťa a najskôr ju mohol otec dieťaťa začať poberať od 7. týždňa veku dieťaťa. Po novele zákona o sociálnom poistení môžu nastať súbeh poberanie dávky materské na to isté dieťa pre oboch rodičov, ale len v období dvoch týždňov počas prvých šiestich týždňov od narodenia dieťaťa (Kučerková 2022, Tináková 2022, Toman 2022).

Záver

V príspevku sme pracovali len s vybranými legislatívnymi zmenami, opomenuli sme napríklad zmeny v daňovom bonuse na dieťa, a to z dôvodu dodržania stanoveného rozsahu príspevku. V závere by sme teda aspoň v krátkosti priblížili aj túto legislatívnu zmenu. Národná rada Slovenskej republiky schválila novelu zákona č. 595/2003 Z. z. Zákon o dani z príjmov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dani z príjmov“). Novela zákona o dani z príjmov zmenila výšku daňového bonusu na dieťa, a to na prechodné obdobie dvoch rokov, teda od 1.1.2023 do 31.12.2024. Daňovníci, ktorí majú nárok na uplatnenie daňového bonusu na dieťa si priamo znížia vypočítanú daň z príjmov fyzickej osoby. Výšku, ako aj podmienky nároku na daňový bonus na dieťa upravuje § 33 zákona o dani z príjmov, východisková je konkrétne úprava v ods. 1 *“Daňovník, ktorý v zdaňovacom období dosiahol zdaniteľné príjmy podľa § 5 alebo § 6 ods. 1 a 2, si môže uplatniť daňový bonus na každé vyživované dieťa žijúce v domácnosti s daňovníkom,*

pričom prechodný pobyt dieťaťa mimo domácnosti nemá vplyv na uplatnenie tohto daňového bonusu. Ak § 52zpp ods. 3 až 5 neustanovuje inak, suma daňového bonusu, o ktorú sa znižuje daň, je a) 50 eur mesačne, ak vyživované dieťa dovŕšilo 15 rokov veku, alebo b) 100 eur mesačne, ak vyživované dieťa nedovŕšilo 15 rokov veku, a to poslednýkrát za kalendárny mesiac, v ktorom dieťa dovŕši 15 rokov veku; to neplatí, ak sa na vyživované dieťa poskytuje dotácia na podporu výchovy k stravovacím návykom dieťaťa podľa osobitného predpisu.” Z predmetného ustanovenia §33 zákona o dani z príjmov vyplýva, že maximálna mesačná, respektíve ročná výška daňového bonusu na dieťa, je ohraničená percentom zo základu dane z príjmov podľa § 5, to znamená zo závislej činnosti alebo percentom zo základu dane a je ohraničená čiastkovým základom dane z príjmov podľa § 6 ods. 1 a 2, to znamená z príjmov z podnikania a z inej samostatnej zárobkovej činnosti alebo ich úhrnu.

Záverom si dovoľíme zosumarizovať zistené poznatky v rámci vybraných legislatívnych zmien, ktoré boli predmetom príspevku. Medzi vybrané legislatívne zmeny patrili: zvýšenie prídavku na dieťa, zvýšenie príplatku k prídavku na dieťa a jednorazového prídavku na dieťa, zvýšenie rodičovského príspevku a zavedenie otcovskej dovolenky a súvisiaci nárok otcov na materské. Prídavok na dieťa sa od januára 2022 zvýšil z pôvodných 30 eur na dieťa na 60 eur na dieťa, príplatok k prídavku na dieťa sa zvýšil z pôvodných 12,14 eur na dieťa na 30 eur. Jednorazový prídavok na dieťa sa zvýšil na 110 eur. Rodičovský príspevok sa zvýšil z pôvodných 280 eur na 310 eur, a pre rodičov, ktorí pred vznikom nároku na rodičovský príspevok poberali dávku materské, sa zvýšil rodičovský príspevok z pôvodných 383,80 eur mesačne na 412,60 eur mesačne. Neopomenuteľnou súčasťou vybraných legislatívnych zmien v rodinnej politike bolo zavedenie otcovskej dovolenky, predmetná legislatívna zmena nadobudla účinnosť už v novembri roka 2022, avšak považovali sme ju za významnú zmenu, ktorú právne ukotvila novela Zákonníka práce. V kontexte otcovskej dovolenky nemožno opomenúť vznik nároku otca na materské, ktorý mu vznikne iba vtedy, ak sa stará o dieťa a v posledných dvoch rokoch pred dňom, od ktorého podal žiadosť o priznanie materského, bol nemocensky poistený najmenej 270 dní.

Zoznam bibliografických odkazov

- ČERNEGOVÁ, Anna. 2022. Rodičovský príspevok v roku 2022 [online]. [cit. 08-02-2023]. Dostupné z: <https://www.podnikajte.sk/socialne-a-zdravotne-odvody/rodicovsky-prispevok-2023>
- GERBERY, Daniel. 2016. Rodinná politika na Slovensku zametaná na podporu rodín s nezaopatrenými deťmi [online]. [cit. 10-02-2023]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/307583727_Rodinna_politika_na_Slovensku_v_kompaktivnej_perspektive
- KUČERKOVÁ, Klára. 2022. Zmeny týkajúce sa otcovskej dovolenky [online]. [cit. 07-02-2023].

Dostupné z: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/zmeny-tykajuce-sa-otcovskej-dovolenky.htm>

MPSVR SR, 2023. Podpora rodín s deťmi: Peňažná pomoc [online]. [cit. 08-02-2023]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/rodina-socialna-pomoc/podpora-rodinam-detmi/penazna-pomoc/prispevok-starostlivost-dieta/>

ONDREJKOVIČ, Peter. 2018. Súčasná slovenská rodina (vedecké poznávanie–podmienka kreovania rodinnej politiky) [online]. [cit. 11-02-2023]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=693610>

TINÁKOVÁ, Eva. 2022. Platené voľno pre otcov pro narodení dieťaťa [online]. [cit. 08-02-2023]. Dostupné z: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/platene-volno-pre-otcov-pri-narodení-dietata.htm>

TOMAN, Jozef. 2022. III. Rovnováha medzi pracovným a rodinným životom- novela ZP od 1.11.2022 [online]. [cit. 11-02-2023]. Dostupné z: <https://www.epi.sk/cely/odborny-clanok/novela-zakonnika-prace-c-350-2022-z-z-ucinna-od-1-11-2022.htm>

VOLKOVÁ, Nikol. 2019. Rodina v kontexte rodinnej mediácie [online]. [cit. 07-02-2023]. Dostupné z: <https://www.ceeol.com/search/viewpdf?id=781910>

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

Zákon č. 600/2003 Z. z. Zákon o prídavku na dieťa v znení neskorších predpisov

Zákon č. 232/2022 Z. z. Zákon o financovaní voľného času dieťaťa v znení neskorších predpisov

Zákon č.571/2009 Z.z. Zákon o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č.311/2001 Z.z. Zákonník práce

Zákon č.455/1991 Zb. Zákon o živnostnenskom podnikaní

Zákon č.461/2003 Z.z. Zákon o sociálnom poistení

Kontaktná adresa

Mgr., Andrea, Košíková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská, 66, Košice, 04001

Slovensko

email: andrea.kosikova@student.upjs.sk

OPRAVNÉ PROSTRIEDKY PROTI ROZHODNUTIAM V KONANÍ O NÁVRHU NA VKLAD

APPEALS (REMEDIES) AGAINST DECISIONS IN THE PROCEDURE FOR THE APPLICATION FOR REGISTRATION

JUDr. Lucia Filagová

JUDr. Róbert Jakubáč

Abstract

Proceeding on a proposal (insertion of the right of ownership) is a decision-making procedural procedure in which the district office, cadastral department as an administrative body assesses comprehensively the factual and legal facts that could have an impact on the authorization of proposal. The result of this decision-making procedure of the district authority is a decision on the authorisation of the contribution, a decision on the rejection of the application for a contribution or a decision on the discontinuation of the procedure on the application for a contribution. In the present paper, the authors analyse the legal regulation of appeals against the decisions of the district authority issued in the proceedings for a contribution. The authors pay special attention to the legal regulation of the appeal against the decision of the district authority on the refusal of the application for a contribution and the judicial review of the decision of the district office on the refusal of the application for a contribution. In the conclusion of the paper, the authors mention the Czech legal regulation of appeals against the decision to reject the application for a contribution.

Key words: *land registry, proceedings on the application for a contribution, interruption of proceedings, discontinuance of proceedings, rejection of the application for a contribution, contribution*

Úvod

Konanie o návrhu na vklad (ďalej aj len „vkladové konanie“) je de lege lata v zákone č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov koncipované ako rozhodovací procesný postup, v ktorom okresný úrad, katastrálny odbor (ďalej aj len „okresný úrad“) na základe predložených písomných podkladov posudzuje všetky skutočnosti, ktoré by mohli mať vplyv na povolenie

vkładu.¹³ V správnej súdnej praxi je vkladové konanie (s určitou mierou zjednodušenia) taktiež vnímané ako konanie (rozhodovací procesný postup), v ktorom okresný úrad skúma platnosť predloženej zmluvy a oprávnenie nakladať s nehnuteľnosťou.¹⁴

Výsledkom vkladového konania ako druhu katastrálneho konania, resp. správneho konania¹⁵ (rozhodovacieho procesného postupu) môže byť rozhodnutie okresného úradu o povolení vkladu, rozhodnutie okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad alebo rozhodnutie okresného úradu o zastavení vkladového konania. Popri týchto meritórnych formách rozhodnutia môže okresný úrad vydať vo vkladovom konaní aj rozhodnutie procesnej povahy a to rozhodnutie o jeho prerušení.

Predmetom tohto príspevku bude analýza normatívnej úpravy opravných prostriedkov proti rozhodnutiam okresného úradu vo vkladovom konaní. Osobitná pozornosť pritom bude v tomto príspevku venovaná normatívnej úprave odvolania proti rozhodnutiu okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad a súdnemu prieskumu rozhodnutia okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad v spojitosti s rozhodnutím Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky (ďalej aj len „Úrad“) o odvolaní proti rozhodnutiu okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad. V závere príspevku bude predmetom stručnej komparácie slovenská a česká normatívna úprava opravných prostriedkov proti rozhodnutiu príslušného správneho orgánu vydanému vo vkladovom konaní. Nakoľko normatívnu úpravu opravných prostriedkov proti rozhodnutiam okresných úradov vo vkladovom konaní nemožno vnímať izolovane, bude najprv v stručnosti priblížené rozhodovanie okresného úradu vo vkladovom konaní.

1 Rozhodovanie okresného úradu vo vkladovom konaní

Vkladové konanie, ako to už bolo uvedené, predstavuje rozhodovací procesný postup okresného úradu ako druh katastrálneho konania, resp. správneho konania na pomedzí verejného (správneho) práva a súkromného práva (Jakubáč 2021). Okresný úrad v tomto konaní skúma splnenie podmienok na vklad, t. j. skúma splnenie podmienok na vykonanie zápisu vzniku, zmeny alebo zániku práva k nehnuteľnosti do katastra nehnuteľností formou vkladu. Splnenie podmienok na vklad pritom okresný úrad skúma ku dňu rozhodovania o návrhu na vklad (t. j. ku dňu vydania rozhodnutia o návrhu na vklad). To v praxi znamená, že okresný úrad pri rozhodovaní o návrhu na

¹³ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 24. 11. 2010, sp. zn. 6Sžo 191/2010.

¹⁴ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. 06. 2020, sp. zn. 10Sžrk/5/2019. Vnímanie vkladového konania ako rozhodovacieho procesného postupu, v ktorom okresný úrad (okrem iných) skúma platnosť predloženej zmluvy, sa pochopiteľne s prihliadnutím k právnej úprave ustanovenej v § 31 ods. 2 katastrálneho zákona nemôže týkať vkladového konania, v ktorom sa navrhuje vklad na základe zmluvy o prevode vlastníctva nehnuteľnosti vyhotovenej vo forme notárskej zápisnice alebo autorizovanej advokátom.

¹⁵ V správnom súdnom konaní o správnej žalobe proti rozhodnutiu okresného úradu vydanému vo vkladovom konaní má vkladové konanie charakter administratívneho konania v zmysle ustanovenia § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov. V konaní o proteste prokurátora proti rozhodnutiu vydanému vo vkladovom konaní má vkladové konanie charakter administratívneho konania v zmysle ustanovenia § 21 ods. 3 písm. c) zákona č. 153/2001 Z. z. o proteste prokurátora v znení neskorších predpisov.

vkład vychádza zo skutkového a právneho stavu ku dňu vydania rozhodnutia o návrhu na vkład. K takémuto záveru dospela súdna prax¹⁶ ako aj právna veda (Števček a kol. 2015).

Z hľadiska skúmania splnenia podmienok na vkład má zásadný význam normatívna úprava ustanovená v § 31 ods. 1 katastrálneho zákona, ak návrh na vkład bol podaný na základe inej zmluvy, ako je zmluva o prevode nehnuteľnosti vyhotovená vo forme notárskej zápisnice alebo autorizovaná advokátom, a normatívna úprava ustanovená v § 31 ods. 2 katastrálneho zákona, ak návrh na vkład bol podaný na základe zmluvy o prevode nehnuteľnosti vyhotovenej vo forme notárskej zápisnice alebo autorizovanej advokátom. V týchto ustanoveniach zákonodarca ustanovil, v akom rozsahu okresný úrad preskúma, resp. posúdi predloženú zmluvu.

Popri skutočnostiach vymedzených v § 31 ods. 1 katastrálneho zákona okresný úrad vo vkľadovom konaní skúma aj niektoré ďalšie skutočnosti a to predovšetkým (ale nielen) skutočnosti, ktoré by bolo možné označiť ako „procesné podmienky na povolenie vkładu“ (napr. podanie návrhu na vkład oprávnenou osobou, zaplatenie príslušného správneho poplatku). Okresný úrad v konaní o návrhu na vkład nad rámec skutočností vymedzených v § 31 ods. 1 katastrálneho zákona skúma aj to, či je predložená zmluva účinná.

Z normatívnej úpravy ustanovenej v § 31a katastrálneho zákona vyplýva, že v stanovených prípadoch okresný úrad svojím rozhodnutím vkľadové konanie preruší, t. j. vydá rozhodnutie o prerušení konania.

Z normatívnej úpravy ustanovenej v § 31 ods. 3 katastrálneho zákona vyplýva, že ak sú podmienky na vkład splnené, okresný úrad vkład povolí, inak návrh na vkład zamietne. To znamená, že ak sú podmienky na vkład splnené, okresný úrad je povinný vydať rozhodnutie o povolení vkładu s náležitosťami vymedzenými v § 31 ods. 4 katastrálneho zákona a ak podmienky na vkład splnené nie sú, a to čo i len v časti, okresný úrad je povinný návrh na vkład v celom rozsahu zamietnuť, t. j. je povinný vydať rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vkład v celom rozsahu. Okresný úrad nemôže vo vkľadovom konaní rozhodnúť tak, že v časti vkład povolí a v časti návrh na vkład zamietne. Vkladové konanie však nemusí nevyhnutne skončiť „iba“ rozhodnutím o povolení vkładu alebo rozhodnutím o zamietnutí návrhu na vkład. Vkladové konanie môže v prípadoch vymedzených v § 31b katastrálneho zákona skončiť aj rozhodnutím o zastavení konania.

Nakoľko katastrálny zákon nemá osobitnú právnu úpravu náležitostí rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vkład, ani náležitostí rozhodnutia o zastavení vkľadového konania a ani rozhodnutia o prerušení vkľadového konania, tieto rozhodnutia musia mať s prihliadnutím k právnej úprave ustanovenej v § 22 ods. 5 katastrálneho zákona náležitosti podľa § 47 správneho poriadku. Ak teda okresný úrad vo vkľadovom konaní dospeje k záveru, že podmienky na vkład nie sú

¹⁶ Pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 23.01.2008, sp. zn. 6Sžo 101/2007.

splnené, je v zmysle § 47 ods. 3 správneho poriadku jeho povinnosťou dať v odôvodnení rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vklad jasnú a zrozumiteľnú odpoveď na otázku, z akých dôvodov nie sú splnené podmienky na vklad. Odpoveď okresného úradu na túto otázku musí byť zrejmalá, jasná a zrozumiteľná nielen jemu samotnému, eventuálne jeho nadriadenému správneho orgánu, ale aj a najmä samotným účastníkom vkladového konania, keďže sa rozhoduje o ich právnej veci. Skutočnosť, že rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad je zrozumiteľné pre okresný úrad, ktorý ho vydal, teda nestačí. Je tak zrejmé, že záver okresného úradu o tom, že nie sú splnené podmienky na vklad, a že je potrebné návrh na vklad zamietnuť, kladie vysoké nároky na odôvodnenie jeho rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vklad.

2 Opravné prostriedky proti rozhodnutiam okresného úradu vo vkladovom konaní

Proti rozhodnutiam okresného úradu vo vkladovom konaní možno uplatniť opravné prostriedky v rozsahu a za podmienok ustanovených v katastrálnom zákone a v osobitných právnych predpisoch. Samotný katastrálny zákon explicitne upravuje otázku opravných prostriedkov proti rozhodnutiam okresného úradu vo vkladovom konaní iba v ustanoveniach § 31 ods. 5 a ods. 7 a v § 31b ods. 2 katastrálneho zákona a to vo vzťahu k rozhodnutiu okresného úradu o povolení vkladu, ďalej vo vzťahu k rozhodnutiu okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad a napokon vo vzťahu k rozhodnutiu okresného úradu o zastavení vkladového konania.

2.1 Opravné prostriedky proti rozhodnutiu okresného úradu o povolení vkladu

Katastrálny zákon vo svojom pôvodnom znení ustanovoval, že proti rozhodnutiu o povolení vkladu nemožno podať odvolanie.¹⁷ Dôvodová správa ku katastrálnemu zákonu k tejto normatívnej úprave uvádzala, že „proti rozhodnutiu o povolení vkladu nie je prípustné odvolanie. Nápravu protiprávneho stavu spôsobeného vkladom možno dosiahnuť podaním žaloby na súd.“

Novelou katastrálneho zákona¹⁸ bolo s účinnosťou od 01.01.2002 príslušné ustanovenie katastrálneho zákona o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiu okresného úradu o povolení vkladu zmenené tak, že proti rozhodnutiu o povolení vkladu nemožno podať opravný prostriedok. Dôvodová správa k tejto legislatívnej zmene uvádzala, že „v záujme zrýchlenia konania a väčšej právnej istoty účastníkov konania, proti rozhodnutiu o povolení vkladu nie je prípustné odvolanie a nemožno ho preskúmať ani podľa § 65 správneho poriadku. Ochrana vlastníckeho práva je garantovaná Čl. 20 Ústavy Slovenskej republiky. Nápravu protiprávneho stavu spôsobeného vkladom možno dosiahnuť v rámci obnovy konania podľa § 62 správneho poriadku, podaním protestu prokurátora alebo podaním žaloby na súd napr. podľa § 80c a § 247 Občianskeho súdneho

¹⁷ Pozri § 31 ods. 5 katastrálneho zákona v jeho pôvodnom znení.

¹⁸ Novela katastrálneho zákona vykonaná zákonom č. 255/1996 Zb.

poriadku.“

De lege proti rozhodnutiu o povolení vkladu nemožno podať odvolanie, návrh na obnovu konania a ani ho nemožno preskúmať mimo odvolacieho konania.¹⁹ Dôvodová správa k tejto právnej úprave uvádza, že „proti rozhodnutiu, ktorým sa vklad povoľuje, nemožno podať riadny opravný prostriedok podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní a nie je prípustná ani obnova konania a preskúmanie odvolania mimo odvolacieho konania podľa správneho poriadku. Rozhodnutie možno preskúmať súdom alebo podať protest prokurátora podľa zákona o prokuratúre.“ Vychádzajúc zo zmyslu a účelu tejto normatívnej úpravy možno konštatovať, že pokiaľ okresný úrad vydal rozhodnutie o povolení vkladu, nie je možné nariadiť obnovu konania, v ktorom bolo vydané toto rozhodnutie, ex offo – takýto výklad korešponduje aj s dôvodovou správou k platnému a účinnému zneniu príslušného ustanovenia katastrálneho zákona.

Rozhodnutie okresného úradu o povolení vkladu možno preskúmať „iba“ na základe protestu prokurátora ako prostriedku sui generis²⁰ a správnej žaloby. Za špecifickú formu preskúmania rozhodnutia okresného úradu o povolení vkladu možno v konečnom dôsledku považovať aj sporové súdne konanie o určenie (ne)existencie práva k nehnuteľnosti. Súd rozhodujúci takýto spor totiž nie je viazaný rozhodnutím okresného úradu o povolení vkladu a pri svojom rozhodovaní sa môže odchyliť od rozhodnutia okresného úradu o povolení vkladu.

2.2 Opravné prostriedky proti rozhodnutiu okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad

Proti rozhodnutiu okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad možno uplatniť všetky opravné prostriedky vymedzené v správnom poriadku. Toto rozhodnutie okresného úradu možno preskúmať aj na základe protestu prokurátora ako prostriedku sui generis a správnej žaloby.

V aplikačnej praxi implikuje normatívna úprava odvolania proti rozhodnutiu okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad niekoľko otázok, spomedzi ktorých medzi najzávažnejšie zrejme patrí otázka, či možno v odvolacom konaní prihliadať na predloženie upraveného znenia zmluvy zo strany účastníkov vkladového konania a to po vydaní rozhodnutia okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad. Katastrálny zákon ani iný právny predpis na túto otázku nedáva explicitnú odpoveď. Javí sa však, že na vyššie uvedenú otázku je potrebné odpovedať kladne. Odvolacie konanie totiž tvorí jeden celok s konaním v prvom stupni, pričom účastníci vkladového konania ako účastníci správneho konania môžu až do vydania rozhodnutia o odvolaní uvádzať nové skutočnosti a navrhovať dôkazy, či žiadať doplnenie podkladov pre rozhodnutie (Košičiarová

¹⁹ Pozri § 31 ods. 5 katastrálneho zákona v znení platnom a účinnom od 01.09.2009.

²⁰ K preskúmvaniu rozhodnutia okresného úradu o povolení vkladu a vôbec k preskúmvaniu rozhodnutí okresného úradu vo vkladovom konaní pozri napr. JAKUBÁČ, R., FILAGOVÁ, L. 2022. Protest prokurátora v katastrálnej praxi. In: Comenius časopis, 2022, č. 1, ISSN 2454-0846, s. 34 - 41.

2004). Ďalej možno uviesť, že vzhľadom na úplný apelačný, resp. revízny princíp, účastníci vkladového konania ako účastníci správneho konania môžu v priebehu odvolacieho konania uvádzať nové skutočnosti a dôkazy a odvolací orgán môže na ich základe konanie buď doplniť alebo zistené nedostatky odstrániť (Sobihard 2005). Pokiaľ účastníci vkladového konania ako odvolatelia predložia v rámci odvolacieho konania nové listiny, čím doplnia podklad pre rozhodovanie, je správny orgán príslušný rozhodovať o odvolaní povinný prihliadať na tieto listiny a vysporiadať sa s nimi pri rozhodovaní o odvolaní.

V súvislosti s predložením zmluvy, ktorá bola prílohou návrhu na vklad, v upravenom znení v rámci odvolacieho konania, je potrebné konštatovať, že v podmienkach materiálneho právneho štátu (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) má prioritu výklad právnych noriem, ktorý v čo možno najširšej miere zabezpečuje naplnenie zámeru sledovaného fyzickými a právnickými osobami pri realizovaní ich individuálnej autonómie vo forme prejavu vôle. Tento postulát materiálneho právneho štátu je potrebné rešpektovať aj v rámci vkladového konania a eventuálneho odvolacieho konania, ktoré nadväzuje na prvostupňové vkladové konanie, a to aj so zreteľom na výrazný súkromnoprávny rozmer tohto konania – vkladové konanie je síce vo svojej podstate správne (administratívne) konanie, avšak je zároveň aj konaním, ktoré má aj výrazný súkromnoprávny rozmer (napr. posudzovanie, či predložená zmluva neodporuje zákonu a či sa neprieči dobrým mravom). Individuálnu autonómiu fyzických a právnických osôb sú ostatne povinné rešpektovať aj orgány verejnej správy (akými sú okresné úrady a Úrad) pri svojej rozhodovacej činnosti.

Ak teda odvolatelia predložia zmluvu, ktorá bola prílohou návrhu na vklad, v upravenom znení v rámci odvolacieho konania, je na základe takto upravenej zmluvy s poukazom na skutočnosť, že odvolacie konanie tvorí jeden celok s konaním na prvom stupni možné vydať rozhodnutie o povolení vkladu, ak táto upravená zmluva spĺňa podmienky na vklad. Inými slovami, v rámci odvolacieho konania je potrebné posúdiť, či upravená zmluva spĺňa podmienky na vklad.

Rozhodnutie okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad možno v spojitosti s rozhodnutím Úradu preskúmať v správnom súdnom konaní na základe všeobecnej správnej žaloby.

2.3 Opravné prostriedky proti rozhodnutiu okresného úradu o zastavení vkladového konania

Proti rozhodnutiu okresného úradu o zastavení vkladového konania možno uplatniť všetky opravné prostriedky vymedzené v správnom poriadku, ibaže ide o rozhodnutie okresného úradu o zastavení vkladového konania z dôvodu, že účastník tohto konania vzal návrh späť a ostatní účastníci s tým súhlasili, ďalej z dôvodu, že v určenej lehote nebol zaplatený správny poplatok a napokon z dôvodu, že vo veci koná iný príslušný okresný úrad, v ktorých prípadoch sa nemožno

odvolať.²¹ Toto rozhodnutie okresného úradu možno preskúmať aj na základe protestu prokurátora ako prostriedku sui generis a správnej žaloby.

2.4 Opravné prostriedky proti rozhodnutiu okresného úradu o prerušení vkladového konania

Proti rozhodnutiu okresného úradu o prerušení vkladového konania nemožno v zmysle § 29 ods. 3 správneho poriadku v spojitosti s § 22 ods. 5 katastrálneho zákona podať odvolanie. Ostatné opravné prostriedky proti rozhodnutiu správneho orgánu vymedzené v správnom poriadku proti rozhodnutiu okresného úradu o prerušení vkladového konania uplatniť možno. Rozhodnutie okresného úradu o prerušení konania o návrhu na vklad možno preskúmať aj na základe protestu prokurátora ako prostriedku sui generis a správnej žaloby.

3. Opravné prostriedky proti rozhodnutiam katastrálneho úradu vo vkladovom konaní podľa českej právnej úpravy

V odbornej spisbe sa uvádza, že „je paradoxom a súčasne realitou vývoja právnych systémov, že pôvodne jednotný československý právny poriadok sa rozdelením spoločného štátu rokom 1993 vydal dvomi vlastnými cestami ...“ (Hurdík 2000). Toto trefné konštatovanie plne reflektuje „rozchod“ slovenského a českého právneho poriadku aj v oblasti zápisov práv do katastra nehnuteľností²² a opravných prostriedkov proti rozhodnutiu príslušného správneho orgánu vo vkladovom konaní.

Rozdiel v slovenskej a českej normatívnej úprave zápisov práv do katastra nehnuteľností možno identifikovať nielen v procesnej úprave, ale aj v systéme súdneho prieskumu rozhodnutí príslušného správneho orgánu vo vkladovom konaní. Podľa slovenskej normatívnej úpravy na rozdiel od tej českej možno v správnom súdnictve preskúmať aj rozhodnutie o povolení vkladu a to aj na základe správnej žaloby podanej prokurátorom – naproti tomu podľa českej normatívnej úpravy proti rozhodnutím, ktorým sa vklad povoľuje, nie je prípustný žiadny opravný prostriedok, prieskumné konanie, obnova konania ani žaloba podľa ustanovení občianskeho súdneho poriadku o konaní vo veciach, o ktorých bolo rozhodnuté iným orgánom.²³ Ďalej podľa slovenskej normatívnej úpravy na rozdiel od tej českej sa podaním správnej žaloby proti rozhodnutiu okresného úradu o zamietnutí návrhu na vklad zo zákona neprerušuje následné vkladové konanie týkajúce sa tej istej nehnuteľnosti – naproti tomu podľa českej normatívnej úpravy ďalšie vkladové konanie týkajúce sa tej istej nehnuteľnosti ako rozhodnutie o zamietnutí vkladu sa po dobu stanovenú pre podanie žaloby podľa príslušného ustanovenia českého zákona č. 256/2013 Zb.

²¹ Pozri § 31b ods. 2 katastrálneho zákona.

²² Zápis práv do katastra nehnuteľností v ČSFR jednotne upravoval zákon č. 265/1992 Zb. o zápisoch vlastníckych a iných vecných práv k nehnuteľnostiam.

²³ Porovnaj § 18 ods. 4 českého zákona č. 256/2013 Z. z.

o katastri nehnuteľností (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov a pokiaľ je žaloba podaná, až do dňa, kedy je príslušnému katastrálnemu úradu doručené právoplatné rozhodnutie súdu vo veci vkladu, prerušuje.²⁴

Záver

V príspevku autori poukázali na skutočnosť, že správny poriadok sa rôznym spôsobom vzťahuje alebo nevzťahuje nielen na jednotlivé katastrálne konania (ktorými sa rozumejú napr. konanie o návrhu na vklad, konanie o zázname, konanie o oprave chyby v katastrálnom operáte), ale rozdielne sa správny poriadok vzťahuje aj na samotné konanie o návrhu na vklad, v rámci ktorého môže byť vydané rozhodnutie o povolení vkladu práva k nehnuteľnosti, rozhodnutie o zastavení konania, prípadne rozhodnutie o zamietnutí návrhu na vklad. Katastrálnym zákonom sú stanovené predpoklady na vydanie rozhodnutia o povolení vkladu práva k nehnuteľnostiam, na vydanie rozhodnutia o prerušení konania, o zastavení konania a rozhodnutia o zamietnutí návrhu na vklad. Katastrálny zákon však neustanovuje, aké opravné prostriedky možno podať voči rozhodnutiu, ktorým bol vklad práva k nehnuteľnosti povolený. Pôsobnosť správneho poriadku je však v danom prípade absolútne vylúčená. Správny poriadok sa naopak vzťahuje na možnosť podania opravných prostriedkov v prípade, keď bolo konanie o návrhu na vklad zastavené, alebo návrh na vklad bol zamietnutý. Nemožno opomenúť aj prostriedok nápravy sui generis, ktorým je protest prokurátora a možnosť preskúmať zákonnosť rozhodnutia súdom.

Zoznam bibliografických odkazov

- DRÁČOVÁ, J., POLÁK, A. 2019. *Katastrálny zákon. Komentár*. Žilina: Eurokódex, s. r. o., ISBN 978-80-8155-084-3
- FEČÍK, M., JAKUBÁČ, R. 2021. *Katastrálny zákon. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, ISBN 978-80-89603-96-1
- HALAMA, O. 2014. *Katastrálny zákon. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., ISBN 978-80-8168-015-1
- HURDÍK, J. 2000. K návrhu slovenského Občianskeho zákonníka. In: Časopis pro právní vědu a praxi. 2000, č. 1, ISSN 1210-9126
- JAKUBÁČ, R. 2021. Výzvy správneho súdnictva na pomedzí správneho a občianskeho práva (Súdny prieskum rozhodnutí vo vkladovom konaní). In: Aktuálne výzvy pre správne súdnictvo. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum 2021 [online]. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, ISBN 978-80-7160-604-8

²⁴ Porovnaj § 18 ods. 6 českého zákona č. 256/2013 Z. z.

JAKUBÁČ, R., FEČÍK, M. 2022. Zápisy do katastra nehnuteľností a ich súdny prieskum na Slovensku. In: Správni právo. 2022, č. 6, ISSN 0139-6005

JAKUBÁČ, R., FILAGOVÁ, L. 2022. Protest prokurátora v katastrálnej praxi. In: Comenius časopis, 2022, č. 1, ISSN 2454-0846

KOŠIČIAROVÁ, S. 2004. *Správy poriadok. Komentár*. Šamorín: Heuréka, ISBN 80-89122-14-0

POTÁŠCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. 2019. *Správny poriadok. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2019, ISBN 978-80-7400-773-6

SOBIHARD, J. 2005. *Správny poriadok. Komentár*. Bratislava: Iura edition, spol. s r. o., ISBN 80-8078-066-8

ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJÁNKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M. a kol. 2015. *Občiansky zákonník I., § 1 – 450. Komentár*. Praha: C. H. Beck, ISBN 978-80-7400-597-8

Kontaktná adresa

JUDr. Lucia Filagová

Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky

Chlumeckého 2, Bratislava

Univerzita Komenského v Bratislave, Katedra správneho a environmentálneho práva, 2. ročník externého doktorandského štúdia

filagova2@uniba.sk

lucia.filagova@gmail.com

JUDr. Róbert Jakubáč

Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky

Chlumeckého 2, Bratislava

robert.jakubac@gmail.com

FIŠKÁLNY VPLYV ZAMESTNÁVANIA CUDZINCŮV NA EKONOMIKU SR

FISCAL IMPACT OF IMMIGRATION ON ECONOMY OF SR

Natália POZSONYIOVÁ

Abstract

The aim of this paper is to determine the benefits and impact of employing foreigners on the receiving economy, which in this case is the Slovak economy. We will try to determine the amount of tax revenue the foreigners contribute for the state budget, which also affects the amount of local tax revenue from employing foreigners. At the same time, we will also focus on the expenditure side of the budget, i.e. what kind of burden foreigners represent for the state budget. In conclusion, we will determine whether immigration represents a benefit for the receiving economy or not.

Key words: immigration, employment, fiscal impact, tax revenue, state budget

Úvod

V súčasnej dobe väčšina rozvinutých ekonomík je svedkom prisťahovalectva z rôznych krajín, čo má vplyv na ekonomiku danej prijímacej krajiny v rôznych oblastiach. Prisťahovalci, ktorí si nájdu zamestnanie v prijímacej krajine majú vplyv na daňové príjmy danej krajiny a naopak prisťahovalci, ktorí poberajú nejaké štátom poskytované dávky majú zase vplyv na výdavky štátneho rozpočtu. Zamestnaní cudzinci však prispievajú aj do zdravotnej a sociálnej poisťovne, a tieto príspevky sú zároveň používané na úhradu zdravotných úkonov a na vyplácanie starobných dôchodkov penzistom.

Pozitívny vplyv môže mať na danú krajinu najmä, keď sa prisťahovalci rozhodnú natrvalo usadiť v prijímacej krajine a založiť si aj rodinu, čo pozitívne vplyva na vekovú štruktúru obyvateľstva. Aj keď kým sa novonarodené deti stanú pracujúcimi, budú predstavovať záťaž pre štátny rozpočet.

Aj keď veľa cudzincov na Slovensku neplánuje zostať na trvalo, stále môže mať prisťahovalectvo pozitívny vplyv a to nielen na celkový štátny rozpočet ale aj na lokálny rozpočet miestnych samospráv. Prisťahovalectvo môže mať vplyv nielen na ekonomiku prijímajúcej krajiny ale takisto aj na lokálne obyvateľstvo, ktoré môže v dôsledku značnej migrácie zvažovať odchod do iného mesta prípadne aj štátu. Takisto sa často spomína aj vplyv prisťahovalectva na

nezamestnanosť domáceho obyvateľstva.

Cieľom tohto príspevku je určiť prínos a vplyv zamestnávania cudzincov na prijímaciu ekonomiku, čo je v tomto prípade slovenská ekonomika. Zároveň sa zameriame aj na výdavkovú stránku rozpočtu, čiže akú záťaž pre štátny rozpočet môžu cudzinci u nás znamenať. Na záver určíme či prisťahovalectvo predstavuje pre prijímaciu ekonomiku prínos alebo nie.

1 Teoretické východiská skúmanej problematiky

Výrazný nárast migrácie za prácou sa začal zhruba pred 40 rokmi a tento prílev cudzincov bol hlavne do rozvinutých ekonomík. V súčasnom dynamickom svete, v ktorom je migrácia za prácou oveľa bežnejšia ako tomu bolo v minulom storočí, je zaujímavé sa pozrieť na to ako ovplyvňuje zamestnávanie cudzincov na hostiteľskú krajinu. Môže to mať jednak veľa benefitov, hlavne keď migrujúcimi sú vysoko vzdelaní ľudia, ktorí v podstate donášajú vedomosti nadobudnuté z iných krajín do danej hostiteľskej krajiny. Negatívny dopad môže mať na prijímaciu krajinu, ak prisťahovalci majú nižšie vzdelanie a môžu sa spoliehať na sociálne dávky, kým si nenájdu platené zamestnanie.

Existujú rôzne prístupy, ktoré sa zamerali na kvantifikovanie vplyvu prisťahovalcov na hostiteľskú alebo prijímaciu krajinu. Obvykle sa skúma vplyv na hostiteľskú krajinu a neberie sa do úvahy efekt odchodu pracovníka z krajiny.

Pri skúmaní vplyvu migranta na hostiteľskú krajinu treba vziať do úvahy viacero faktorov. A totiž to vzdelanie, vek, či prišiel sám alebo aj s rodinou, či je z krajiny patriacej do EÚ alebo mimo. Podľa tohto je možné určiť výšku výdavkov a príjmov, ktoré daný migrant predstavuje. Podľa štúdie OECD(2021) najväčší vplyv na výšku príjmov mal vek migranta. V danej štúdii bolo porovnávaných vyše 25 štátov z OECD krajín počas obdobia 13 rokov od roku 2006 po rok 2018. Podľa danej štúdie najvýraznejší faktor, ktorý vysvetľoval rozdiel vo fiškálnom príspevku danej krajine medzi migrantom a domácim obyvateľstvom bol vek.

Fiškálny vplyv je možné zistiť vypočítaním príspevku ktorý migrant vytvára do verejných financií a od toho odpočítané jeho náklady do verejných financií.

Neexistuje jednotný a „korektný“ prístup na vypočítanie vplyvu migranta na verejné financie. Viacerí autori sa zaoberali danou tematikou na zistenie fiškálneho dopadu migranta na verejné financie.

Christl, M a kol. (2021) skúmali vplyv migrantov na krajiny EU, pritom rozlišovali, či migrant pochádza z krajín EU alebo mimo EÚ. Migranti majú vplyv na viaceré ukazovatele, ale z pohľadu verejnej politiky je najviac významný ich vplyv na fiškálny systém. Autori skúmali údaje z databázy EU-SILC a prišli na zistenie, že priemerný imigrant je menšou záťažou na štátny rozpočet ako priemerný domáci obyvateľ.

Spomenieme aj štúdiu Dustmanna a Frattiniho (2014) v ktorom autori uvádzajú, že nie je možné jednoznačne kvantifikovať fiškálny vplyv migrantov na štátny rozpočet. Autori ďalej uvádzajú, že podľa ich výpočtov, európsky imigranti majú jednoznačne pozitívny fiškálny vplyv vypočítaný na základe rozdielu medzi ich príspevkami do fiškálneho systému a transferov, ktoré z nich získavajú. Imigranti z krajín mimo EÚ jednoznačne menej prispievajú do systému ako z neho získavajú. Autori skúmali daný vplyv na krajine Veľká Británia a to konkrétne od roku 2000.

Migračný poradný výbor (2014) skúmal vplyv migrácie z EÚ aj mimo EÚ na mieru zamestnanosti pôvodných pracovníkov zo Spojeného kráľovstva v jednotlivých regiónoch od roku 1975 do roku 2010. Štúdia použila ročné údaje na posúdenie vplyvu migrantov v rámci hospodárskeho cyklu v krátkodobom aj dlhodobom horizonte. Použitím priestorového korelačného prístupu, našli predbežnú negatívnu asociáciu, ktorá bola štatisticky významnou medzi podielom migrantov a mierou domácej zamestnanosti v období, keď bola produkčná medzera negatívna. Štúdia nezistila žiadnu súvislosť medzi migrantmi v produktívnom veku a rodnej zamestnanosti, keď bola produkčná medzera kladná, pre migrantov z EÚ alebo pre migrantov mimo EÚ pre skoršie obdobie 1975 až 1994.

Rowthorn (2008) skúmal vplyv migrácie na demografiu, pritom tá môže mať nasledovný vplyv na viaceré ukazovatele ako:

- vekové zloženie obyvateľov – vo vyspelých krajinách je problémom starnutie obyvateľstva, čo má vplyv aj na starnutie obyvateľstva. Prist'ahovalectvo môže mať pozitívny vplyv na vekovú štruktúru obyvateľstva, pričom môžu migranti predstavovať taktiež dodatočné daňové príjmy.
- dočasnú migráciu – dočasná migrácia je opakom trvalej migrácie a znamená, že po určitom čase sa ľudia vracajú späť do krajiny z ktorej odišli/emigrovali. V krajine v ktorej je však väčší počet fluktuujúcich zahraničných migrantov môže to spôsobiť sociálne a administratívne problémy. Taktiež to môže spôsobiť konkurenciu domácim pracovníkom, ktorých je potrebné podporiť určitou formou pomoci.
- Pôrodnosť

Rowthorn takisto pri kvantifikácii fiškálneho vplyvu migrantov rozlišoval 2 prístupy a to statický a dynamický prístup. Statický prístup počíta fiškálny vplyv jednoduchým spôsobom ako počet migrantov ktorí prišli do určitej krajiny obvykle za jeden rok a ich podiel na daňových príjmoch do štátneho rozpočtu od čoho sa odpočítajú výdavky na verejné služby ktoré im boli poskytnuté. Dynamický prístup počíta nielen súčasné príjmy a výdavky ale všetky budúce toky daňových príjmov a výdavkov imigrantov a aj ich potomkov, ktoré sa prepočítajú k východiskovému roku, čiže čistá súčasná hodnota investície tzv. NPV(net present value).

Podľa Lee, R. – Miller, R. (2000) najprv predstavujú prist'ahovalci záťaž pre štátny rozpočet ale následne budú predstavovať prínos. Podľa daného článku autori uvádzajú, že starnutie obyvateľstva

a rastúce náklady na zdravotnú starostlivosť predstavujú záťaž pre budúce štátne rozpočty. Autori skúmali vplyv prisťahovalectva v Spojených štátoch amerických a podľa nich rastúca imigrácia v krajine môže pomôcť hroziacu krízu v krajine pretože prisťahovalci predstavujú prínos pre systém sociálneho zabezpečenia a verejnej zdravotnej starostlivosti.

Na druhej strane je verejný sektor náročný na financovanie s rastúcou populáciou, pretože poskytuje služby nielen pre domácich obyvateľov ale aj prisťahovalcov. Z tohto pohľadu sú prisťahovalci záťaž pre štátny ale aj lokálny rozpočet určitej samosprávy.

1.1 Dáta a metodológia

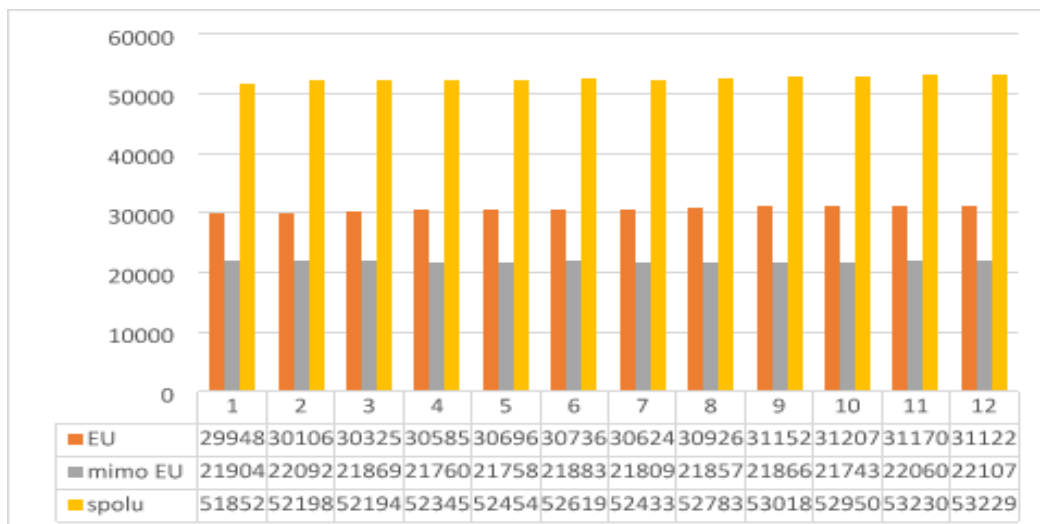
Na kvantifikáciu fiškálneho vplyvu zamestnávania cudzincov v SR využijeme statický prístup spomenutý v štúdií Rowthorna, čiže zistíme rozdiel medzi príjmami a výdavkami cudzincov za určité obdobie, v tomto prípade rok 2022. Pri kvantifikácii fiškálneho vplyvu budeme vychádzať z rozdielu daňových príjmov, ktoré pre štát predstavujú migranti za určité obdobie a výdavkov na jedného obyvateľa resp. cudzinca. Pri kvantifikácii daňových príjmov budeme vychádzať z prepočtu na základe priemernej mzdy za rok 2022 zo Štatistického úradu SR. Pri kvantifikácii výdavkov budeme vychádzať z údajov Ministerstva financií SR.

Podľa údajov z ÚPSVaR vieme za dané obdobie zároveň kvantifikovať počet pracujúcich migrantov za rok 2022.

2. Smerovanie a výsledky

V tejto časti sa zameriame na analyzovanie počtu cudzincov na Slovensku a ich fiškálny vplyv na verejné financie, pričom sa zameriame na rok 2022. Keď sa pozrieme na vývoj počtu zamestnancov tak vidíme, že za rok 2022 bol stabilný počet cudzincov zamestnaných v SR. Prehľad počtu cudzincov je v Grafe č. 1.

Graf 1 Prehľad zamestnávania cudzincov v SR za rok 2022



Budeme vychádzať pri našej analýze z údajov v roku 2022, keď sa pozrieme na graf 1 je viditeľné, že počet cudzincov pracujúcich na našom území je počas roka stabilný. Preto budeme vychádzať z toho že sa vývoj v jednotlivých mesiacoch neodlišuje a budeme počítať s priemerným mesačným počtom cudzincov pracujúcich u nás za rok 2022.

Za rok 2022 celkovo na území SR pracovalo v priemere 52609 cudzincov. Keby sme chceli zistiť akou výškou prispeli do daňových príjmov štátneho rozpočtu, mohli by sme to odhadom určiť pomocou priemernej mzdy v SR v roku 2022, ktorá bola podľa odhadov Štatistického úradu na úrovni 1295 EUR.

Odvody za rok 2022 podľa § 128 až § 137 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov a podľa § 12 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov predstavovali výšku 13,4% z vymeriavacieho základu, čiže 173,53 EUR.

Keď vychádzame z toho že nezdaniteľná časť základu dane za rok 2022 bola zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti vo výške 381,61 EUR tak daňový príjem na jedného pracujúceho by bol 140,57 EUR z čoho vyplýva že hrubý odhad príjmu zo zamestnávania cudzincov by bol vo výške 7,4 mil. EUR mesačne a ročne 88,75 mil. EUR.

Ďalej si uvedieme vládne výdavky, ktoré boli vynaložené za rok 2022.

Prehľad výdavkov podľa jednotlivých položiek rozpočtu za rok 2022 uvádzame v tabuľke 1.

Tabuľka č. 1: Prehľad vynaložených výdavkov z Všeobecnej pokladničnej správy za rok 2022

Oblasť	2022 spolu (v EUR)	2022 na jedného obyvateľa
Všeobecné verejné služby	5 575 139 883	1026, 48
Verejný poriadok a bezpečnosť	16 613 334	3,05
Ekonomická oblasť	234 424 373	43,16
Rekreácia, kultúra a náboženstvo	26 054 114	4,8
Sociálne zabezpečenie	400 000 000	73,65
Spolu	6 252 231 704	1 151, 14

Zdroj: MFSR, rozpočet na rok 2022

Podľa údajov zo stránky Ministerstva financií boli výdavky štátneho rozpočtu za rok 2022 na jednotlivé kapitoly Všeobecnej pokladničnej správy vo výške vo výške 6,252 mld. EUR. Ako je možné vidieť v tabuľke 1 jedná sa o výdavky na všeobecné verejné služby, verejný poriadok a bezpečnosť, ekonomickú oblasť, rekreáciu a sociálne zabezpečenie. Keď to prepočítame na jedného obyvateľa, pričom počet obyvateľov k septembru 2022 na území SR podľa Štatistického úradu SR bolo 5 431 344 obyvateľov tak dostaneme výdavok na jedného obyvateľa vo výške 1151, 14 EUR. Čiže na ekonomicky aktívnych migrantov predstavujú ročné výdavky 60, 56 mil. EUR čo je v porovnaní s príjmami 88,75 mil. EUR nižšie číslo. Mohli by sme preto tvrdiť, že ekonomicky aktívni migranti predstavujú pozitívny prínos pre štátny rozpočet.

Záver

Zamestnávanie cudzincov sa môže niekedy javiť, že predstavuje len negatívny dopad pre prijímajúcu krajinu, z dôvodu zvýšených nákladov na bezpečnosť, infraštruktúru a služby vo všeobecnosti. Z dlhodobého hľadiska, môže byť pre krajinu prínos, hlavne keď sa cudzinci rozhodnú usadiť v danej krajine natrvalo a predstavujú ich príspevky na daniach a odvodoch prínos nielen pre súčasne ale najmä aj pre budúce generácie. Ak by sme vzali do úvahy aj prípadných rodinných príslušníkov migrantov, žijúcich na našom území, v tom prípade by sme pravdepodobne prišli k záveru, že predstavujú migranti negatívny fiškálny vplyv na krajinu. Avšak ak sa z ekonomicky v súčasnosti neaktívneho obyvateľstva migrantov stane aktívne (čiže deti migrantov začnú byť ekonomicky aktívne), môžeme predpokladať, že v budúcnosti by sa daný negatívny vplyv mohol zmeniť na pozitívny.

Záujem zo strany cudzincov o zamestnanie v domácej krajine je možné vnímať aj z pozitívneho hľadiska a to v takom zmysle, že daná krajina predstavuje pre cudzincov pozitívne prostredie s fungujúcou ekonomikou a infraštruktúrou. Štátny rozpočet môže predstavovať aj nástroj na prilákanie cudzincov do krajiny a určitý spôsob nástroja na investovanie do budúcich generácií.

Zoznam bibliografických odkazov

- DUSTMANN, Christian – FRATTINI, Tommaso. 2014. *The fiscal effects of immigration to the UK*. The Economic Journal, Doi: 10.1111/econj.12181.
- CHRISTL, Michael a kol. 2021. *Projecting the fiscal impact of immigration in the European Union*. Joint Research Centre (JRC), European Commission. May 2021. DOI: 10.1111/1475-5890.12314.
- LEE, R – MILLER, R. 2000. *Immigration, Social Security and Broader Fiscal Impacts*. In New issues in immigration. 2000.
- OECD. 2021. *International Migration Outlook 2021*. OECD Publishing, Paris 2021.
- Migration Watch UK. 2014. *An assessment of the Fiscal Effect of Immigration to the UK*. Migration Watch UK, London.
- ROWTHORN, R. 2008. *The fiscal impact of immigration on the advanced economies*. In Oxford Review of Economic Policy, Volume 24, Number 3, 2008. p.561-581.
- Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- Zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

Ing. Natália Pozsonyiová, MSc.

Ekonomická univerzita v Bratislave

Katedra sociálneho rozvoja a práce, Národohospodárska fakulta

Dolnozemska cesta 1, Bratislava, 852 35

Slovenská republika

email: natalia.pozsonyiova@euba.sk

ÚLOHA TRANSFEROV PRI FINANCOVANÍ KOLEKTÍVNYCH STATKOV: PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

THE ROLE OF TRANSFERS IN THE FINANCING OF COLLECTIVE GOODS: CASE STUDY OF SLOVAK REPUBLIC

Daniela HADAČOVÁ, Jana LUKÁČOVÁ, Siniša MALI, Lenka MALIČKÁ

Abstract

The fundamental characteristic of collective goods is their indivisibility and non-excludability, which is possible only when the public sector provides them. However, the government's goal is primarily to satisfy the preferences of the majority of the population, which leads to the government's failure, as the government is unable to satisfy the heterogeneous demand of the population. The government's strengths as a generator of revenue and legal benefits complement the limitations of the non-profit sector in these areas, with non-profits able to meet the needs of more diverse populations. Based on the analysis of the state of transfer financing of general public services in the European Union, we aim to point out the uncertainty of these financial models, which lead non-profit organizations, as a supplement to governments in providing collective goods, to focusing on multi-source financing. Due to the insufficient research on transfer financing of the non-profit sector at the European level, we decided to examine this topic with a local focus on the conditions of the Slovak Republic. Our results point to the incoherence and non-transparency of data on the use of funds in the non-profit sector of the Slovak Republic, as well as showing that the financing of non-profit organizations from public sector funds may be insufficient.

Key words: *collective goods, public sector, non-profit sector, subsidies*

Introduction

A look at the institutional arrangements of the world often reveals stark differences in how human beings organize themselves for social, economic, and political activity. Despite the diversity of the institutional reality, we have admitted the existence of two broad sectors into which it has become conventional to divide social life: the market and the state, or the private and public sectors (Salamon & Anheier 1992)²⁵. However, in the 1990s, there were attempts to find an alternative to the public sector worldwide. The reason was mainly dissatisfaction with the costs and efficiency of the public sector and the exclusive reliance on the government to solve social and development

²⁵ SALAMON, L. M., & ANHEIER, H. K. In search of the non-profit sector. I: The question of definitions, 1992.

challenges (Salamon & Anheier 1996)²⁶. The idea of the non-governmental non-profit sector thus arose due to the search for a "middle way" between the state and the market in producing and distributing benefits of social importance (Matkarimova & Yunusova 2022)²⁷. Salamon and Toepler (2015)²⁸ point to the strengths of the non-profit sector as a provider of public goods that nicely complement the constraints of government in creating and delivering such goods, while the strengths of government as a generator of revenue and legal benefits nicely complement the limitations of the non-profit sector in these areas. Thus, a collaboration between government and non-profit organizations is a logical outcome of interdependence and a highly effective way of organizing a wide range of publicly funded services. Examination of the relationship between the government and the non-profit sector has resulted in a diversity of views and models among the scientific community (Clark 1992²⁹, Young 2000³⁰, Steinberg & Powell 2006³¹, Mendel 2010³², Salamon & Toepler 2015⁴, Kim 2015³³) describing the spectrum of these relationships.

In this paper, we focus on the theory of interdependence, i.e. a complementary model describing the relationship between the public and non-profit sectors, which proposes that government and non-profit organizations can form partnerships to jointly solve public problems, as each compensates for the weakness of the other (Young 2000⁶, Lu & Xu 2018³⁴). The government creates a public-nonprofit partnership by providing financial resources to non-profit organizations providing public services, resulting in a positive association between the size of the non-profit sector and the size of the government – the larger the public sector, the larger the non-profit sector (Kim 2015⁹, Lu & Xu 2018¹⁰).

This paper aims to point out the incoherence and non-transparency of data in the field of transfer financing in the non-profit sector of the Slovak Republic with a focus on tracking the share of such income of selected non-profit accounting units in relation to their total income and expenses based on empirical analyzes pointing to the insufficiency of such financial support.

1. Data and Methods

In the analysis, we use publicly available data on government expenditures on general public services of

²⁶ SALAMON, L. M., & ANHEIER, H. K. The Emerging Nonprofit Sector: An Overview, 1996.

²⁷ MATKARIMOVA, J. & YUNUSOVA, N. Non-Government Non-Profit Sector Is An Important Power For The Global Economy, 2022.

²⁸ SALAMON, L. M., TOEPLER, S. Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?, 2015.

²⁹ CLARK, J. Democratising Development: NGOs and the State, 1992.

³⁰ YOUNG, D. R. Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives, 2000.

³¹ STEINBERG, R., & POWELL, W. W. The Nonprofit Sector: A Research Handbook, 2006.

³² MENDEL, S. C. Are Private Government, the Nonprofit Sector, and Civil Society the Same Thing?, 2010.

³³ KIM, M. Socioeconomic Diversity, Political Engagement, and the Density of Nonprofit Organizations in U.S. Counties, 2015.

³⁴ LU, J., XU, C. Complementary or Supplementary? The Relationship Between Government Size and Nonprofit Sector Size, 2018.

European Union countries from the EUROSTAT database from 2005 to 2020. Concerning the local aspect of the non-profit sector of the Slovak Republic, we also used selected data on total revenues, total expenditures, and revenues from subsidies (from transfer financing) of Slovak non-profit organizations. In our analysis conducted based on descriptive statistics, we focused on three types of non-profit organizations whose legal form was a non-profit organization, a foundation, and an association (union). Analyzing non-profit organizations, we chose a more detailed approach, where we compared a non-profit organization from the largest district and the smallest district of all eight regions of the Slovak Republic - the size aspect was assessed according to the number of inhabitants of that district according to the public database of the Statistical Office of the Slovak Republic DATAcube from the latest available year (2021). If there was no non-profit organization located in the district with the highest or smallest number of inhabitants, we chose the district with the second-highest/lowest number of inhabitants.

Subsidies from the public sector conditioned the selection of analyzed subjects of the non-profit sector as one of their financing sources. The selection of the analyzed sample of non-profit entities was not random since, in the Slovak Republic, there is no obligation for these entities to publish financial statements. The randomness of the analyzed sample was also violated because not all non-profit entities, of which there are currently more than 80 thousand, are recipients of subsidies, i.e. government transfers.

Therefore, the selection of non-profit organizations for a general analysis was not specified according to the sector of operation of non-profit organizations and was conditioned by several factors that may cause inconsistency in the resulting generalized statements. As a supplement, we also decided to analyze non-profit organizations according to the sector of operation, specifically the sector:

- *Schooling and education*, where we subsequently analyzed non-profit organizations performing economic activity determined according to SK NACE (statistical classification of economic activities) in areas such as *Other education*, *Art education*, and *Sports and recreational education*;
- *Healthcare*, where we subsequently analyzed non-profit organizations performing economic activity determined according to SK NACE in the areas of *Day care for children & Social work without accommodation for the elderly and persons with disabilities* and
- *Services*, where we subsequently analyzed non-profit organizations performing economic activity determined according to SK NACE in the field of *Activities of youth organizations*.

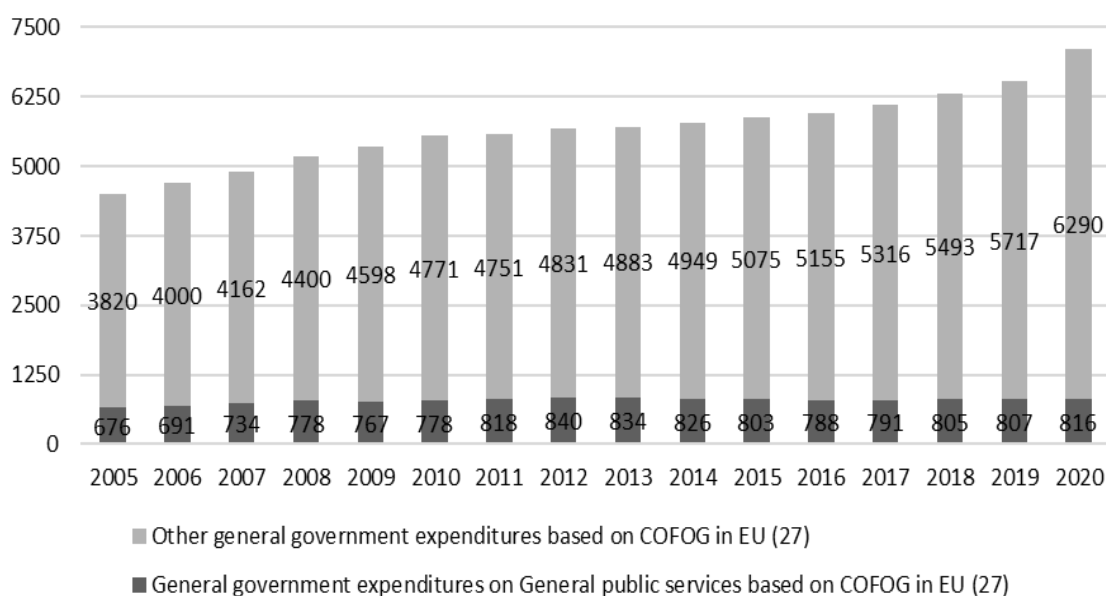
Through the additional analysis, we tried to point out the three most represented subgroups in which non-profit organizations operate (a total of 60,737 non-profit organizations operated here at the time of the analysis, i.e. the year 2021), namely Education (formal and informal) and the provision of Health and social Services (child care, youth and the elderly). Unfortunately, for the area of Services in the analyzed period, only 4 out of 873 (0.5%) youth non-profit organizations

operating in Slovakia published their financial statements (two in the Košice Region and one in the Prešov and Bratislava Regions), which made further analysis in this area impossible.

2. Government expenditures on general public services

At the beginning of our analysis, we focused our attention on pointing out the position of public financing in the provision of general public services within the EU, based on the fact that the government's strengths as a generator of revenue and legal benefits complement the limitations of the non-profit sector in these areas.

Graph n. 1: Total general government expenditures in EU (27) in 2005-2020 in billions EUR



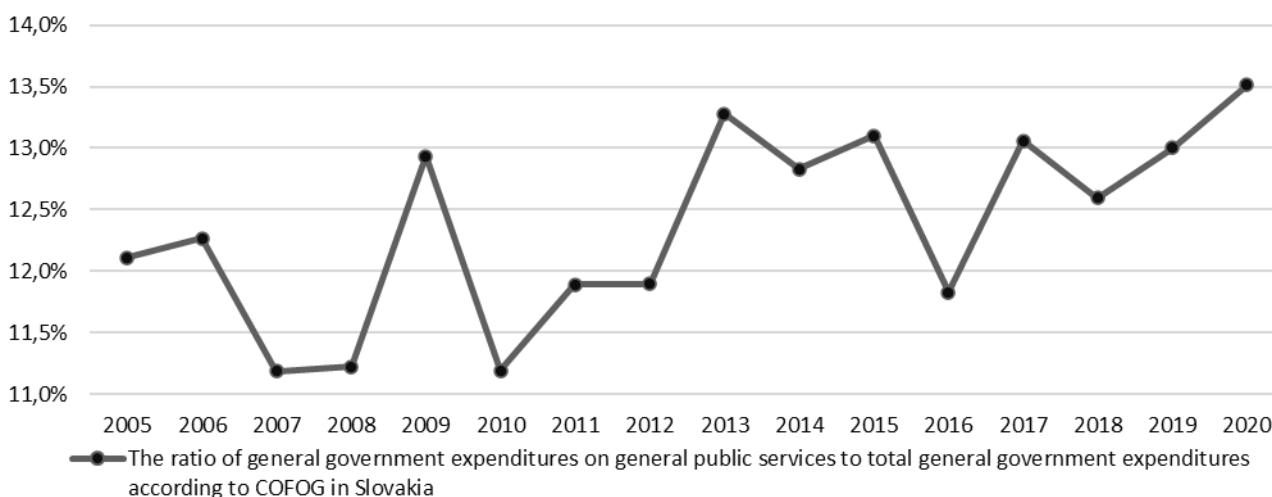
Source: own processing

Graph n. 1 shows the development of the total government spending according to COFOG in the EU (27) in 2005-2020 and the resulting spending on general public services.

Based on our analysis, we state that total government spending has grown continuously since 2005. In contrast, spending on general public services has not developed this way - there was a one-time decrease in 2009, and then, from 2013, there was a decrease in this spending every year until 2017. However, based on the available data, spending on general public services accounted for an average of 13.9% of total government spending in EU countries every year (27).

However, our analysis aims to examine this topic with a local focus on the conditions of the Slovak Republic, where on average, general government expenditures on general public services represent 12.4% of total general government expenditures based on COFOG in 2005-2020 (see Graph n. 2).

Graph n. 2 Development of general government expenditures on general public services in Slovakia in 2005-2020



Source: own processing

3. The non-profit sector in Slovakia

Non-profit organizations play a significant role in society by providing services that are not provided enough or provided in general by the private or public sector (Rebeťák & Bartošová, 2020a)³⁵, and therefore in this area is noticeable gradual greater liberalization, especially from the point of obtaining finance. An essential factor that distinguishes the non-profit sector from private or public entities is that they do not make a profit and thus do not attract investments (Rebeťák & Bartošová 2020b)³⁶. Non-profit organizations struggle to survive with obtainable funding options and competition to find and apply for available financing, whether from the private or public sector.

According to the United States Agency for International Development (2011)³⁷, the legal environment should support the needs of the non-profit sector and provide conditions under which non-profit organizations can carry out business activities to ensure income and increase stability. Davis and Etchart (1999)³⁸ created the classification scheme of financial resources for the non-profit sector containing various financial resources available to the non-profit sector and its organizations, basically originating from four sources - the public sector, the private sector, the people or individuals, and also the non-profit's own activity. Non-profit organizations can thus receive monetary and non-monetary funds, while these can come from domestic or foreign sources donors. Based on the work of researchers invested in the non-profit sector in Slovakia, it was possible to create a unified scheme of financing sources available for non-profits in Slovakia (see Picture n. 1).

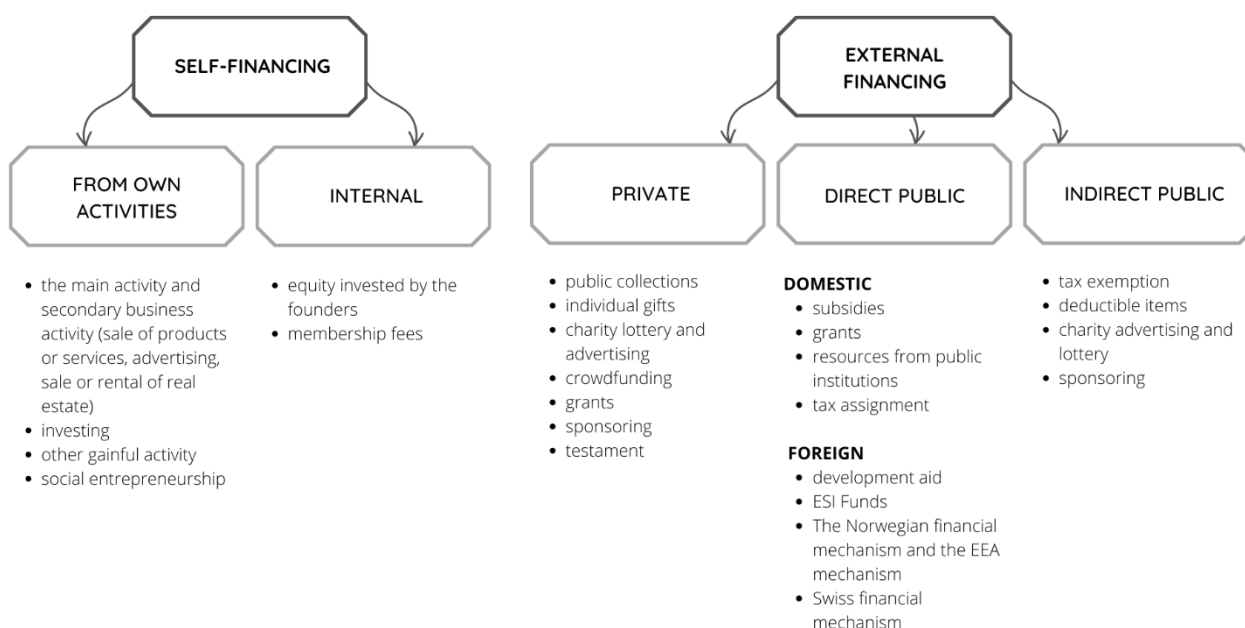
³⁵ REBEŤÁK, F., BARTOŠOVÁ, V. Non-profit organizations in the conditions of Slovakia, 2020a.

³⁶ REBEŤÁK, F., BARTOŠOVÁ, V. Tax Assignment as A Source of Financing for Non-Profit Organizations in Slovakia, 2020b.

³⁷ USAID. 2010 NGO SUSTAINABILITY INDEX for Central and Eastern Europe and Eurasia, 2011.

³⁸ DAVIS, L., ETCHART, N. Profits for Nonprofits, 1999.

Picture n. 1: Scheme of the pillars of NGO financing in Slovakia



Source: own processing based on Marček 2010³⁹, Strečanský & Murray Svidroňová 2017⁴⁰, Murray Svidroňová 2020⁴¹, Rebeťák & Bartošová 2020a⁴², Murray Svidroňová & Jakuš Muthová 2022⁴³

We, therefore, state that the composition of financial resources for the non-profit sector in Slovakia is comparable to the classification scheme of financial resources for the non-profit sector created by Davis and Etchart (1999)⁴⁴. The mapping of the financing of Slovak civil society organizations is, however, complex primarily due to the incoherence of available data provided by the non-profit organizations or the state sector as the data administrator.

3.1. The case study of the Slovak Republic

Public finances, such as subsidies from the state, cities, and municipalities, are vital sources of funds for non-profit and non-governmental organizations (Hladká and Hyánek 2016)⁴⁵.

3.1.1. The case study of generally selected NGO in the Slovak Republic

In the case of non-profit organizations of a selected group of organizations, subsidies make up on average almost 77% of the total revenues (see Table 1 & Table 2). Such a high percentage of the share is clear evidence of the dependence of Slovak non-profit organizations on transfer financing from subsidies. In the case of the share of the total amount of subsidies on the total

³⁹ MARČEK, E. Financovanie mimovládnych neziskových organizácií z verejných zdrojov na úrovni miestnych samospráv v SR, 2010.

⁴⁰ STREČANSKÝ, B. et al. Občianska spoločnosť na slovensku - krízy, križovatky, výzvy, 2017.

⁴¹ MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. Civil society in Slovakia: current state and challenges, 2020.

⁴² REBEŤÁK, F., BARTOŠOVÁ, V. Non-profit organizations in the conditions of Slovakia, 2020a.

⁴³ MURRAY SVIDROŇOVÁ, M., JAKUŠ MUTHOVÁ, N. Analýza zdrojov financovania mimovládnych neziskových organizácií v Slovenskej republike, 2022.

⁴⁴ DAVIS, L., ETCHART, N. Profits for Nonprofits, 1999.

⁴⁵ HLADKÁ, M., HYÁNEK, V. Usefulness of Tax Assignment for the Czech Tax System: The Direction of Debates on Introducing, 2016.

expenditures of the selected group of non-profit organizations, on average up to 77.9% of the total expenditures of the mentioned non-profit organizations are financed from revenues from subsidies.

Table 1 Subsidies in non-profit organizations in the largest districts in regions in Slovakia

Non-profit organization	Districts	Subsidies/Revenues	Subsidies/Expenditures
Average		66.1%	66.9%
Základná umelecká škola sv. Cecílie	Bratislava 2	87.5%	87.2%
Súkromná škola v prírode PLANINKA	Trnava	48.4%	49.6%
Súkromné centrum pedagogicko-psychologického poradenstva a prevencie	Prievidza	100.0%	100.0%
Dom Matice slovenskej	Nitra	5.4%	5.8%
Malá Fatra	Žilina	40.5%	42.8%
Súkromné centrum voľného času	Banská Bystrica	79.2%	79.5%
Súkromné centrum voľného času GRIMMY	Prešov	69.4%	71.5%
Cirkevná spojená škola	Košice - okolie	98.2%	99.1%

Source: own processing

Based on the results of our analysis, we see that in districts with a higher number of inhabitants (shown in Table 1), on average, subsidies make up a smaller part of the total income and, consequently, of the expenses of the monitored non-profit organizations compared to organizations operating in districts with a lower number of inhabitants (see Table 2).

Table 2 Subsidies in non-profit organizations in the smallest districts in regions in Slovakia

Non-profit organization	Districts	S/R	S/E
Average		87.2%	88.8%
Bratislavská organizácia cestovného ruchu	Bratislava 1	40.6%	41.5%
Súkromné centrum voľného času	Hlohovec	92.6%	92.6%
Súkromné centrum špeciálno-pedagogického poradenstva	Bánovce nad Bebravou	97.5%	110.7%
Základná škola sv. Dominika Sávia	Zlaté Moravce	99.4%	99.4%
Súkromné centrum voľného času	Bytča	100.0%	98.9%
Slovenský Červený kríž	Banská Štiavnica	75.0%	74.6%
Centrum pre deti a rodiny sv. Nikolaja, arcibiskupa Myr-Lykijského, divotvorcu v Medzilaborciach	Medzilaborce	100.0%	100.0%
Súkromná základná umelecká škola	Košice 3	92.8%	92.9%

Source: own processing

For a more comprehensive view of Slovakia's non-profit sector, we also decided to analyze transfer financing for two other legal forms of non-profit entities - associations and foundations. However, in the remaining part of the analysis, due to the unavailability of data, we focused on regions rather than districts by population size.

Within the associations, the analysis confirmed the results from the analyzed non-profit organizations as the subsidies constitute the majority source of income (see Table 3).

Table 3 Subsidies in associations in Slovakia

Association	Region	S/R	S/E
Average		72.1%	75.4%
Pomoc obetiam násilia	Bratislava	74.4%	95.3%
ZÁUJMOVÉ ZDRUŽENIE RODINA	Trnava	67.7%	66.0%
TRALALA, o.z.	Trenčín	37.3%	37.5%
OAZIS - Zariadenie sociálnych služieb	Nitra	72.0%	74.2%
BRIEŽDENIE	Žilina	95.4%	106.5%
DOM SENIOROV VITALITA	Banská Bystrica	41.8%	37.3%
DOM SENIOROV VITALITA	Prešov	41.8%	37.3%
MYMAMY, o.z.	Košice	88.0%	88.0%

Source: own processing

On average, up to 72.1% of the association's total income comes from transfer financing through subsidies, and up to 75.4% of revenues from subsidies contribute to the association's expenditures.

The last analyzed category of non-profit organizations was the category of non-profit organizations with the legal form of foundations (see Table 4).

Table 4 Subsidies in foundations in Slovakia

Foundation	Region	S/R	S/E
Average		50.3%	57.6%
Nadácia Slovak Press Photo	Bratislava	91.3%	93.7%
Nadácia Pázmány Péter Alapítvány	Trnava	93.2%	99.4%
Trenčianska nadácia	Trenčín	35.0%	44.6%
Nitrianska komunitná nadácia	Nitra	18.4%	18.4%
Nadácia Krajina harmónie	Žilina	15.3%	16.2%
NADÁCIA CHIRURG	Banská Bystrica	89.6%	132.2%
Komunitná nadácia Modrá Torysa	Prešov	35.3%	35.3%
Karpatská nadácia	Košice	23.9%	20.9%

Source: own processing

According to the analysis, subsidies for foundations make up on average 50.3% of the foundations' total income, while they participate on average in 57.6% of total expenses. A case

study of selected foundations proves the lowest degree of reliance on subsidy financing from all analyzed legal forms of non-profit organizations.

3.1.2. The case study of NGO in the specific fields in the Slovak Republic

In the case of non-profit organizations operating in the field of Education and training, subsidies make up on average almost 35% of the total revenues (see Appendix 1). In the case of these organizations, we can see a lower percentage of the share of subsidies in the total income of the organizations compared to the results presented above. However, the one-third dependence of Slovak non-profit organizations on transfer financing is still visible. As for covering the expenses of the monitored non-profit organizations, the subsidies provided represent an average of 36% of the total expenses. In the field of education and training, we examined three areas where for:

- Other education (85590) subsidies represent an average of 7.5% of total income and 7.6% of total expenses;
- Sports and recreational education (85510) subsidies represent an average of 12.1% of total income and 14.4% of total expenses and
- Art education (85520) subsidies represent an average of 78.3% of total income and 80.5% of total expenses.

In our analysis, we also looked at non-profit organizations operating in the Healthcare sector, where subsidies make up on average almost 35% of the total revenues (see Appendix 2). In the case of these organizations, we can also see a lower percentage of the share of subsidies in the total income of the organizations, as well as in the total expenses of the monitored non-profit organizations, where subsidies represent an average of 33.5% of their expenses. In the Healthcare sector, we investigated two areas where for:

- Daily child care (88910) subsidies represent an average of 18.6% of total income and 14.7% of total expenses;
- Social work without accommodation for the elderly and persons with disabilities (88100) represents an average of 49.3% of total income and 49.9% of total expenses.

The assumption based on empirical studies, the dependence of non-profit sector organizations on transfer financing, is confirmed based on our analysis of a selected sample of non-profit sector organizations. However, the assumption that non-profit organizations have a low level of other funding sources was not unequivocally proven since we came to conflicting opinions based on the sample of analyzed non-profit organizations - the data must be handled sensitively, as working with a random selection of non-profit organizations can lead to a purposeful result.

Conclusion

The paper offers an insight into the financial possibilities of the non-profit sector in the area of sources of financing general public goods with an emphasis on transfers from the public sector in the conditions of the Slovak Republic.

Based on the performed analysis, it is possible to point out a relatively large number of Slovak non-profit entities using subsidy schemes as a tool of direct support of the non-profit sector by the public sector.

Our analysis of a sample of non-profit entities consisting of non-profit organizations, foundations, and associations operating in Slovakia demonstrated the importance of the subsidized income model and its inadequacy. Although in the conditions of stagnant economic growth, societal pressure on the public sector in the area of support for the provision of collective goods is increasing, state subsidies for non-profit entities cannot be considered a fundamental method by which non-profit organizations in Slovakia obtain funds for their activities, as there is a large disproportion in their allocation among authorized non-profit entities. From the point of view of non-profit organizations, it is necessary to focus on multi-source financing of their activities.

The results of our research exhibit a need for a more detailed analysis of the income models of transfer financing of all non-profit organizations in Slovakia. However, future research in this area requires close cooperation with the Ministry of Finance of the Slovak Republic, which could subsequently lead to higher transparency of the non-profit sector with an emphasis on the financial management of non-profit entities.

References

- CLARK, J. 1992. Democratising Development: NGOs and the State. *Development in Practice*, 2(3), 151–162. [online]. Available at <https://www.jstor.org/stable/4029039>
- DAVIS, L., ETCHART, N. 1999. *Profits for Nonprofits*. Santiago, Chile: NESsT.
- HLADKÁ, M., HYÁNEK, V. 2016. The usefulness of Tax Assignment for the Czech Tax System: The Direction of Debates on Introducing. In: *Current Trends in Public Sector Research*. Brno: Masaryk University, Faculty of Economics and Administration, Department of Public Economics. [online]. Available at <https://munispace.muni.cz/library/catalog/view/798/2545/446-1/#preview>
- KIM, M. 2015. Socioeconomic Diversity, Political Engagement, and the Density of Nonprofit Organizations in U.S. Counties. *The American Review of Public Administration*, 45(4), 402–416. [online]. Available at <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0275074013504616?journalCode=arpb>
- LU, J., XU, C. 2018. Complementary or Supplementary? The Relationship Between Government Size and Nonprofit Sector Size. *Voluntas* 29, 454–469. [online]. Available at <https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-018-9981-2>

- MARČEK, E. 2010. Financovanie mimovládnych neziskových organizácií z verejných zdrojov na úrovni miestnych samospráv v SR. PANET. [online]. Available at http://www.cpf.sk/files/files/PANET_Financovanie_MNO_z_miestnych_verejnych_zdrojov.pdf
- MATKARIMOVA, J. & YUNUSOVA, N. 2022. Non-Government Non-Profit Sector Is An Important Power For The Global Economy. *Journal of Pharmaceutical Negative Results*, 1842–1845. [online]. Available at <https://pnjournal.com/index.php/home/article/view/4830>
- MENDEL, S. C. 2010. Are Private Government, the Nonprofit Sector, and Civil Society the Same Thing? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 39(4), 717–733. [online]. Available at <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0899764009337897>
- MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. 2020. Civil society in Slovakia: current state and challenges. In: *Social Policy Issues*, 50, 43-60. [online]. Available at <https://doi.org/10.31971/16401808.50.3.2020.3>
- MURRAY SVIDROŇOVÁ, M., JAKUŠ MUTHOVÁ, N. 2022. Analýza zdrojov financovania mimovládnych neziskových organizácií v Slovenskej republike. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky: Úrad splnomocnenca vlády Slovenskej republiky pre rozvoj občianskej spoločnosti, Bratislava. [online]. Available at https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/ekonomika_mno/2022/AZF.pdf
- REBEŤÁK, F., BARTOŠOVÁ, V. 2020a. Non-profit organizations in the conditions of Slovakia. In: *SHS Web of Conferences*, Volume 74. [online]. Available at https://www.shsconferences.org/articles/shsconf/abs/2020/02/shsconf_glob2020_05020/shsconf_glob2020_05020.html
- REBEŤÁK, F., BARTOŠOVÁ, V. 2020b. Tax Assignment as A Source of Financing for Non-Profit Organizations in Slovakia. In: *Advances in Economics, Business and Management Research*, vol. 159. Atlantis Press SARL. [online]. Available at <https://www.atlantispress.com/proceedings/feb20/125948394>
- SALAMON, L. M., & ANHEIER, H. K. 1992. In search of the non-profit sector. I: The question of definitions. In: *Voluntas*, 3(2), 125–151. [online]. Available at <https://link.springer.com/article/10.1007/BF01397770>
- SALAMON, L. M., & ANHEIER, H. K. 1996. *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester University Press, Manchester.
- SALAMON, L. M., TOEPLER, S. 2015. Government–Nonprofit Cooperation: Anomaly or Necessity?. *Voluntas* 26, 2155–2177. [online]. Available at <https://link.springer.com/article/10.1007/s11266-015-9651-6>
- STEINBERG, R., & POWELL, W. W. 2006. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook* (Second). Yale University Press.
- STREČANSKÝ, B. et al. 2017. OBČIANSKA SPOLOČNOSŤ NA SLOVENSKU - KRÍZY, KRIŽOVATKY, VÝZVY. Inštitút pre verejné otázky, Bratislava. [online]. Available at https://www.researchgate.net/publication/314101642_Obcianska_spolocnost_na_Slovensku_Krizy_krizovatky_a_vyzvy
- USAID. 2011. 2010 NGO SUSTAINABILITY INDEX for Central and Eastern Europe and Eurasia. United States Agency for International Development: Washington, DC. 14th Edition – November 2011. [online]. Available at https://2012-2017.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2010complete_document.pdf

YOUNG, D. R. 2000. Alternative Models of Government-Nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149–172. [online]. Available at <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0899764000291009>

Contact address

Ing. Daniela Hadačová
Technical University of Košice,
Faculty of Economics,
Department of Finance /Ph.D. Student
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
email: daniela.hadacova@tuke.sk

Ing. Jana Lukáčová
Technical University of Košice,
Faculty of Economics,
Department of Finance /Ph.D. Student
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
email: jana.lukacova@tuke.sk

Siniša Mali, MBA, CFA, CAIA
Technical University of Košice,
Faculty of Economics,
Department of Finance /Ph.D. Student
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
email: sinisa.mali@student.tuke.sk

doc. Ing. Lenka Maličká, Ph.D.
Technical University of Košice,
Faculty of Economics,
Department of Finance /Associate Professor
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
email: lenka.malicka@tuke.sk

Acknowledgment

The paper is published with the support of the Scientific Grant Agency of the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic and Slovak Academy of Sciences

within the projects 1/0681/22 and 1/0646/2023, and within the project 1/001/2022 granted by the Faculty of Economics, Technical University of Košice.

Appendices

Appendix 1 Subsidies in selected NGOs in the legal form of non-profit organizations providing generally beneficial services in the field of education in Slovakia

Association	Region	SK NACE	S/R	S/E
Average			34.5%	36.0%
P - MAT n.o.	Bratislava	85590	60.2%	60.3%
Základná umelecká škola		85520	76.8%	76.9%
Angličtina pre deti, n.o.	Tmava	85590	0.0%	0.0%
Súkromné centrum voľného času		85510	0.0%	0.0%
Súkromná základná umelecká škola		85520	85.5%	92.7%
Švajčiarska MISIA VIERY-slovenská pobočka, n.o.	Trenčín	85590	0.0%	0.0%
Súkromná základná umelecká škola		85520	81.7%	95.9%
AIRA, n.o.	Nitra	85590	0.2%	0.2%
Športový klub 'Bago', n.o.		85510	0.0%	0.0%
Súkromná základná umelecká škola ART PEGAS		85520	98.8%	101.6%
PRAMIENOK, n.o.	Žilina	85590	0.0%	0.0%
ROB klub KYSUCA n. o.		85510	0.0%	0.0%
Súkromná základná umelecká škola		85520	99.5%	93.9%
ACADEMIA MIKOVÍNI n.o.	Banská Bystrica	85590	0.0%	0.0%
NEZÁVISLOSŤ, n.f.		85510	0.0%	0.0%
Súkromná základná umelecká škola		85520	90.6%	93.5%
EDUCTECH, n.o.	Prešov	85590	0.0%	0.0%
Naše slniečka, n.o.		85510	72.6%	86.2%
Súkromná základná umelecká škola ART-SCHOOL		85520	0.0%	0.0%
KULTÚRNE ZDRUŽENIE OBČANOV RÓMSKEJ NÁRODNOSTI KOŠICKÉHO KRAJA, n. o.	Košice	85590	0.0%	0.0%
MZP n.o.		85510	0.0%	0.0%
Súkromná základná umelecká škola		85520	93.6%	90.0%

Source: own processing

Appendix 2 Subsidies in selected NGO in the Health field in Slovakia

Association	Region	SK NACE	Type of NGO	S/R	S/E
Average				35,0%	33,5%
Fond UŠKO n.f.	Bratislava	88910	Non-investment fund	0,0%	0,0%
Centrum MEMORY n.o.		88100	Non-profit organization	35,2%	37,5%
Škola plná radosti a športu n.f.	Trnava	88910	Non-investment fund	0,0%	0,0%
Maxio n.o.		88100	Non-profit organization	0,0%	0,0%
Sociálne služby Myjava, n. o.	Trenčín	88910	Non-profit organization	87,9%	93,4%
AVS ALTEA, n.o.		88100	Non-profit organization	0,0%	0,0%
Stará pevnosť Komárno n.o.	Nitra	88910	Non-profit organization	42,3%	9,2%
SOCIA		88100	Association	93,8%	95,0%
Inštitút pre biomedicínu, n. o.	Žilina	88910	Non-profit organization	0,0%	0,0%
SAMARITÁN, n. o.		88100	Non-profit organization	70,0%	72,6%
Služby Božieho Milosrdenstva, n.o.	Banská Bystrica	88100	Non-profit organization	46,3%	46,3%
Non-investment fund ZSS služieb Prešov	Prešov	88910	Non-investment fund	0,0%	0,0%
Bella Vita, n.o.		88100	Non-profit organization	87,1%	86,1%
Non-investment fund "Nádej chodiť"	Košice	88910	Non-investment fund	0,0%	0,0%
DOM SENIOROV SEČOVCE, n.o.		88100	Non-profit organization	61,8%	61,8%

VYBRANÉ VZORCE FINANCOVANIA LOKÁLNEHO VEREJNÉHO SEKTORA

SELECTED PATTERNS OF FINANCING THE LOCAL PUBLIC SECTOR

Jana LUKÁČOVÁ, Daniela HADAČOVÁ, Siniša MALI, Lenka MALIČKÁ

Abstract

The public sector realizes nonmarket activities, that are not generating a profit and focuses on the increase of social welfare. In the local public sector, the theory describes channels of ensuring the match between the cost and the price of local public goods by several concepts, e.g. principle of fiscal equivalence and hard budget constraint. But, vertical and horizontal fiscal imbalances do not allow the local public sector to apply them in the practice. Local public goods are granted by intergovernmental transfers because local tax revenues do not match the fiscal needs. In this paper, the disproportion of local taxes and local expenditure is projected on the sample of EU countries in the period between two economic crises 2012-2020 to exclude their explicit influence on local budgeting. In the EU local public sector, the local taxes cover on average 33% of local expenditure. Underlying the non-profit principle in the provisioning of local public goods, attention is dedicated to the expenditures on merit goods, which present a sizeable part of local public spending. Results show that education, health, and social security exhaust the local budgets in the EU the most. It is more evident in two groups of countries in the north and south of the EU.

Key words: *collective goods, public sector, non-profit sector, local government, local tax, local expenditure*

Introduction

The local public sector, as well as the public sector as a whole, is usually focusing on activities that are not generating profit. Local public goods are thus provided by applying the non-profit principle to ensure a desired level of local public goods to increase social welfare. Hypothetically, when considering the local revenues equal to the costs of local public goods concerning the principle, that the local consumer should bear the costs of consumed local public goods (principle of fiscal equivalence), local governments should levy the tax burden which

compensates these costs. Let us consider the “efficient” hard budget constraint when the fiscal jurisdiction can operate only with revenue generated on its own. The tax burden levied on inhabitants would mirror the fiscal needs of the locality. Unimaginable (especially for the taxpayers in the locality). In practice, the hard budget constraint does not work in the local public sector and constraints of the local budgets are softened by intergovernmental transfer schemes. Besides, inhabitants - taxpayers are not willing and usually unable to pay the real costs of local public goods. However, considering the whole public sector in a country, the principle of fiscal equivalence and hard budget constraint is more admissible.

This paper aims to point out the patterns in the provisioning of local public goods by emphasizing the disproportion in local tax revenues and local expenditures in the EU countries between two crises, 2012-2020, to exclude their explicit influence on local budgeting. The paper ends with the projection of local expenditure on merit goods, that underlie the non-profit principle in financing local public goods.

1. Selected issues on providing local public goods - the non-profit principle, fiscal equivalence, hard budget constraint, and merit goods

In the mixed economy, the basic difference between the public and private sectors is that subjects of the public sector operate to increase social welfare and not make a profit. When mentioning the non-profit principle, it is more common to compare private (for-profit) and non-profit organizations, where the non-profit principle of providing collective goods is tied to the non-profit organizations. Besides, it is rarely stressed that the non-profit principle is broadly applied in the public sector including the local public sector, too.

The theory of fiscal federalism mentions several principles that should be respected to provide public goods effectively and to maintain public finances. The cornerstone of the Tiebout model elaborated by Tiebout (1956)⁴⁶, the Economic Theory of Club by Buchanan (1965)⁴⁷, or the Principle of fiscal equivalence introduced by Olson (1969)⁴⁸ is an explicit match between the beneficiaries of a collective good and those who pay for it. Their suggestions come hand in hand with the promotion of fiscal decentralization. The theory behind fiscal federalism and fiscal decentralization (e.g. Musgrave, 1959, Oates 1972⁴⁹) regards the hard budget constraints as effective, but simultaneously admits, that soft budget constraints are undoubtedly not excludable from the financing of local governments due to horizontal and vertical fiscal imbalances resulting in the insufficiency of local tax revenues cover local expenditure. Current decentralized fiscal systems

⁴⁶ Tiebout, C. A Pure Theory of Local Expenditures, 1956.

⁴⁷ Buchanan, J. An Economic Theory of Clubs, 1965.

⁴⁸ Olson, M. The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, 1969.

⁴⁹ Oates, W. E. Fiscal Federalism, 1972.

rely on intergovernmental transfer schemes and an important part of local public goods is granted by resources shifted from the central government level (Maličká, 2017)⁵⁰. This manner of financing local public goods excludes the for-profit goals in the local public sector, it induces fiscal illusions (Oates, 1988⁵¹) when the perception of the costs of public goods is underestimated because of the transfers, and it serves to maintain a desirable level of social welfare in localities with different local circumstances.

Special attention should be dedicated to merit goods, the concept introduced by Musgrave (1959)⁵². Merit goods are goods that ought to be provided even if the members of society do not demand them (Rosen, 1995)⁵³, emphasizing collective action and collective needs (Musgrave and Musgrave, 1992)⁵⁴. Merit goods could be provided by the private sector, but they are provided publicly because they are likely to be under-produced and under-consumed by individuals which are unwilling to pay enough to meet their costs. Thus the provisioning of merit goods is explicitly tied to the non-profit principle. Examples of merit goods are healthcare, education, welfare services, housing, public parks, public libraries, etc. (Musgrave and Musgrave, 1992). They are socially desirable and they produce positive externalities. Having in mind the handbook examples of merit goods, in this analysis, we consider merit goods provided by the local public sector as public goods reported in the specific purposes classification of local expenditure as expenditure on health, culture, education, and social protection.

2. Data and Methods

In this paper, data on budget items of local governments in the EU in the period 2012-2020 are employed. Data on local tax revenues and local expenditures are employed to project the rate of self-financing disproportion between local tax revenues and local expenditures. In the part of research analyzing the expenditure on merit goods provided by local governments, the local expenditure according to its purpose (function) is employed. The classification of public expenditures known as the Classification of the functions of government (COFOG, Eurostat, 2023a)⁵⁵ is applicable at the local level of the government, too. The COFOG classification contains 10 divisions of public expenditures. It includes 01 General Public Services, 02 Defence, 03, Public Order and Safety, 04 Economic Affairs, 05 Environmental Protection, 06 Housing and Community Amenities, 07 Health, 08 Recreation, Culture and Religion, 09 Education, and 10 Social Protection.

⁵⁰ Maličká, L. Vertical Fiscal Imbalance as an Integral Part of the Local Public Sector Financing: Its Determinants in the Case of New and Old European Union Members, 2017.

⁵¹ Oates, W. E. On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey, 1988.

⁵² Musgrave, R. A. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, 1959.

⁵³ Rosen, H. Public Finance, 1995

⁵⁴ Musgrave, R. A. Musgrave, P. B. Public Finance in Theory and Practice, 1994.

⁵⁵ Eurostat. Glossary: Classification of the functions of government (COFOG), 2023a.

Data on aggregate local government revenue, expenditure (including the COFOG), and local tax revenue are extracted from the Eurostat Database (Eurostat, 2023b)⁵⁶.

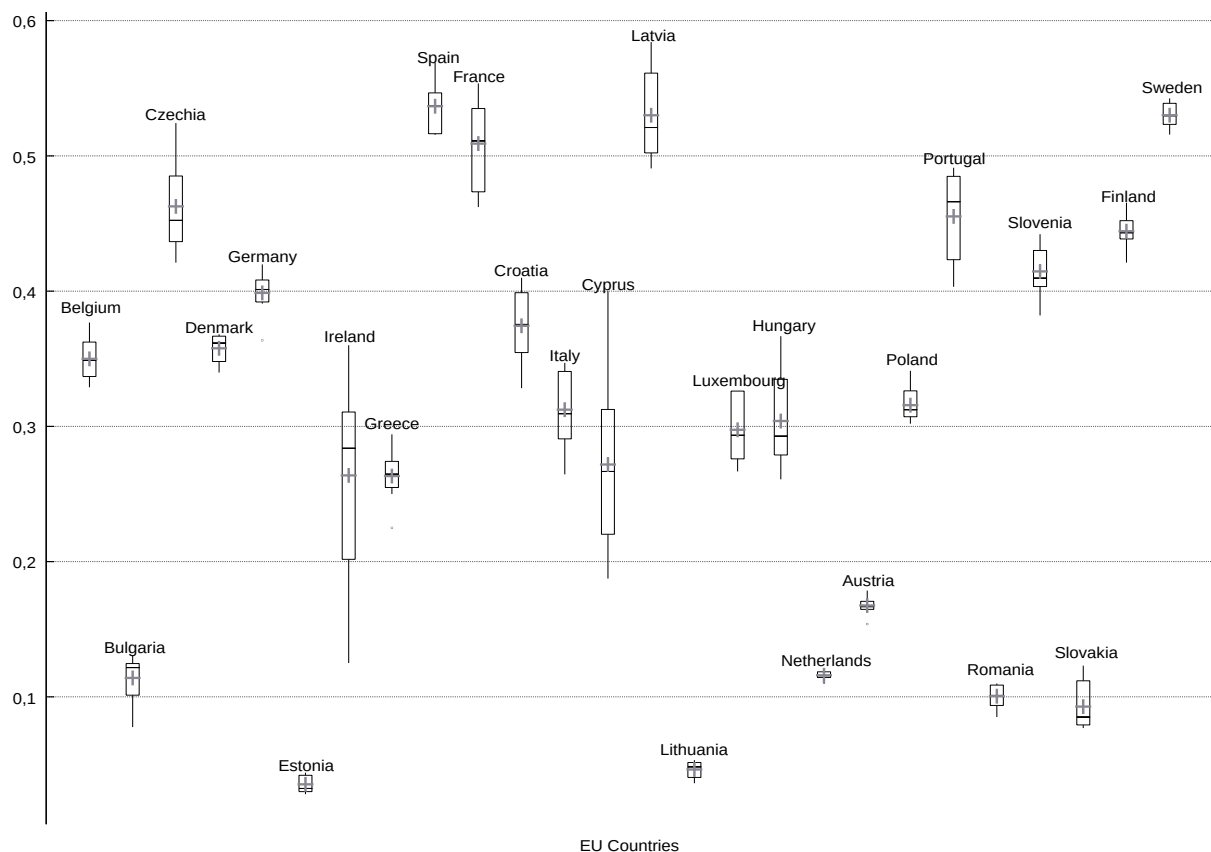
3. The patterns of local financial management, the evidence in EU countries

The patterns of local financial management promoted by the Theory of Fiscal Federalism are implemented in almost all modern democracies, including the EU countries. It is expected that local taxes cannot fully cover the local expenditure and local fiscal needs should be funded by other resources, emphasizing the intergovernmental transfers and the non-profit nature of local public goods and services. Besides, the requirement of certain financial autonomy of local governments corresponds to the principle of effectiveness in the local public sector.

3.1 Local Tax Revenues vs. Local Expenditure

Picture 1 displays how local tax revenues contribute to cover local expenditures.

Picture n. 1: Fiscal autonomy of local governments in the EU, total local taxes



Note: countries with unavailable data in the Eurostat are excluded (Malta)

Source: own processing based on Eurostat (2023b)

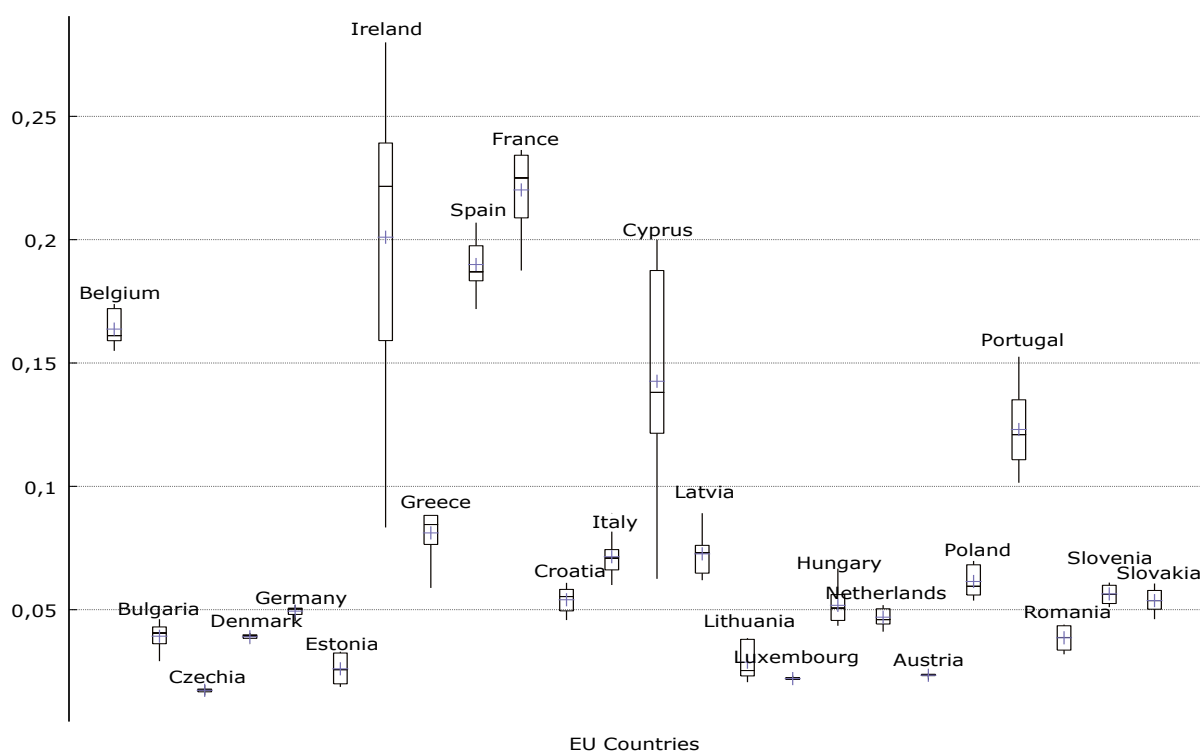
It is reported, that local governments in the prevalent part of the EU countries could cover less than 40% of their expenditure. The rest resources are covered mostly by intergovernmental transfers because non-tax revenues are usually not very profitable resources of financing, and

⁵⁶ Eurostat. Government finance statistics, 2023b.

returnable resources (loans) are under the central government's regulations.

Picture 2 displays how local tax revenues from the immovable property tax contribute to cover local expenditures. The contribution of the most profitable local tax, the immovable property tax, to cover the local expenditure amplifies the perception of local tax insufficiency to deal with local needs. The highest dispersion of both measures (Picture n. 1 and n. 2) refers to Ireland and Cyprus. The time-series shows that the local public sector suffers from processing centralization – an observable decrease in local expenditure and local tax revenues in the monitored period (Eurostat 2023b).

Picture n. 2: Fiscal autonomy of local governments in the EU, immovable property tax



Note: countries with unavailable data in the Eurostat are excluded (Malta, Finland, Sweden)

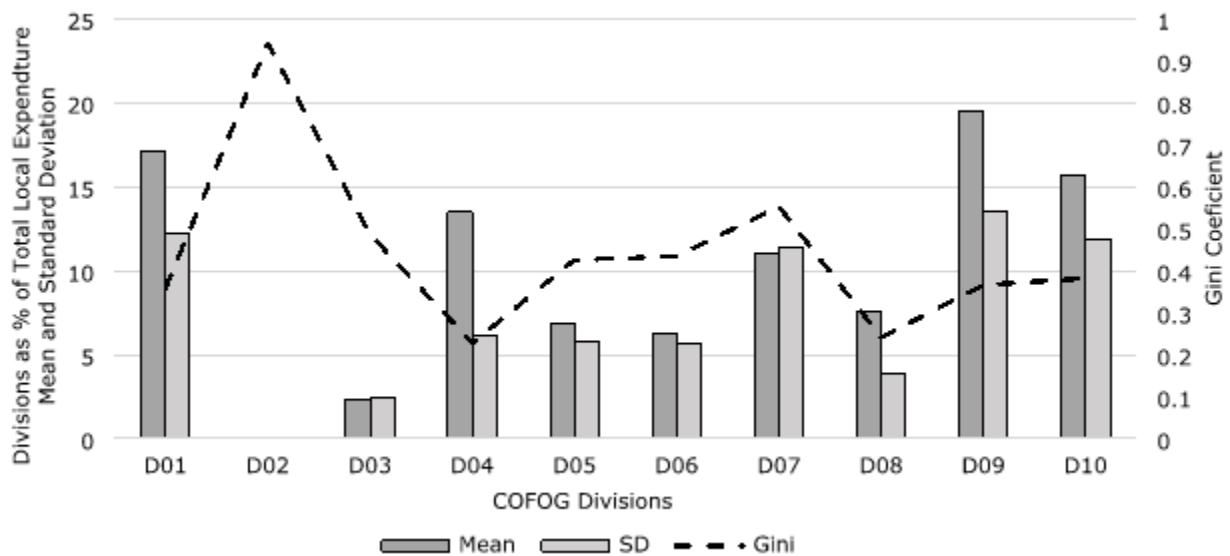
Source: own processing based on Eurostat (2023b)

3.2 Merit goods

Healthcare, education, welfare services, housing, public parks, and public libraries, as it is mentioned hereinbefore, belong to the most common examples of merit goods. Graph 1 displays the share of COFOG divisions on total local expenditure in the EU countries in the period 2012-2021. The most sizeable divisions are 01 General Public Services and 04 Economic Affairs. Division 01 General Public Services is tied to the administrative issues of the government and the provisioning of general services without any further specific purpose. Division 04 Economic affairs includes a wide group of expenditures concerning the maintenance of the infrastructure, transportation, administration of fishing, hunting, forestry, etc. Excluding those two divisions with a broad focus, it is obvious, that among the most sizeable divisions with specific purposes belong 07 Health, 08

Recreation, Culture and Religion, 09 Education, and 10 Social Protection. They are followed by 05 Environmental Protection, 06 Housing and Community Amenities. It is observable, that division 09 Education exploits the local budgets at most. In the case of this merit good (and also merit goods listed in divisions 07, 08, and 10), its impact on social welfare is evident and its positive externalities in consumption are described in Musgrave and Musgrave (1992). The Gini coefficient reports inequalities in local expenditures according to COFOG among EU countries. Graph 1 displays the most sizeable groups of expenditures in the period 2012-2021.

Graph n.1: COFOG divisions as % of total local expenditure (2012-2020 average)

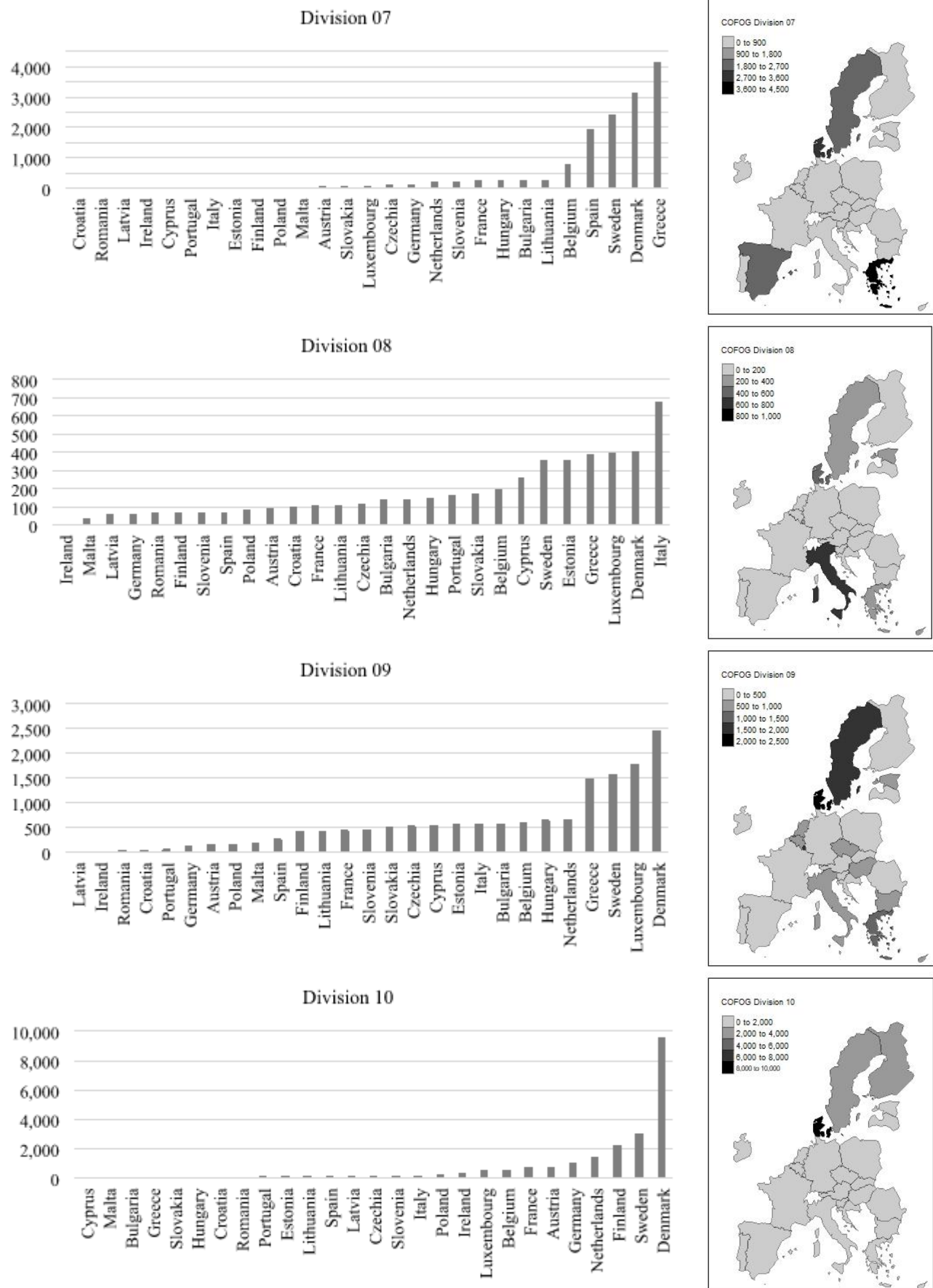


Source: own processing based on Eurostat (2023b)

The next figure (Graph 2) projects the 2012-2020 average local expenditure per capita focusing on divisions 07, 08, 09, and 10. The spatial perspective of the EU countries is displayed to point to the location of countries with the highest local expenditure per capita. Graph 2 identifies two groups of countries. There is a group of countries in the north of the EU that report the highest local expenditure per capita among the EU countries in divisions in the question. It is Denmark and Sweden (see COFOG divisions 07, 08, 09, and 10). It corresponds to the Nordic model with a strong public sector that provides citizens with a huge variety of social services (Koivunen, Ojala, and Holmén, 2021⁵⁷).

⁵⁷ Koivunen, A. Ojala, J., Holmén, J. The Nordic Economic, Social and Political Model, 2021.

Graph n.2: An overview of selected COFOG divisions in EUR per capita (2012-2020 average)



Source: own processing based on Eurostat (2023b)

Another group of countries is located oppositely in the south and contains Greece and Italy, and eventually Spain (see COFOG divisions 07, 08, and 09) and refers to the group of “welfare states”, characterized e.g. in Pedroso et. al, (2020)⁵⁸ as “Mediterranean”, “southern” or “familistic” emphasizing social welfare. Besides, Denmark, Sweden, Italy, and Spain report high degrees of expenditure decentralization when considering the 2012-2020 average (OECD 2023⁵⁹).

Conclusion

The local public sector provides a variety of local public goods and local services. According to the Theory of Fiscal Federalism, local governments should consider local needs and local specifics by realizing the decentralized allocation function of public finances. Local taxes present the direct match between the beneficiaries of local public goods and their costs, reflecting the principle of fiscal equivalence, etc., but they cannot fully cover these costs. It is evident, that the local public sector operates under the non-profit principle, because of the nonprofit character of local public projects, services, and goods, and funds local public goods and services to increase (or maintain) social welfare. In this perspective, merit goods are important, too.

In this paper, it is shown in the EU countries in the period between two economic crises 2012-2020, local tax revenues do not cover local expenditures and eventual coverage of costs of local public goods by local tax revenues remains hypothetical considering the principle of fiscal equivalence and hard budget constraint. Local expenditure on merit goods presents a sizeable part of local public spending. Results show that education, health, and social security exhaust the local budgets the most. Spatial projection reveals, that local expenditures per capita in mentioned COFOG divisions are highest in countries applying the Nordic model and in countries known as Mediterranean, southern or familistic countries emphasizing social welfare. In most of these countries, a high average degree of expenditure decentralization is observed.

References

- BUCHANAN, J. 1965. An Economic Theory of Clubs. In: *Economica*, vol. 32, no. 125, 1965, pp. 1–14. <https://doi.org/10.2307/2552442>.
- EUROSTAT. 2023a. Glossary: Classification of the functions of government (COFOG). [online]. Available at [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_\(COFOG\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Classification_of_the_functions_of_government_(COFOG))
- EUROSTAT. 2023b. Government finance statistics. Eurostat database. Eurostat. [online]. Available at <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>

⁵⁸ Pedroso , P. et al. Social Policy in Southern European Countries after the Recession, 2020.

⁵⁹ OECD. Revenue and spending shares of state and local government, 2023.

- KOIVUNEN, A., OJALA, J., HOLMÉN, J.(eds.) 2021. The Nordic Economic, Social and Political Model – Challenges in the 21st Century. London and New York: Routledge.
- MALIČKÁ, L. 2017. Vertical Fiscal Imbalance as an Integral Part of the Local Public Sector Financing: Its Determinants in the Case of New and Old European Union Members. In: Journal of Applied Economic Science, vol. 12, no. 1, p. 267-277.
- MUSGRAVE, R. A. 1959. The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy. New York: McGraw-Hill.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. 1992. Public Finance in Theory and Practice. New York. McGraw-Hill Book Company.
- OATES, W. E. 1972. Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- OATES, W. E. 1988. On the nature and measurement of fiscal illusion: a survey. In: Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews, edited by Brennan G., et al., pp. 65–82. Sydney: Australian National University Press.
- OECD. 2023. Revenue and spending shares of state and local government [online]. Available at <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>
- OLSON, M. (1969). The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. In: The American Economic Review, vol. 59, no.2, pp. 479-487.
- PEDROSO, P., ESTEVAO, P., TRIFILETTI, R., ATASU-TOPCUOGLU, R., CERTEL, N. 2020. Social Policy in Southern European Countries after the Recession. Madrid: Editorial Universitas, S.A.
- ROSEN, H. S. 1995. Public Finance. 4th Edition. Boston: Irwin.
- TIEBOUT, C. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of political economy, vol. 64, no.5, pp. 416-424.

Contact address

Ing. Jana Lukáčová
Technical University of Košice,
Faculty of Economics,
Department of Finance /Ph.D. Student
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
email: jana.lukacova@tuke.sk

Ing. Daniela Hadačová
Technical University of Košice,
Faculty of Economics,

Department of Finance /Ph.D. Student
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
email: daniela.hadacova@tuke.sk

Siniša Mali, MBA, CFA, CAIA
Technical University of Košice,
Faculty of Economics,
Department of Finance /Ph.D. Student
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
email: sinisa.mali@student.tuke.sk

doc. Ing. Lenka Maličká, Ph.D.
Technical University of Košice,
Faculty of Economics,
Department of Finance /Associate Professor
Němcovej 32, 040 01 Košice, Slovakia
email: lenka.malicka@tuke.sk

Acknowledgment

The paper is published with the support of the Scientific Grant Agency of the Ministry of Education, Science, Research and Sport of the Slovak Republic and Slovak Academy of Sciences within the projects 1/0681/22 and 1/0646/2023, and within the project 1/001/2022 granted by the Faculty of Economics, Technical University of Košice.

RIADENIE A HOSPODÁRSKY RAST V KRAJINÁCH PATRIACICH DO RÔZNYCH PRÍJMOVÝCH SKUPÍN

GOVERNANCE AND ECONOMIC GROWTH IN VARIOUS INCOME GROUP COUNTRIES: LOW, LOWER MIDDLE, HIGHER MIDDLE AND HIGH INCOME

Sofian BOUHLEL

Abstract

This comparative analysis study examines the role of good governance in economic growth, focusing on World Bank classified income groups. The study reviews existing literature on the relationship between good governance and economic growth, and uses statistical methods to analyze the data for the different income groups. The findings suggest that good governance is positively associated with economic growth, and that the strength of this relationship varies across income groups. Specifically, the study finds that good governance has a stronger effect on economic growth in low- and middle-income countries compared to high-income countries. The study concludes by discussing the implications of these findings for policy makers and the need for continued efforts to promote good governance as a means of promoting economic growth.

Introduction

The article "Good Governance's Role in Economic Growth: Comparative analysis of World Bank classified income groups" examines the relationship between good governance and economic growth across different income groups as classified by the World Bank.

Table n. 1: Group incomes classified by the World Bank

Group income	GNI per capita	No of countries
Low income	1025 USD or less	33
Lower middle income	1026 USD – 4035 USD	52
Upper middle income	4036 USD – 12475 USD	49
High income	12476 USD or more	47

Source : World bank classification

The article provides an overview of the existing literature on the topic and uses statistical analysis to identify the strength of the relationship between good governance and economic growth in each income group.

The article finds that good governance has a positive impact on economic growth, and that the strength of this relationship varies across income groups. Specifically, the article suggests that good governance has a stronger effect on economic growth in low- and middle-income countries compared to high-income countries. The authors conclude by discussing the implications of these findings for policy makers and the need for continued efforts to promote good governance as a means of promoting economic growth.

Overall, this article provides valuable insights into the importance of good governance in promoting economic growth, and highlights the need for targeted policies to address governance challenges in different income groups.

1 Hypothesis:

Hyp1: Good governance has significant effect on economic growth of different income group countries.

The study found that good governance has a positive impact on economic growth in all income groups, but the strength of this relationship varies across income groups.

In particular, the study found that good governance has a stronger effect on economic growth in low- and middle-income countries compared to high-income countries. This suggests that promoting good governance is especially important for promoting economic growth in developing countries.

Overall, the article highlights the importance of good governance in promoting economic growth and underscores the need for policies that address governance challenges in different income groups.

Hyp2: There is a strong relation between good governance and economic growth only in the Higher Middle and High Income group countries

While good governance is generally believed to be a critical factor for economic growth, it is not necessarily the case that this relationship only applies to higher middle and high-income countries.

In fact, numerous studies have shown that good governance is positively correlated with economic growth in countries at all income levels. For example, a study by the World Bank found that improved governance is associated with higher per capita income growth rates in low-income countries.

Good governance can help to create an enabling environment for economic growth by reducing corruption, increasing the efficiency and effectiveness of public institutions, and promoting private sector development. These factors are important in all countries, regardless of their income level.

That being said, it is true that the challenges and opportunities facing countries at different

income levels can differ, and the specific governance reforms needed to support economic growth may vary accordingly. For example, low-income countries may need to focus on building basic governance institutions and reducing corruption, while higher-income countries may need to address issues related to regulatory burdens and bureaucratic inefficiencies.

Overall, while the specifics may differ depending on the country, good governance is an important factor for economic growth in all countries, not just higher middle and high-income ones.

Hyp3: There are other factors which have more influence than good governance on economic growth of Low and Lower Middle Income group countries

While good governance is certainly an important factor in promoting economic growth in low and lower-middle-income countries, there are other factors that can also have a significant impact. These may include:

- Access to finance: Lack of access to finance can be a major constraint on economic growth in low and lower-middle-income countries. This can limit the ability of entrepreneurs and small businesses to invest in new equipment, technologies, and other productive assets that are necessary for growth.
- Infrastructure: Poor infrastructure, including inadequate roads, ports, and energy systems, can be a major bottleneck to economic growth. Without reliable and efficient infrastructure, it can be difficult for businesses to transport goods, access markets, and operate efficiently.
- Human capital: A well-educated and skilled workforce is essential for economic growth. Low and lower-middle-income countries may struggle to provide adequate education and training opportunities, which can limit the ability of workers to participate in higher value-added activities.
- Natural resources: Countries with abundant natural resources can experience rapid economic growth, particularly if those resources are effectively managed and utilized. However, resource-dependent growth can also be volatile and unsustainable if not managed carefully.
- Macroeconomic stability: A stable macroeconomic environment, including low inflation and stable exchange rates, can be critical for creating a conducive environment for investment and growth.

Overall, while good governance is an important factor in promoting economic growth in low and lower-middle-income countries, it is just one of many factors that can influence growth outcomes. Effective policy interventions and reforms will need to take a holistic approach to addressing these multiple factors in order to promote sustainable and inclusive economic growth.

2 Research questions:

RQ1: What is the nature of the relationship between good governance and economic growth ?

RQ2: What is the most influent governance factor in economic growth?

RQ3: Is good governance important to achieve the economic growth of all income groups ?

RQ4: What are the other factors which influence economic growth more than good governance ?

3 Theories :

This section summarizes the most important theories used in this research.

There are several theories that can be used to study the role of good governance in economic growth, including:

- Institutional theory: This theory posits that the quality of a country's institutions, including its political and economic institutions, is a key determinant of economic growth. Good governance is seen as a key component of strong institutions, which can promote investment, innovation, and productivity.
- Human capital theory: This theory suggests that investment in human capital, including education and training, is essential for economic growth. Good governance can play a critical role in ensuring that education and training systems are effective and accessible to all, regardless of background or social status.
- Social capital theory: This theory emphasizes the importance of social networks, norms, and values in promoting economic growth. Good governance can help to create a social environment that is conducive to economic activity, by fostering trust, cooperation, and accountability among citizens and institutions.
- A comparative analysis of World Bank classified income groups can help to shed light on the relationship between good governance and economic growth across different types of countries. For example, such an analysis might compare the experiences of low-income countries that have successfully implemented governance reforms with those that have not, in order to identify the factors that contribute to success or failure.

Similarly, a comparative analysis of high-income countries might examine the ways in which good governance has contributed to sustained economic growth over time, and the specific governance reforms that have been most effective in promoting innovation, productivity, and investment.

Overall, a comparative analysis of World Bank classified income groups can help to generate insights into the complex relationship between good governance and economic growth, and to identify the specific policy interventions and reforms that are most likely to promote inclusive and sustainable development.

4 Research methodology

A mix of quantitative + qualitative methods will be used in my research.

Quantitative method_: Empirical analysis included Correlation Matrix , Granger Causality Test and OLS Regression Test

Qualitative method_: Case study for each group income level and Interview with experts from World Bank.

5 Preliminary results

Table n. 2: Variables

ID	Variable	Proxy
VA	Voice and accountability	Voice and accountability
PS	Political stability	Political stability
GE	Government effectiveness	Government effectiveness
RL	Rule of law	Rule of law
CC	Control of corruption	Control of corruption
RQ	Regulatory quality	Regulatory quality
GD P	Economic growth	GDP per capita (current US\$)
INF	Inflation	Inflation, consumer prices (annual %)
NR S	Natural Resources	Total natural resources rents (% of GDP)
FDI	Foreign direct investment	Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)
PO V	Poverty	Poverty headcount ratio at \$3.65 a day (2017 PPP) (% of population)
TR D	Trade	Trade (% of GDP)
IND	Industry	Industry (including construction), value added (% of GDP)
UEP	Unemployment	Unemployment, total (% of total labor force)

Above table shows the variable and its proxies used in this study.

Table 3 to 6 shows the descriptive statistics for all income group countries. These table shows the mean, median, mode, normality test and standard deviation for each variable in each group. These table shows the average values, maximum and minimum values for all variables from which it is clear the range of values for all variables. Table also shows the standard deviation and number of observation for all variables.

Table n. 3: Descriptive Statistics: Low income Countries

	GDP	VA	PS	GE	RL	CC	RQ	INF	NRS	FD I	PO V	TR D	IN D	UEP
Mean	761.3 55	21. 650	22. 313	15. 843	19. 915	20. 885	19. 202	6.0 59	11.0 19	2.8 56	74. 511	53. 273	27. 064	5.13 2
Median	783.2 66	21. 515	22. 645	15. 960	19. 815	21. 250	19. 500	5.7 63	10.5 91	2.7 69	73. 300	52. 394	27. 101	5.08 9
Maximum	1162. 623	23. 400	26. 690	18. 300	22. 170	25. 950	21. 600	12. 248	19.6 47	5.7 79	79. 800	60. 503	30. 865	5.83 2
Minimum	468.8 66	19. 740	17. 740	13. 530	17. 670	18. 170	16. 600	2.8 69	8.11 6	1.0 74	70. 900	46. 458	23. 421	4.92 4
Std. Dev.	190.4 54	0.9 53	3.1 78	1.7 25	1.5 37	2.2 33	1.6 14	2.1 47	2.65 5	1.1 55	3.0 50	4.9 50	2.2 09	0.18 8
Skewness	0.273	0.0 23	0.0 77	0.0 09	0.0 08	0.3 84	0.2 51	1.0 53	1.65 8	0.8 46	0.7 13	0.1 96	0.2 28	2.55 3
Kurtosis	2.648	3.0 12	1.4 11	1.6 02	1.4 94	2.2 91	1.8 15	4.2 85	6.31 0	3.4 41	2.0 39	1.4 25	2.2 06	10.4 19
Jarque-Bera	0.369	0.0 02	2.1 24	1.6 30	1.8 91	0.9 10	1.3 81	5.3 25	19.2 05*	2.6 75	2.3 44	2.3 05	0.7 34	70.9 78*
Probability	0.831	0.9 99	0.3 46	0.4 43	0.3 88	0.6 35	0.5 01	0.0 70	0.00 0	0.2 63	0.3 10	0.3 16	0.6 93	0.00 0
Obs.	21	20	20	20	20	20	20	21	21	21	19	21	21	21

Note: * indicate 1% level of significance

Table n. 4: Descriptive Statistics: Lower Middle Income Countries

	GDP	VA	PS	GE	RL	CC	RQ	INF	NR S	FD I	PO V	TR D	IN D	UEP
Mean	1619 .887	35. 844	34.2 12	32. 541	32. 528	32. 781	31. 251	4.83 6	7.6 06	1.8 95	55. 032	51. 095	31. 502	5.34 2

Media n	1828 .252	35. 297	34.5 18	32. 119	32. 790	32. 878	31. 352	4.69 9	7.6 34	1.8 65	55. 400	50. 827	31. 653	5.25 0
Maxim um	2411 .335	38. 647	36.4 35	34. 740	36. 187	35. 231	32. 182	10.7 61	13. 371	3.1 08	69. 300	59. 965	34. 907	6.58 4
Minim um	623. 533	32. 692	25.2 63	31. 529	30. 078	30. 405	29. 998	3.01 8	3.4 12	0.8 24	37. 300	42. 631	27. 801	5.01 5
Std. Dev.	662. 822	1.9 05	2.30 2	0.9 52	1.6 45	1.4 74	0.5 71	1.66 8	2.8 09	0.5 12	9.8 02	4.6 64	2.3 10	0.36 1
Skewn ess	- 0.35 8	0.2 15	- 3.04 8	1.1 31	0.4 24	0.0 45	0.2 99	2.16 1	0.1 73	0.2 91	0.1 96	0.1 51	0.2 18	1.97 9
Kurtosi s	1.51 4	1.7 37	12.7 61	3.3 32	2.7 04	1.6 53	2.5 91	8.65 1	2.1 70	3.4 25	1.8 57	2.3 02	1.7 29	7.63 6
Jarque- Bera	2.38 1	1.4 83	110. 365*	4.3 55	0.6 73	1.5 19	0.4 37	44.2 85*	0.7 08	0.4 56	1.1 57	0.5 06	1.5 81	32.5 22*
Probab ility	0.30 4	0.4 76	0.00 0	0.1 13	0.7 14	0.4 68	0.8 04	0.00 0	0.7 02	0.7 96	0.5 61	0.7 76	0.4 54	0.00 0
Obs	21	20	20	20	20	20	20	21	21	21	19	21	21	21

Note: * indicate 1% level of significance

Table n. 5: Descriptive Statistics: Higher Middle Income Countries

	GDP	VA	PS	GE	RL	CC	RQ	INF	NR S	FD I	PO V	TR D	IN D	UE P
Mean	5949 .531	46.4 58	48. 206	45. 830	42.7 49	44.5 89	44. 891	4.09 1	5.5 02	2.8 06	25. 080	51. 518	35. 667	5.80 1
Media n	6300 .085	46.9 97	48. 574	45. 897	44.5 18	44.6 75	44. 859	3.73 3	5.0 11	2.8 59	24. 950	49. 647	35. 771	5.76 7
	9548	47.6	50.	47.	45.1	46.0	46.	9.99	10.	4.1	50.	62.	37.	6.75

Maxim um	.200	54	288	442	65	27	254	9	347	33	300	052	119	8
Minim um	1962 .962	37.3 31	44. 398	43. 821	15.1 92	41.0 93	43. 620	1.61 3	2.3 28	1.6 93	5.1 00	43. 748	34. 112	5.45 5
Std. Dev.	2864 .577	2.18 9	1.7 85	0.8 88	6.53 8	1.07 7	0.8 98	1.98 0	2.2 47	0.6 97	15. 211	5.8 57	0.9 54	0.31 8
Skewn ess	- 0.21 9	- 3.88 4	- 0.6 47	- 0.2 95	- 4.02 3	- 1.65 0	- 0.0 41	- 1.11 5	- 0.3 69	- 0.0 33	- 0.2 08	- 0.5 32	- 0.0 61	- 1.24 7
Kurtos is	1.44 4	16.7 69	2.3 66	2.6 96	17.4 85	6.65 2	1.5 51	4.72 6	2.2 57	2.1 09	1.7 01	1.9 65	1.6 91	4.84 2
Jarque -Bera	2.28 8	208. 265*	1.7 30	0.3 67	228. 791*	20.1 93*	1.7 56	6.95 4**	0.9 59	0.6 98	1.5 51	1.9 28	1.5 13	8.41 0**
Probab ility	0.31 9	0.00 0	0.4 21	0.8 33	0.00 0	0.00 0	0.4 16	0.03 1	0.6 19	0.7 05	0.4 60	0.3 81	0.4 69	0.01 5
Obs	21	20	20	20	20	20	20	21	21	21	20	21	21	21

Note: * & ** indicate 1% & 5% level of significance respectively.

Table n. 6: Descriptive Statistics: High Income Countries

	GDP	VA	PS	GE	RL	CC	RQ	IN F	NR S	FD I	PO V	TR D	IN D	UE P
Mean	37197 .420	74.9 86	74.7 73	81.0 05	80.3 69	79.7 42	81.3 20	1.9 88	1.5 42	2.9 85	1.1 10	57.7 84	24.0 90	6.6 68
Median	39847 .260	75.2 48	74.5 73	81.1 13	80.4 03	80.0 50	81.4 10	2.0 41	1.3 65	2.6 78	1.0 00	59.0 96	23.9 79	6.6 28
Maxim um	44774 .780	77.1 10	77.7 00	81.6 00	81.1 15	81.0 65	82.2 00	4.5 23	2.5 44	5.8 73	1.7 00	63.3 34	26.5 47	8.1 90
Minimu m	24822 .430	73.0 85	73.2 35	80.2 50	79.4 10	78.1 85	79.9 55	0.3 20	0.8 70	0.5 22	0.8 00	49.2 50	22.4 06	4.7 73

Std. Dev.	6491. 040	1.05 1	1.15 5	0.40 2	0.50 7	0.90 6	0.67 2	0.9 90	0.5 32	1.3 21	0.2 61	4.86 9	1.18 1	0.9 65
Skewne ss	-0.806	0.08 1	0.97 0	- 6	- 8	- 9	- 0	0.35 90	0.3 01	0.5 46	0.3 86	- 9	0.52 9	0.14 82
Kurtosi s	2.315	2.57 4	3.68 8	1.95 1	2.09 3	1.85 0	2.05 9	3.5 15	2.1 02	2.7 19	2.5 56	1.82 2	2.03 9	2.2 28
Jarque- Bera	2.683	0.17 3	3.52 9	1.46 6	0.79 1	1.68 6	1.14 6	0.7 63	1.5 83	0.4 89	2.7 82	2.19 4	0.88 6	0.6 37
Probabi lity	0.261	0.91 7	0.17 1	0.48 0	0.67 3	0.43 0	0.56 4	0.6 83	0.4 53	0.7 83	0.2 49	0.33 4	0.64 2	0.7 27
Obs	21	20	20	20	20	20	20	21	21	21	20	21	21	21

Table n. 7: Correlation Matrix: Low Income Countries

	LGD P	VA	PS	GE	RL	CC	RQ	INF	NR S	FDI	PO V	TR D	IN D	U EP
LG DP	1.00 0													
VA	0.17 5	1.00 0												
PS	- 0.23 4	0.54 8**	1.00 0											
GE	0.31 0	0.34 0	0.72 5*	1.0 00										
RL	0.16 0	0.64 0*	0.84 4*	0.8 82*	1.00 0									
CC	- 0.24 2	0.37 1	0.84 2*	0.7 19*	0.76 2*	1.00 0								
RQ	0.52 6	- 0.10	0.18 5	0.6 99*	0.54 4**	0.24 4	1.00 0							

		8												
IN	0.41	0.55	0.22	0.3	0.36	0.01	0.14	1.00						
F	9***	6**	4	55	5	9**	5	0						
NR	0.34	0.01	0.01	0.4	0.18	0.05	0.43	0.51	1.00					
S	4	2	6	04	3	7	6***	0	0					
FD	0.33	0.62	0.59	0.1	0.39	0.58	0.41	0.04	0.52	1.00				
I	5	9*	3**	38	5	2**	4***	8	4**	0				
PO	-	0.22	0.74	0.2	0.40	0.73	-	-	-	-	1.0			
V	4*	5	7*	28	5***	1*	0.21	0.20	0.34	0.66	5*	00		
TR	0.32	0.33	0.47	0.6	0.59	0.24	0.43	0.47	0.51	0.01	-	1.0		
D	4	6	5**	34*	1**	1	4***	1**	2**	9	0.0	55	00	
IN	0.08	0.66	0.77	0.6	0.75	0.66	0.11	0.35	0.18	0.54	-	0.3	0.6	1.0
D	7	7*	8*	86*	4*	3*	3	7	3	1**	58	95*	00	
UE	-	0.61	0.50	0.1	0.26	0.58	-	-	-	-	-	-	0.2	1.0
P	5*	8	8**	65	1	8**	0.25	0.19	0.32	0.53	0.7	0.0	0.9	0.0
							3	1	1	1**	22*	66	09	00

Note: *, ** & *** indicate 1%, 5% & 10% level of significance respectively.

Table n. 8: Correlation Matrix: Lower Middle Income Countries

	LGD	VA	PS	GE	RL	CC	RQ	IN	NR	FDI	PO	TR	IN	U
P	VA	PS	GE	RL	CC	RQ	IN	NR	FDI	PO	TR	IN	U	EP
LG	1.000													
DP														
VA	0.600	1.00												
	*	0												
PS	-	0.14	1.0											
	0.029	8	00											
GE	-	0.43	-	1.00										
	0.366	8***	0.2	0										

			36											
RL	- 0.424 ***	0.42 9***	- 0.2 40	0.86 3*	1.00 0									
CC		0.87 8*	- 0.3 24	0.61 2*	0.70 2*	1.00 0								
RQ		0.64 6*	- 0.1 65	0.65 6*	0.46 4***	0.64 0*	1.00 0							
IN F	- 0.139	0.56 2**	0.0 64	- 0.51 1**	- 0.48 2**	- 0.60 5*	- 0.51 4**	1.0 00						
NR S	- 0.261	0.80 6*	0.1 35	- 0.57 5**	- 0.59 6*	- 0.83 0*	- 0.59 9*	0.8 63*	1.00 0					
FD I		0.24 6	0.0 33	- 0.55 1**	- 0.52 4**	- 0.37 3	- 0.51 6**	0.7 22*	0.57 0**	1.00 0				
PO V	- 0.916 *	- 0.80 8*	0.0 51	0.06 0	0.08 4	- 0.55 8**	- 0.37 8	0.3 99	0.53 5**	0.09 0	1.00 0			
TR D	- 0.226	0.78 7*	0.1 80	- 0.58 3**	- 0.60 6*	- 0.81 2*	- 0.56 5**	0.8 40*	0.98 6*	0.53 5**	0.48 2**	1.0 00		
IN D	- 0.463 ***	- 0.91 8*	0.1 45	- 0.48 0**	- 0.52 2**	- 0.87 7*	- 0.58 3**	0.7 58*	0.95 2*	0.47 0**	0.72 7*	0.9 31*	1.0 00	
UE P	- 0.889 *	- 0.31 0	- 0.1 73	0.56 6**	0.65 2*	0.02 4	- 0.11 5	- 0.1 14	- 0.05 1	- 0.27 2	- 0.70 4*	- 0.0 89	0.1 34	1.0 00

Note: *, ** & *** indicate 1%, 5% & 10% level of significance respectively.

Table n. 9: Correlation Matrix: Higher Middle Income Countries

	LGD P	V A	PS	GE	RL	CC	RQ	INF	NRS	FDI	PO V	TR D	IND	U EP
LG DP	1.00 0													
V A	- 0.25 5	1.0 00												
PS	0.70 4*	- 0.0 85	1.00 0											
GE	0.72 2*	- 0.1 50	0.57 8**	1.00 0										
RL	0.81 8*	- 0.1 48	0.45 1****	0.70 8*	1.00 0									
CC	0.74 5*	- 0.1 59	0.71 4*	0.72 8*	0.78 2*	1.0 00								
RQ	0.22 9	0.2 08	0.28 3	0.70 7*	0.28 4	0.2 63	1.00 0							
IN F	- 0.49 9**	0.2 53	- 0.48 4**	- 0.55 5**	- 0.32 0	- 0.3 45	- 0.29 0	1.00 0						
NR S	- 0.21 9	0.0 69	- 0.23 5	- 0.36 8	0.08 7	0.0 80	- 0.48 2	0.75 2*	1.00 0					
FD I	- 0.42 1****	0.0 00	- 0.40 7****	- 0.49 8**	- 0.09 4	- 0.1 66	- 0.43 9****	0.70 6*	0.89 4*	1.00 0				
PO V	- 0.97	0.2 51	- 0.71	- 0.79	- 0.75	- 0.6	- 0.37	0.61 4*	0.40 7****	0.57 4**	1.0 00			

	2*		8*	8*	2*	85*	6							
TR	-		-	-	-	-	-							
D	0.48	0.0	0.28	0.27	0.16	0.0	0.22	0.62	0.81	0.83	0.5	1.0		
	1**	89	7	3	3	83	2	7*	5*	5*	65*	00		
IN	-	-	-	-			-							
D	0.03	0.0	0.12	0.28	0.21	0.1	0.60	0.51	0.92	0.80	0.2	0.7	1.00	
	4	37	4	2	7	81	0*	9**	9*	0*	34	15*	0	
UE	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.
P	0.35	0.1	0.02	0.06	0.52	0.2	0.14	0.25	0.45	0.45	0.1	0.1	0.52	00
	7	95	2	3	0**	83	9	2	9**	0***	93	27	4**	0

Note: *, ** & *** indicate 1%, 5% & 10% level of significance respectively.

Table n. 10: Correlation Matrix: High Income Countries

	LG DP	VA	PS	GE	RL	CC	RQ	IN F	NRS	FDI	PO V	TR D	IN D	U EP
LG DP	1.00 0													
V A	- 0.65 0*	1.00 0												
PS	- 0.72 5*	0.36 5	1.00 0											
GE	- 0.06 5	0.40 9***	- 0.06 4	1.00 0										
RL	0.28 6	0.01 3	- 0.14 7	0.18 3	1.00 0									
CC	- 0.64 9*	0.84 7*	0.44 5***	0.45 4***	0.08 4	1.00 0								
RQ	- 0.46 9**	0.70 9*	0.10 2	0.14 7	- 0.00 8	0.82 5*	1.00 0							

IN	-	0.17	0.41	0.24	-	0.06	0.08	0.49	0.53	1.0				
F	9	4****	7	8	5	5**	7**	00						
NR	0.41	0.13	-	0.24	0.19	0.19	0.11	0.6						
S	5****	8	7	2	7	5	3	59	1.00					
								*	0					
FD	-	0.14	0.07	0.18	-	0.16	0.34	0.15	-	0.1	0.08	1.00		
I	4	0	4	4	8	2	1	83	9	0				
PO	-	0.90	0.47	0.78	-	0.05	0.37	0.42	-	0.0	0.43	0.11	1.0	
V	5*	4**	8*	4	5	6****	3	21	7****	9	00			
TR	0.92	0.62	-	-	-	-	-	-	-	0.56	0.03	0.7	1.00	
D	5*	4*	9**	1	5	2*	8**	38	2**	4	79*	0		
IN	-	0.73	0.71	0.62	-	0.17	0.41	0.71	0.6	0.22	0.39	0.6	-	1.
D	0*	6*	9*	6	5****	4*	9**	*	9	4****	42*	1**	0.54	00
													0	
UE	-	0.17	0.51	0.27	0.59	0.59	0.53	0.14	-	0.28	0.12	0.1	-	0.
P	6	4**	4	3*	8*	6**	0	14	0.0	0.6	0.2	0.18	0.14	1.00
													5	0

Note: *, ** & **** indicate 1%, 5% & 10% level of significance respectively.

- The results of correlation presents a Strong correlation for Higher Middle Income and High Income groups. However, it shows a weak correlation for Lower Middle Income and Low Income groups.

Table n. 11: Granger Causality Test

	Low Income		Lower Middle Income	Middle	Higher Middle Income	Middle	High Income	
Hypothesis	F-Statistic	Prob	F-Statistic	Prob.	F-Statistic	Prob.	F-Statistic	Prob
VA → LGDP	2.650	0.124	2.391	0.143	0.009	0.924	0.022	0.884
LGDP → VA	1.655	0.218	9.164*	0.009	0.770	0.394	4.593**	0.049

PS → LGDP	3.831***	0.06 9	0.235	0.635	0.189	0.670	0.858	0.36 9
LGDP → PS	1.723	0.20 9	0.097	0.759	1.844	0.195	0.356	0.56 0
GE → LGDP	1.220	0.28 7	3.057	0.101	0.218	0.647	0.111	0.74 4
LGDP → GE	0.002	0.96 5	9.555*	0.008	1.291	0.274	2.250	0.15 4
RL → LGDP	2.283	0.15 2	4.796**	0.045	0.566	0.463	0.123	0.73 1
LGDP → RL	0.331	0.57 4	4.710**	0.047	0.031	0.863	0.182	0.67 6
CC → LGDP	0.584	0.45 7	2.446	0.139	1.320	0.269	0.278	0.60 6
LGDP → CC	2.099	0.16 8	5.665**	0.031	1.575	0.229	1.166	0.29 7
RQ → LGDP	0.019	0.89 4	2.549	0.131	0.367	0.554	0.003	0.95 4
LGDP → RQ	0.863	0.36 8	8.182**	0.012	0.113	0.741	1.935	0.18 5

Note: *, ** & *** indicate 1%, 5% & 10% level of significance respectively.

Estimation Model used in this study for each income group

$$\text{LGDP} = \alpha + \beta_1\text{VA} + \beta_2\text{PS} + \beta_3\text{GE} + \beta_4\text{RL} + \beta_5\text{CC} + \beta_6\text{RQ} + \beta_7\text{INF} + \beta_7\text{NRS} + \beta_8\text{FDI} + \beta_9\text{TRD} + \beta_{10}\text{IND} + u$$

Table 7 to 10 shows the correlation matrix between variables for each income group. Significant values are indicated by * signs in the tables.

Table 11 shows the granger causality test results between economic growth and governance variables for each income group.

Table 11 results show the one way granger causality from Economic Growth to Voice and Accountability for Lower Middle income countries and for high income countries.

For lower middle income countries, one way causality found from economic growth to Government effectiveness, from economic growth to Control of corruption and from economic growth to Regulatory quality. Results also show the two way causality in this group between Rule of Law and Economic growth.

Results also show the one way granger causality from political stability to economic growth in low income countries only.

Table n. 12: OLS Regression test

	Low Income			Lower Middle Income			Higher Middle Income			High Income		
Variable	Coefficient	t-Statistic	Prob.	Coefficient	t-Statistic	Prob.	Coefficient	t-Statistic	Prob.	Coefficient	t-Statistic	Prob.
VA	0.342	2.891**	0.020	0.137	2.621**	0.031	-0.010	-0.329	0.751	-0.01	-1.091	0.307
PS	0.006	0.208	0.840	-0.009	-0.870	0.410	0.126	2.875**	0.021	-0.041	-3.403*	0.009
GE	0.122	2.345**	0.047	-0.054	-0.822	0.435	0.584	2.856**	0.021	-0.041	-1.357	0.212
RL	-0.424	-2.932**	0.019	-0.263	-6.564*	0.000	-0.017	-1.656	0.136	-0.010	-0.568	0.585
CC	-0.027	-0.697	0.506	0.095	1.735	0.121	-0.167	-1.193	0.267	-0.013	-0.340	0.743
RQ	0.284	4.220*	0.003	-0.033	-0.389	0.707	-0.074	-0.397	0.702	0.026	0.851	0.420
INF	0.002	0.072	0.945	-0.011	-0.316	0.760	0.003	0.041	0.968	-0.030	-2.271***	0.053
NRS	-0.024	-1.373	0.207	0.094	1.608	0.147	0.099	0.504	0.628	0.132	3.144**	0.014
FDI	-	-	0.7	-	-	0.3	0.172	0.66	0.5	0.004	0.547	0.6

	0.016	0.28	81	0.113	1.01	38		5	25			00
		8			9							
TRD	-	-	0.9	-	-	0.8	-	-	0.0		2.475	0.0
	0.002	0.11	11	0.005	0.17	0.69	0.096	5*	01	0.014	**	38
IND		1.23	0.2	-	1.77	0.1		0.89	0.3	-	-	0.0
	0.046	3	53	0.114	1	15	0.274	0	99	0.048	**	48
C	-	-	0.9	14.36	5.08	0.0	-	-	0.1	17.65	5.809	0.0
	0.140	0.07	46	2	6*	01	18.13	1.44	0.1	5	*	01
Robustness tests												
R-squared		0.91			0.98			0.94			0.994	
		0			4			9				
Durbin-Watson stat		1.57			2.45			1.93			2.303	
		1			6			8				
F-statistic		7.36	0.0		45.0	0.0		13.5	0.0		125.9	0.0
		2*	04		80*	00		66*	01		32*	00
Breusch-Godfrey LM:		0.60	0.6		1.33	0.2		0.00	0.9			0.4
		7	07		0	87		03	87		0.609	61
Breusch-Pagan-Godfrey		0.61	0.7		0.60	0.7		0.42	0.9			0.9
		0	80		4	85		4	06		0.336	51

Note: *, ** & *** indicate 1%, 5% & 10% level of significance respectively.

Above table shows the regression results for different income group countries. Coefficients along with t value and p value are reported.

Voice and Accountability is positive and significant for low income countries and lower middle income countries only. Voice and Accountability affect economic growth positively for these groups.

Political stability is significant for higher middle income group and high income countries. However impact is positive for higher middle income group while negative for high income. Government effectiveness is positive and significant for low income countries and higher middle income countries only. Government effectiveness affect economic growth positively for these groups.

Results for Control of corruption are insignificant for all groups. Regulatory Quality is positively significant for low income group only. Means increase in Regulatory Quality increases GDP in this group.

Various robustness tests are applied and verified that model is all correct. R2 for all models are good and reported in last of results.

Durbin-Watson statistics shows there is no autocorrelation in the model, because results are between 1.5 and 2.5.

Heteroskedasticity Test: Breusch-Pagan-Godfrey also applied for all groups which is normal. It confirm the model is free from Heteroscedasticity. It has null hypothesis of no Heteroscedasticity in the model.

Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test is also applied for all groups which is normal. It confirm the model is free from serial correlation. It has null hypothesis of no serial correlation in the model.

Contact adress

Sofian Bouhlel

University of Public Service, Doctoral School of Public Administration Sciences

Ludovika tér 2, Budapest, 1083 Hungary

email: sofianbouhlel71195@gmail.com

VÝVOJ ODPADOVÉHO HOSPODÁRSTVA NA SLOVENSKU A VYBRANÝCH EURÓPSKYCH KRAJINÁCH

WASTE MANAGEMENT DEVELOPMENT IN SLOVAKIA AND SELECTED EUROPEAN COUNTRIES

Marina VALENČIKOVÁ

Abstract

Since 1990, public administration in Slovakia has been in constant flux, owing to ongoing transitions and an unstable political environment following the fall of the former regime. The last significant change in the Slovak self-government system was decentralization. In Slovakia, inter-municipal cooperation in waste management is in its early stages. However, based on many international experiences, this method of ensuring municipal waste collection and management is an effective solution. The study aims to evaluate the collection and separation of municipal waste, recycling, and energy recovery between 2017-2021, based in Slovakia, Finland, and France, where Finland produces the most waste. Countries such as Finland and France are examples of good practices where inter-municipal waste management cooperation achieves good results in using energy waste.

Nonetheless, the Ponitrian Association of Municipalities can be referenced as a good practice in Slovakia, specifically in the Nitra region, in ensuring the collection and management of municipal waste through inter-municipal cooperation. The Nitra Region currently has 57 member municipalities in the association.

Keywords: waste management, cooperation, environment

Introduction

Technology, producing goods and packaging, and promoting a consumerist lifestyle are all connected to waste. Developing and adapting various storage options as their quantity and composition grow will be necessary. The prevention of waste, reduction of waste, recovery of waste, and collection of waste all require support. The waste management activities supported by the European Union and the Slovak Republic adhere to the goal hierarchy outlined in each organization's conceptual document. Additionally, these activities comply with the transition period that the Slovak Republic is required to follow and the EU laws that are in effect. The requirements

of humanity lead to an increase in waste production, which can have devastating consequences.

1. Role of Public Administration in Waste Management

Corresponding to Marišová & Fandel (2022), each European Union member state is required under Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste to prepare its Waste Prevention Programme and Waste Management Programme Slovak Republic (hereinafter referred to as SR) as an EU (hereinafter referred to as EU) member state adopted both strategies. In SR, according to Act no. 79/2015 Coll. on waste and amendments to specific laws, *“Waste management is a set of activities aimed at preventing and limiting the generation of waste and reducing its danger to the environment and managing waste.”* Minelgaitė & Liobikienė (2019) identify waste management behaviors, including principles of 3R, such as reducing, reusing, and recycling behavior.

The process of public administration reform in the SR started in 1990 and focused primarily on decentralization, administrative reform, and reform of the territorial and administrative division of the state. This process began in the SR primary objective of this reform to the public administration was to increase the quality of services provided to citizens, shift the focus from *“management”* to *“care,”* and devolve additional responsibilities to the various levels of local government. During the reforms, the SR has adopted several strategies that support the environment. Moreover, SR is, together with Finland (hereinafter referred to as FI) most rural country in the EU, as investigated by Hauptvogel et al. (2022). One of these is the Environmental Strategy, which requires the Slovak public administration to have more efficient management in line with the EU Green Deal. (Marišová et al., 2022) Michalovič & Figuli (2022) agree that international climate change regimes have always influenced the European climate change regime. However, in the last decade, the EU has become a global leader in climate change. In the context of the subsequent municipal reform in the territory of the SR, the adoption of Act No. 416/2001 Coll. on the transfer of specific competencies from state administration bodies to municipalities and higher territorial units decentralized the public administration. Not forget to mention, based on the Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2018/851, waste management with a binding order of priorities to prevent or reduce the adverse effects of waste generation and waste management and to reduce the overall impact of resource use and to increase the efficiency of such use, the following binding hierarchy of waste management is applied:

- waste prevention,
- preparation for reuse,
- recycling,
- other recovery, for example, energy recovery,

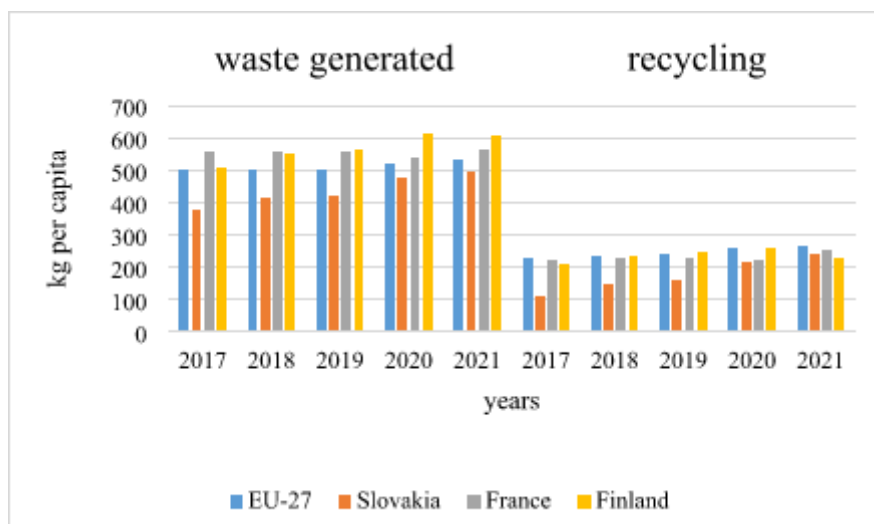
- disposal.

1. 1 Inter-municipal Waste Management Cooperation

Currently, self-governing municipal offices in SR are responsible for exercising their authority in waste management. Municipalities coordinate the collection and treatment of municipal waste by EU and SR law. It is being compared to the goals established by the Slovak government in Waste Management Program 2021-2025, the Environmental Policy Strategy of the Slovak Republic until 2030, and the Program Statement of the Slovak government for the years 2020-2024. As claimed by Bodíková (2014), illegal landfills plague most municipalities in SR. Illegal landfills contain over 90% mixed municipal waste and construction and demolition waste, mostly from households rebuilding, extending, or modernizing family homes or apartments. As confirmed, citizens, not companies, usually create illegal landfills. Jakab (2022) agrees with Bodíková (2014) and stresses that under the current law, illegally dumped trash is the responsibility of both district authorities and municipalities. The position of municipalities in mutual cooperation is the same and is regulated by Act 369/1990 Coll. on the municipal establishment. The intermediate partnership must be not only legally anchored but also advantageous for all parties and must be by the needs of the inhabitants of municipalities. (Tej et al. 2021; Valach 2022) Within the municipality's self-governing competence, they most often cooperate in the environmental sector, specifically in managing municipal waste and dissipation and wastewater management, respectively stated by Valach and Cifranič (2021).

Šimková & Bednárová (2022) claim that the production of municipal waste on the territory of SR in the previous years showed a fluctuating development trend and significant regional disparities. This can be seen in Graph 1, where between the investigated period of 2017-2021, the production of communal waste has been increasing, not only in SR but also on the European level, as well as in examined countries such as FI and France (hereinafter referred to as FR)

Graph n.1: Generated and recycled communal waste in selected EU countries



Source: own processing based on Eurostat (2023)

In Table 1, the administrative division in SR is displayed, where it may be concluded that SR is distributed and has many municipalities in a small area, so it may be challenging to apply the merging of municipalities (amalgamation).

Table n. 1: Administrative division in SR

Level	Subdivision	No.
NUTS 1		1
NUTS 2	Area (oblasť)	4
NUTS 3	Regions (kraje)*	8
LAU 1	Districts (okresy)	79
LAU 2	Municipalities (obce)	2927*

Note: in the Constitution, referred to as Higher Territorial Unit (HTU), no. of municipalities with urban districts of Bratislava and Košice

Source: own processing based on Michniak (2008) and Plešivčák et al. (2022)

However, in 2005, the municipalities of the Nitra Region founded the Ponitra Association of Municipalities for Separate Collection and Waste Management as an interest association of legal entities registered in the Register of Interest Associations maintained at the District Office in Nitra. The association's activities are the long-term comprehensive management of waste generated in the territory of the municipalities that are members of the association, reducing the volume of landfilled waste, and solving problematic phenomena in the waste management of member municipalities. The association currently consists of 57 member municipalities of the Nitra region. There are 43 municipalities in the Nitra district, 11 municipalities in the Topoľčany district, and three member municipalities in the Šaľa district. Almost 81 000 inhabitants live in more than 25 000 households on the association's territory. Within the objectives of the Association, there are recognized:

- long-term implementation of separated waste collection in municipalities, sorting and subsequent recovery of separated components,
- ensuring the collection, collection, and disposal of unsorted municipal waste,
- construction of own sorting facility, composting plant, transshipment stations, vehicle and technological park, and other equipment used to fulfill the object of the activity,
- solving problematic phenomena in waste management in municipalities that are members of the association,
- educational activity aimed at motivating the population to separate household waste and increasing environmental interest. (PZO 2023)

Regarding FI, in the 1990s, EU membership changed waste laws. Municipal waste management organizations peaked in the 1990s. The new Waste Act, enacted in 1994, has accelerated municipal cooperation. In the 1990s, separate collection of bio-waste became more

prevalent, and recycling requirements and municipal solid waste counseling became more effective. In 2021, the next Waste Act went into effect. The EU Waste Directive 2018 revision aims to reduce waste and increase recycling and reuse. Due to the new Waste Act, recycling goals for various waste fractions have become more stringent, and the separate collection has been intensified. The transition to a circular economy is currently one of the top priorities in the Finnish waste sector. (Team Finland 2023; Act 646/2011 on Waste) As seen in Table 2, there are fewer municipalities in FI than SR due to the amalgamation process.

Table n. 2: Administrative division in FI

Level	Subdivisions	No.
NUTS 1	Mainland Finland, Åland	2
NUTS 2	Large areas (Suuralueet / Storområden)	5
NUTS 3	Regions (Maakunnat / Landskap)	19
LAU 1	Sub-regions (Seutukunnat / Ekonomiska regioner)	77
LAU 2	Municipalities (Kunnat / Kommuner)	309

Source: own processing based on stat.fi (2020)

In FI, the responsibility for managing the household and similar waste is entrusted to the municipalities, which can transfer to a public institution for inter-municipal cooperation or to a mixed syndicate, either all the competence or part of this competence, including treatment, the landfilling of final waste as well as the related transport, sorting, or storage operations. Communities of municipalities, agglomeration communities, or metropolises are the main actors in waste collection and treatment. They can either exercise these powers directly or transfer them in whole or in part to a mixed syndicate: this is often the case for the processing competence, which is managed by a processing syndicate on a larger scale to pool treatment equipment for a larger territory. According to data produced by the Ministry responsible for ecology, 95% of the French population lives in a municipality that has transferred all or part of its waste competence (treatment and possibly collection) to an inter-municipal structure as stated in Ordures ménagères et autres déchets (Articles L2224-13 à L2224-17-1) - Article L2224-13.

Table n. 3: Administrative division in FR

Level	Subdivisions	No.
NUTS 1	Regions (régions) + DOM (collectively)	18
NUTS 2	Former regions + DOM (individually)	27
NUTS 3	Departments (départements) + DOM (individually)	101
LAU 1	Cantons (Cantons de rattachement)	2290
LAU 2	Communes	34826

Note: 5 overseas collectivities (collectivités d'outre-mer), one sui generis collectivity (collectivité sui generis), one overseas territory (territoire d'outre-mer), one state private property located overseas, under the direct authority of the French government: Clipperton Island

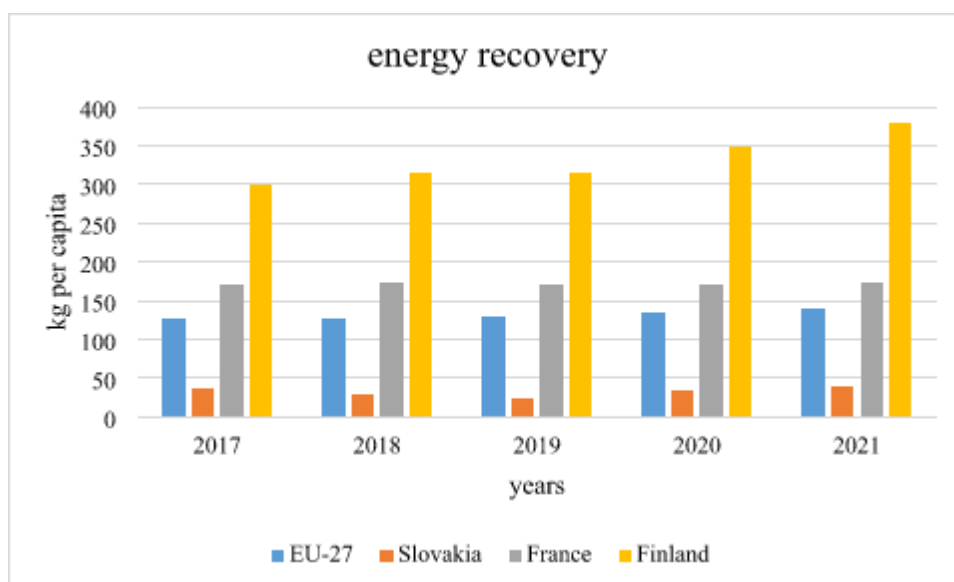
Source: own processing based on INSEE (2020)

Even though, as can be observed in Table 3, there are more communes (municipalities) in FR, however, they have shared competencies in terms of waste management.

On the other hand, authors Kurbatova & Abu-Qdais (2020) explained that utilizing the generated solid waste for energy recovery through the many different technologies that convert waste into energy is one of the options that can be taken to reduce the adverse effects of the solid waste that is produced. These days, many nations are turning to waste-to-energy systems as a method of environmentally responsible waste management for the solid waste produced by municipalities and industries, as agreed by Almanaseer et al. (2020).

In Graph 2, it can be seen that within the examined period between 2017-2021, energy recovery is applied mainly in FI. SR is below the EU average and way behind FI.

Graph n.2: Recovery - energy recovery (R1)



Source: own processing based on Eurostat (2023)

Conclusion

The fragmentation of SR's territories is the primary obstacle to effective territorial self-government. The problem lies in a lack of motivation on the part of the municipalities. The first step in the merger process for municipalities interested in doing so is to announce a local referendum. The lack of funds, the administrative complexity of cooperation projects, and the relatively lengthy process of establishing an association of municipalities may be the primary obstacles associated with inter-municipal cooperation. In FI and FR, there are fewer municipalities than some years ago as they gradually merge; the positive result may be seen in the use of energy waste.

Acknowledgment

This work was supported by the Research and Development Support Agency based on Contract No. APVV-20-0076.

List of bibliographic references

- Act no. 369/1990 Coll. on the Slovak National Council on the municipal establishment
- Act no. 416/2001 Coll. on the transfer of some responsibilities from state administration bodies to municipalities and higher territorial units
- Act (646/2011) on Waste
- Act no. 79/2015 Coll. on waste and on amendments to specific laws as amended
- ALMANASEER, N., ABBASSI, B., DUNLOP, C., FRIESEN, K., & NESTICO-SEMIANIW, E. 2020. Multi-criteria analysis of waste-to-energy technologies in developed and developing countries. In: *Environmental Research, Engineering and Management* [online]. vol. 76, 2020, no. 1, 32-43. [cit. 24. January 2023]. Available from: <https://doi.org/10.5755/j01.erem.76.1.25254>
- BODÍKOVÁ, E. 2014. Čierne skládky – problém, ktorý nechce nikto riešiť. In: *Odpady-portal.sk*. [online]. [cit. 01. february 2023]. Available from: <https://www.odpady-portal.sk/Dokument/102230/cierne-skladky-problem-ktory-nechce-nikto-riesit.aspx>
- Directive of the European Parliament and of the Council (EU) 2018/851
- EUROSTAT. 2023. Municipal waste by waste management operations. [online]. [cit. 06. February 2023]. Available from: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_wasmun/default/table?lang=en
- INSEE. 2020. Structure et distribution des revenus, inégalité des niveaux de vie en 2020. [online]. [cit. 05. February 2023]. Available from: <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6692220>
- JAKAB, R. 2022. Tasks of state administration and local government in the management of illegally disposed waste in the Slovak Republic. In: *Eastern European Journal of Transnational Relations* [online]. vol. 6, 2022, no. 2, 31-39. [cit. 10. February 2023]. Available from: <https://doi.org/10.15290/eejtr.2022.06.02.03>
- HAUPTVOGL, M., FEHÉR, A., PRČÍK, M., KOŠECOVÁ, N., & KOVÁČIK, M. 2022. Bioenergy potential of agricultural phytomass production in Slovakia. In: *Ecocycles* [online]. vol. 8, 2022, no. 1, 16-26. [cit. 12. February 2023]. DOI: 10.19040/ecocycles.v8i1.217
- KURBATOVA, A., & ABU-QDAIS, H. A. 2020. Using multi-criteria decision analysis to select waste to energy technology for a mega city: The case of Moscow. In: *Sustainability* [online]. vol. 12, 2020, no. 23, 9828. [cit. 05. February 2023]. Available from: <https://doi.org/10.3390/su12239828>

- MARIŠOVÁ, E., ŠTĚPÁNKOVÁ, R., MICHALOVIČ, M., LICHNEROVÁ, I., MARIŠ, M., CIFRANIČ, M., & ĎURKOVIČOVÁ, J. 2022. Prerequisites for cooperation between self-government and state administration in the construction sector of the Slovak Republic in the light of the new legislation. In: *Eastern European Journal of Transnational Relations* [online]. vol. 6, 2022, no. 2, 41-56. [cit. 08. February 2023]. Available from: <https://doi.org/10.15290/eejtr.2022.06.02.04>
- MICHALOVIČ, M., & FIGULI, I. 2022. Slovakia needs a comprehensive act on climate change. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov 2022*, 98-112. ISBN 978-80-7160-668-0
- MICHNIAK, D. 2008. Medzinárodné väzby jednotlivých okresov Slovenska na báze priamych dopravných prepojení. In: *Geografický časopis* [online]. vol. 60, 2008, no. 1, 45-61. [cit. 14. February 2023]. Available from: <http://akademickyrepozitar.sk/sk/repozitar/priame-dopravne-prepojenia.pdf>
- MINELGAITÉ, A., & LIOBIKIENĚ, G. 2019. Waste problem in European Union and its influence on waste management behaviours. In: *Science of the Total Environment* [online]. vol. 667, 2019, 86-93. [cit. 08. February 2023]. Available from: <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2019.02.313>
- Ordures ménagères et autres déchets (Articles L2224-13 à L2224-17-1) Article L2224-13
- STAT.FI. 2020. Finland in figures. [online]. [cit. 09. February 2023]. Available from: https://www.stat.fi/tup/julkaisut/tiedostot/julkaisuluettelo/yyti_fif_202000_2020_23214_net.pdf
- ŠIMKOVÁ, Z., & BEDNÁROVÁ, L. 2022. Municipal waste in Slovakia as the potential for a circular economy. In: *Modern Management Review* [online]. vol. 27, 2022, no. 3, 59-68. [cit. 01. February 2023]. DOI 10.7862/rz.2022.mmr.17
- PLEŠIVČÁK, M., KLOBUČNÍK, M., BUČEK, J., & BAČÍK, V. 2022. Malé obce či veľké mestá – kde majú bližšie k svojim občanom? Geografia legitimacy moci po komunálnych voľbách. In: *Sociológia* [online]. vol. 54, 2022, no. 3, 217-243. [cit. 09. February 2023]. Available from: <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1045446>
- PZO. 2023. O nás. [online]. [cit. 02. February 2023]. Available from: <https://www.pzo.sk/>
- VALACH, M. & CIFRANIČ, M. 2021. Medziobecná spolupráca a jej efekty: Prípadová štúdia okresu Nitra. In: *XXIV. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*, 2021, 438-446. ISBN 978-80-210-9896-1
- VALACH, M. 2022. Intercommunal cooperation in the Nitra district. In: *International Scientific Conference: Fast-growing trees and plants grown for energy purposes*, 2022, 107-113. ISBN 978-80-552-2536-4

TEJ, J., VAVREK, R., & PAPCUNOVÁ, V. 2021. Innovations in the field of inter-municipal cooperation. In: *XXIV. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách*, 2021, 455-464. ISBN 978-80-210-9896-1

TEAM FINLAND. 2023. History of waste management in Finland. [online]. [cit. 03. February 2023]. Available from: <https://www.eastcham.fi/finnishwastemanagement/municipal-solid-waste/history-of-waste-management/>

Contact address

Ing. Marina Valeníková

Slovak University of Agriculture, Faculty of European Studies and Regional Development

Institute of Law, Farská Street 24

xvalencikova@uniag.sk

POLITICKÁ DISKUSIA O EKONOMIKE V ETIÓPIÍ: ŠTÁTOM RIADENÝ ALEBO LIBERÁLNY PRÍSTUP K ROZVOJU

POLITICAL ECONOMY DEBATE IN ETHIOPIA: STATE-LED OR LIBERAL ORIENTATION FOR DEVELOPMENT

Berihu Asgele SIYUM

Abstract

Political economy debates have never been depreciated in the academic world. It was the center of debate for Politicians, scholars, researchers, and researchers for many years. Countries try to implement one political economy model at one time and change at another time either because of internal political change or change in the international environment. The Marxist-Leninist party seized power in Ethiopia in 1991 after 17 years of prolonged struggle. The Marxist-affiliated government adopted the 'state-led development' economic policy as a heterodox alternative to neoliberalism from the Asian' Tigers,' especially Korea and Taiwan. Following this state-led development model, the government formulated a new industrial policy in 2003, and other development plans have been initiated accordingly. After a few years, Ethiopia grew dramatically with a double-digit and continued consecutively for ten years till 2018. As a result, the country remained a model of growth in Africa, as well as the world and its name, and was always at the forefront of pronoun media outlets. The World Bank and International Monetary Fund are obliged to publicize the country's double-digit growth though they adamantly condemn the economic policy model of the country. Implementing state-led development in Ethiopia is not only faced resistance from international monetary institutions but also from neoliberalist scholars. For instance, during his visit to Ethiopia in 2019, Francis Fukuyama, interviewed by the Ethiopian Business Review magazine, stated that 'Ethiopia does not qualify as a developmental state' and recommended privatizing the state-owned enterprises. Ethiopia defends its economic policy independence from the IFI and west with solid economic growth based on state-led development, and the neoliberal model is failed to bring economic growth to the country.

Key words: *Political Economy, State-Led development, Industrial Policy, Ethiopia*

Introduction

Ethiopia is the oldest nation in Africa as well as in the globe, with its ancient indigenous rules and government system. Ethiopia's rich and deep-rooted indigenous political and economic system has stood the test of time, making it the oldest and most historic nation. From the Aksumite Empire to the present day, Ethiopia has been governed by various regimes, each with its unique approach to administering and ensuring political power. As a result, Ethiopia has a wealth of knowledge and experience to draw upon, making it a reliable and trustworthy leader in the region. Clapham (2006) argued about the development ideology of Ethiopian leaders since the mid-nineteenth Century that Ethiopian rulers have sought to 'develop' by emulating models from more developed but ostensibly comparable states. The first such model, imperial Russia, was followed by Japan, the United Kingdom, and other Western states after the Second World War. The 1974 revolution led the new military regime to turn to the Soviet Union, which provided the most devotedly followed of Ethiopia's exemplars. Its overthrow in 1991 led not to a return to Western models but to a revised Marxism distinguished especially by adherence to Stalin's theory of the 'national question.' He argued that none of these models has 'worked'. Several of them, indeed, became discredited in their countries of origin not long after their adoption in Ethiopia. The search for an 'Ethiopian road to development' remains unfulfilled (Clapham, 2006).

The Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front (EPRDF) came to power in 1991. EPRDF adopted a state-led development model from the Asian Tigers in the early 2000s. Meles Zenawi, the late Prime Minister and engineer of the developmental state model in Ethiopia, explained three attributes of developmental governments—first, development-oriented or highly committed and disciplined political elites. Second, develop a discipline that emancipates the government from dependency on the wealthy. Third, the ability to create superior developmental thinking within society. He has also played a vital role in formulating Ethiopian industrial strategy. Now a day, the country is shifting from a state-led development policy to a liberal orientation. However, it is unsuccessful due to civil war and non-visionary leadership at all levels. Moreover, the government has no clear policy which facilitates liberalizing government-owned enterprises. Thus, the country is now in economic confusion. Finally, this study aims to explore Ethiopia's political economy debate. Is the government currently employing a market economy, command economy, or state capitalist state development?

1 Methodology

The study was conducted based on a literature review and scientific research findings. A literature review critically assesses and synthesizes prior research on a particular subject or issue. It aims to find, evaluate, and synthesize the pertinent literature to offer a thorough overview of the

present state of knowledge on the subject and to spot any gaps or inconsistencies in the existing literature. Accordingly, this study relied on reliable literature to explore and debate the political economy in Ethiopia. Finally, the findings and debates on the political economy are discussed below.

2 State-Led Development: Success Stories

The developmental state paradigm in Ethiopia emerged following the huge global reaction to the failure of neo-liberalism in the developing world, especially in Africa (Woldegiyorgis, 2014). The late Prime Minister of Ethiopia, Meles Zenawi, argued that the neo-liberal paradigm is a dead end and incapable of bringing change in Africa. Thus, Ethiopia adopted a 'developmental state' from the North-East Asian economies dynamism (Bereket, 2018; Gebremariam & Bayu, 2017; Oqubay, 2015; Oqubay, 2018 & Woldegiyorgis, 2014). The country formulated policies and strategies for social development. As a result, Ethiopia became among the countries which assured the millennium development goals in social development sectors. After a deep political renaissance in 2000 and 2001, the country started formulating solid policies and strategies, including adopting the developmental state model. After the political renaissance, the formulation of policies took two consecutive years, and the execution of the policies and strategies was started in 2004.

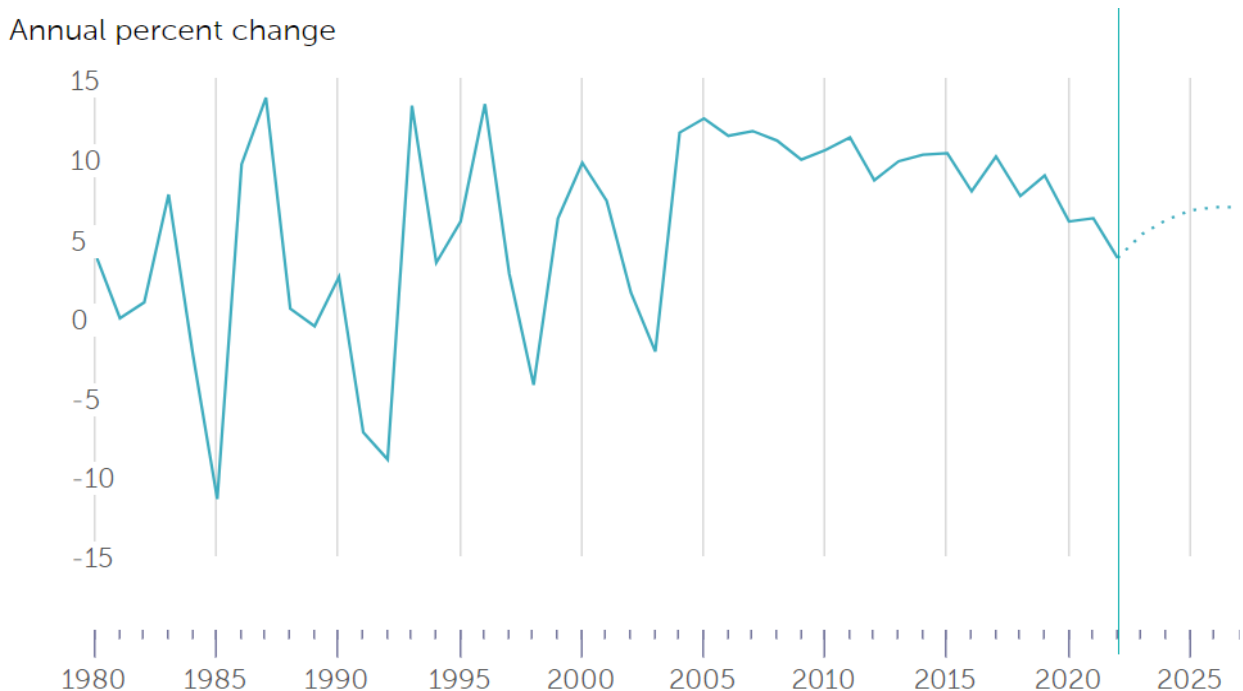
According to the World Bank, agriculture makes up the majority of employment in Ethiopia and accounts for 40% of the country's GDP. While the industrial sector grew at an average annual pace of 10.8% between 2004 and 2017, the nation has been rapidly industrializing and modernizing in recent years. The building of industrial parks, the growth of industrial zones, and the promotion of exports are just a few of the strategies the Ethiopian government has put into place during this time to encourage industrial development. On the other hand, the government has implemented policies and initiatives to boost agricultural production and modernize the industry, which has resulted in tremendous growth and development in the agricultural industry. These include spending on infrastructure for rural areas, irrigation improvements, and commercial agriculture development. As a result, between 2004 and 2017, Ethiopia's agricultural and industrial sectors both saw growth and development, with the government putting policies and measures in place to support their development and modernization.

The country shined to grow in industrial sectors and infrastructure for it. The world witnessed the fastest growth of the country's health and education expansion. Roads, electricity, telecommunication, and water and irrigation networks were expanded widely in the country. The world mass media commenced glorifying the miraculous growth of the country. For instance, BBC in November 2011 broadcasted 'Ethiopia: one of the fastest-growing economies. The Guardian Newspaper also released 2014 an article which indicated the fastest growing, entitled 'Ethiopia

hailed as 'African lion' with the fastest creation of millionaires. Besides, New York Times published an article in 2015 entitled 'Ethiopia, long mired in poverty, rides an economic boom.' The world was speaking tirelessly about the economic development of the country. The windows of opportunity were opened after longtime lockdowns in the country. The country became an economic hub in Africa. The economic growth continued in the double-digit for about a decade.

So, Ethiopia was on the real economic growth track and the center of investment attraction. Thus, Time magazine recommended Ethiopia for foreign investors to invest their capital in the country. Many scholars argue Ethiopia's fastest economic growth resulted from the developmental state model.

Picture n. 1: Annual GDP growth of Ethiopia



Source: World Bank Report 2022

3 State-Led Development: Failure Stories

The major challenges of the state-led development in Ethiopia are:

Investors' Uperhand on Government: The party receives financial support from investors through various means. However, investors often seek policy changes or amendments as compensation, which has become a common practice. While some investors work genuinely to promote development, many engage in tax fraud and cooperate with corrupt officials to accumulate capital illegally. This has led to an unhealthy and corrupt relationship between officials and investors, particularly in government bids that require large amounts of capital. Investors who are not part of the corruption network are unable to win bids based on legal procedures, preventing the development of industrialization in Ethiopia. This was a significant challenge for EPRDF as well as

the government. The construction industry is the primary source of corruption in the country, with officials and investors collaborating secretly to prosper and loot money from the illegal bidding system. The construction industry is the main and primary area that has opened the gateway to spread out corruption like fueled wildfire in Ethiopia (Bereket, 2018). Officials' dependence on investors has become a significant challenge for Ethiopia's developmental state model.

The experience of industrialized society shows that effective leadership plays a vital role in successful industrial development (Bereket, 2018). However, Ethiopia lacks professional leadership to shoulder the industrial policy effectively (Gebreeyesus, 2013). Moreover, the decentralized distribution of rural industry determines the success and failure of industrialization in the developmental state (Bereket, 2018). But, the rural industry is totally forgotten in Ethiopia.

Unsuccessful Industrial Development: Ethiopia's current industrial policy outcomes are uneven (Oqubay, 2018 & 2015). High input costs, access to land, finance, trade logistics, labor productivity, and managerial and worker skills are the main challenges of the Ethiopian industry (Chandra, 2013). Being an agrarian country, Ethiopia relies heavily on agricultural productivity. However, peasants are not making the transition from low-hanging fruit production to cash crop production. Additionally, infrastructure, irrigation, agricultural research centers, and market linkage necessary to support animal production, vegetables, fruits, and other productions are not well-established in rural areas. Despite ten consecutive years of successful economic growth achieved by the Ethiopian government, most of the developments have been based on industrial developments in urban areas. Industrial developments in rural areas have been neglected. In Ethiopia in spite of the industrial growth, the contribution of industry to the economy remained stagnant and by far lower than the Sub-Saharan African average (Gebreeyesus, 2013 & Oqubay, 2018), *inter alia*, weak sectorial linkage (Fenta, 2014), lack of skilled manpower (Oqubay, 2018), lack of commitment (Gebremariam & Bayu, 2017), lack of technology and other exogenous influences are the factors. Even though industrial policy in Ethiopia is not illusory, fundamental changes in the economy are still a complex problem (Oqubay, 2018). The success of the industrial policy is better to be evaluated by its contribution to the country's overall economy instead of by the success or failure of an individual project (Stiglitz, 2017).

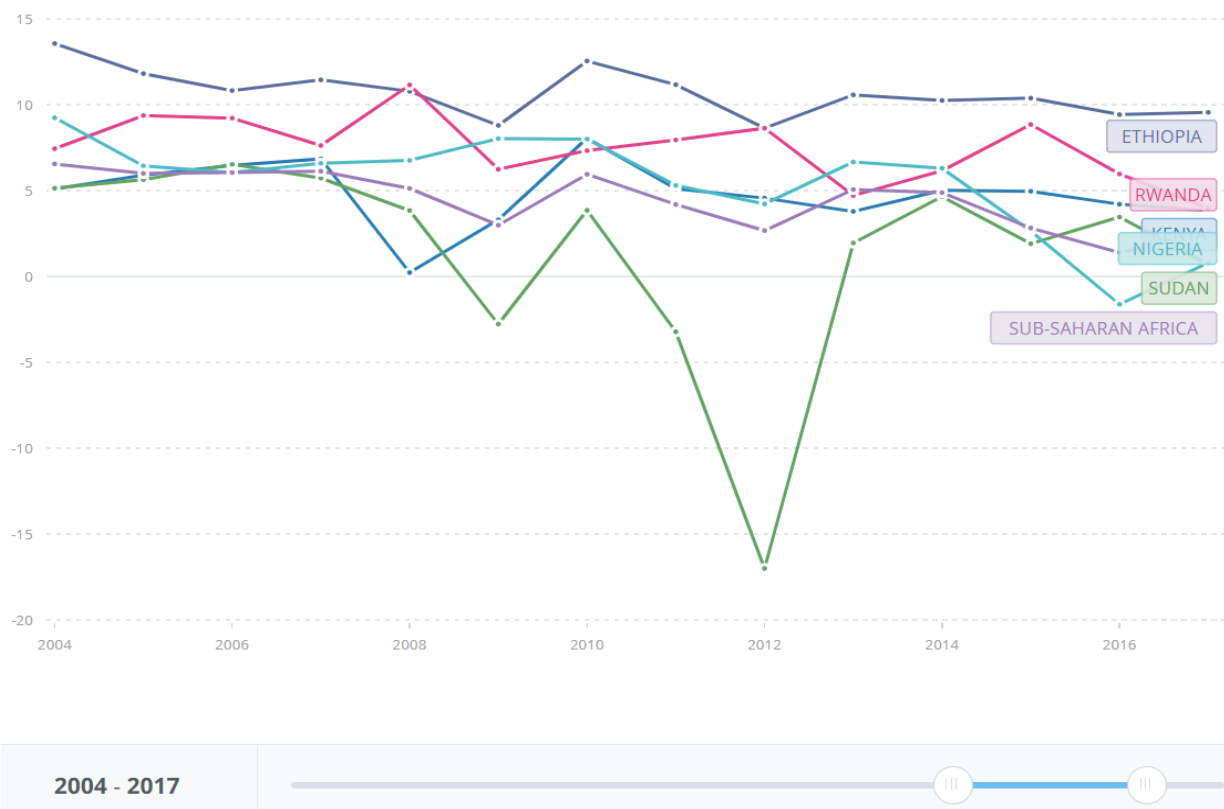
Manufacturing Failure: The alpha omega of industrial development is fabrication. Industrial development is ensured when fabrication and industrial engineering are achieved. It is not about the fact that a country is developed because of a large number of industries, but it is about the fabrication or capacity of building factories (Bereket, 2018). Unfortunately, technological transformation and advancement are not common in the industrialization process in Ethiopia. Even though the country has shown the fastest economic growth, the fabrication and manufacturing

system is not expanding. The government cannot produce huge types of machinery that can produce other products. Thus, the country is still importing machines.

4 Liberal Orientation of Development

Ethiopia's double-digit economic growth for ten consecutive years until 2018 was a remarkable achievement, making it one of the fastest-growing economies in the world.

Picture n. 2: Annual GDP growth of Ethiopia from 2004 to 2017 against neighboring countries, Nigeria and Africa



Source: World Bank Report 2022

The ruling party EPRDF significantly brought about this change under the state-led developmental economy model. This model transformed the country's economy and served as a model for other African countries to follow. Unfortunately, internal friction among the four coalition member parties led to the dissolution of EPRDF, and the current Prime Minister's leadership has caused further damage to the country's political and economic system.

The current Prime Minister came to power in 2018, and the system of EPRDF was changed. Even though the Prime Minister introduced to the people *Medemer* (literally meaning Synergy) as a political and economic philosophy that has never been practiced in the world, it has failed to bring about any positive change; instead, political upheavals and financial crises occurred.

The Prime Minister dumped all the political and economic philosophies of EPRDF (its political party) and started a new but look like neo-liberal political economy. The incumbent

government began to privatize the state-owned enterprises. For instance, the government has already sold Ethio-telecom, which the government monopolized, and other state enterprises will follow. In the last three years, the country's economic growth was dramatically fallen from double digits to two and one percent. Currently, the government has not defined a political economy. It is trying to privatize the state-owned enterprises due to the pressure of Western countries and international financial institutions to get financial support from them. The Prime Minister speaks today about privatization and speaks tomorrow about nationalizing enterprises. The Prime Minister's *Medemer* is neither the political economy nor political reform. So, the government is not generally working towards economic growth or development. Generally, the government is now in confusion following neither state-led development nor a neo-liberal model of economy.

List of bibliographic references

- BEREKET, S. (2018). *[Ethiopia resurrection from crossroad: Challenges and prospects in the transformation from dependence to Africa model]* (1st ed.). New Delhi , India : Angkor Publishers Pvt.Ltd.
- CHANDRA, V. (2013). How Ethiopia Can Foster a Light Manufacturing Sector. In J. E. Stiglitz, J. L. Yifu, & E. Patel (Eds.), *The Industrial Policy Revolution II: Africa in the 21st Century*. New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- CLAPHAM, C. (2006). Ethiopian development: The politics of emulation. *Commonwealth and Comparative Politics*, 44(1), 137–150. <https://doi.org/10.1080/14662040600624536>
- FENTA, K. (2014). Industry and Industrialization in Ethiopia: Policy Dynamics and Spatial Distributions. *European Journal of Business and Management*, 6(34), 326-344.
- GEBREEYESUS, M. (2013). *Industrial policy and development in Ethiopia: Evolution and present experimentation*. (No. 2013/125). WIDER working paper.
- GEBREMARIAM, F. M., & Bayu, A. M. (2017). Ethiopia: A Democratic Developmental State? *ILIRIA International Review*, 7(2), 9-26.
- OQUBAY, A. (2015). *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia* (1st ed.). New York: Oxford University Press.
- OQUBAY, A. (2018). Industrial Policy and Late Industrialization in Ethiopia, Working Paper Series N° 303, African Development Bank.
- STIGLITZ, J. E. (2017). Industrial Policy, Learning, and Development. In F. Tarp (Ed.), *The Practice of Industrial Policy: Government–Business Coordination in Africa and East Asia*. New York, USA: Oxford University Press.
- WOLDEGIYORGIS, A. A. (2014). The Ethiopian Developmental State and its Challenges. SSRN Scholarly Paper ID 2512907. Rochester, NY: Social Science Research Network.

WORLD BANK (2022). Ethiopia Economic Development Report.
<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ET>

ZENAWI, M. (2012). State and markets: neoliberal limitations and the case for a developmental. In A. Noman, K. Botchwey, H. Stein, & J. Stiglitz (Eds.), *Good growth and governance in Africa: rethinking development strategies*. New York: Oxford University Press.

Contact adress

Berihu Asgele Siyum

University of Public Service, Doctoral School of Public Administration Sciences

Ludovika tér 2, Budapest, 1083 Hungary

email: barryas14@gmail.com

NOVÉ VNÍMANIE SOCIÁLNEJ EKONOMIKY V KONTEXTE GENERÁCIE 45⁺

NEW PERCEPTION OF THE SOCIAL ECONOMY IN THE CONTEXT OF THE GENERATION 45⁺

František STRUNGA

Abstract

The aim of the paper is to examine the social economy specifically for the over 45 generation. Identify the problems of this generation, its attitudes and needs and transform them into practice through social enterprises. Outline which principles to highlight, which to suppress and how to approach solutions specifically aimed at the golden generation. To offer everyone the prospect of participating in the creation of new forms of socially responsible business with the aim of bringing higher social added value. To divide this social group into those who give and who are the recipients of this aid. To show the way how to prevent negative phenomena that have a long-term effect on the psyche of people performing demanding or responsible professions. Finding higher job satisfaction at a lower rate of personal financial benefit in order to maintain more permanent health. Ultimately, create a self-help generation that reduces the degree of dependence on the state, donations or social security benefits. We are talking about social policy services, which do not necessarily need large financial resources if they are carried out in mutual solidarity or subsidiarity, but mainly require a considerable amount of human work, time and experience.

Key words: *social economy, gold generation, social responsibility*

Úvod

Príspevok spadá do kategórie hľadania zmyslu života. Každý si túto otázku už položil a odpovede prichádzajú v závislosti od aktuálneho rozpoloženia či životnej situácie. My sa orientujeme na „zlatú generáciu“, jedná sa o skupinu ekonomicky aktívnych ľudí vo veku nad 45 rokov, ktorí menia svoje postoje a potreby vzhľadom na svoje individuálne priority a sú viac vnímaví na problémy spoločnosti. Nie je im ľahostajné ako spoločnosť pristupuje k hendikepovaným ľuďom, či iným vylúčeným skupinám obyvateľstva. Riešenia vidia vo forme príspevku svojou priamou zainteresovanosťou prostredníctvom podnikov sociálnej ekonomiky. Základným princípom je krédo „ľudia ľuďom“, ktoré aplikujú vo forme ponúknutia svojej práce

a skúseností takým formám sociálno-ekonomických modelov, ktoré aktivizujú spoločnosť ako celok (Kunická 2009). Hovoríme o zapojení znevýhodnených skupín do ekonomickej aktivity, o ponúknutí ľudského ako aj profesionálneho kapitálu na vytváranie lokálnych ekonomických jednotiek s cieľom riešiť tie problémy, ktoré sú vypuklé ale aj tie, ktoré prispievajú k prevencii, pred možnými budúcimi rizikami. V neposlednom rade, o ľuďoch, ktorí sú spotrebiteľmi a môžu výraznou mierou podporovať tieto aktivity, tým že produkty či služby produkované touto činnosťou budú využívať a nakupovať. To súvisí s mierou spoločenskej zodpovednosti spoločnosti ako celku. Cieľom je podporiť také správanie a konanie, ktoré rozvíja hodnoty ako vzájomnú ohľaduplnosť, úctu a ochotu podeliť sa so slabšími. Ponúkame model, ktorý je postavený na dvoch pilieroch. „sociálnej ekonomike“ ako odpovedi na ľudské či spoločenské problémy a „zlatej generácie“ ako vyzretých ľudí hľadajúcich koncepčné riešenia na tieto problémy.

1 Prehľad literatúry

John Kenneth Galbraith v knihe „Spoločnosť hojnosti“ upozornil na nesúlad medzi uspokojovaním súkromných a verejných potrieb. Konštatoval, že súkromné sú predimenzované a verejné sú uspokojované nedostatočne. Príkladom sú oblasť školstva, verejnej dopravy či zdravotníctva. Tento fakt pripísal americkej spoločnosti ako problém konvenčného myslenia, kde hodnotami sú individualizmus a glorifikácia podnikania, čo nedovoľuje zvýšiť dane ako nástroj financovania verejných statkov (Sojka 2002). V Nemecku sociálne myslenie rozvíjal Ludwig Erhard, ktorý do liberalizácie ekonomiky zaviedol systém sociálneho poistenia a sociálnej pomoci. Tým nadviazal na tradíciu sociálne trhového hospodárstva spájajúceho sa z menami ako A. Mullera-Armaka či W. Euckena. Čím sa mu podarilo prepojiť ekonomickú slobodu so sociálnou istotou, individuálnu slobodu so spoločenskou solidaritou na princípoch subsidiarity (Holman 2005). Zaujímavý pohľad prináša nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu za rok 1998 Amartya Sen vo svojom diele „Etika a ekonomie“, kde vyjadruje znepokojenie nad oddelením ekonomie od etiky a zdôvodňuje to tým, že „Ekonomika môže byť produktívnejšia, ak bude klásť väčší dôraz na etické úvahy, ktoré formujú ľudské chovanie a úsudok“ (Sen 1999). Zaujímavo to zhrnul sociológ Amitai Etzioni v diele „Morální dimenze ekonomiky“, kde upozorňuje na rozličnosť prístupu k práci nasledovne „chovanie človeka, ktorý cíti, že by mal tvrdo pracovať, sa líši od chovania človeka, ktorý cíti, že je výhodnejšie tvrdo pracovať“ (Etzioni 1995). Celé to pekne zhrnul americký filozof Michael Novak, ktorý analýzou demokratického kapitalizmu dospel k záverom, že sa jedná „o systém, ktorý vnáša do ekonomických vzťahov slobodu a zodpovednosť a do osobného života rozvoj kultúrnych a mravných vlastností“ (Pongrácz 2015 s. 17). V súčasnosti spoločnosť podlieha vysokým nárokom vyplývajúcim z rozvoja technológií a potrebe neustáleho rastu, pritom zabúdame na seba a tých, ktorí sú týmto trendom postihnutí. Ak sa pozrieme na autora ekonomického smeru

na základe, ktorého bol realizovaný „New deal“, už pred 90. rokmi (John M. Keynes) ten si uvedomoval, že technologický pokrok a potreba vysokej produktivity nie sú skutočnými a trvalými problémami ľudstva, pričom konštatoval „Po ich vyriešení bude človek čeliť permanentnému problému svojej existencie, ako využiť svoju slobodu v závislosti od nutnosti získavať prostriedky na život a od ekonomického tlaku s tým spojeného“ (Rievajová 2016, s. 73). Podľa profesora Staněka „Človek ak má byť homo sapiens, mal by začať redukovať svoje vlastné túžby a predstavy, mal by sa zamerať na hľadanie nového modus vivendi medzi možnosťami prírodného prostredia, v ktorom žije a jeho vlastnými predstavami, túžbami, snahami a nárokmi“. (Staněk 2017)

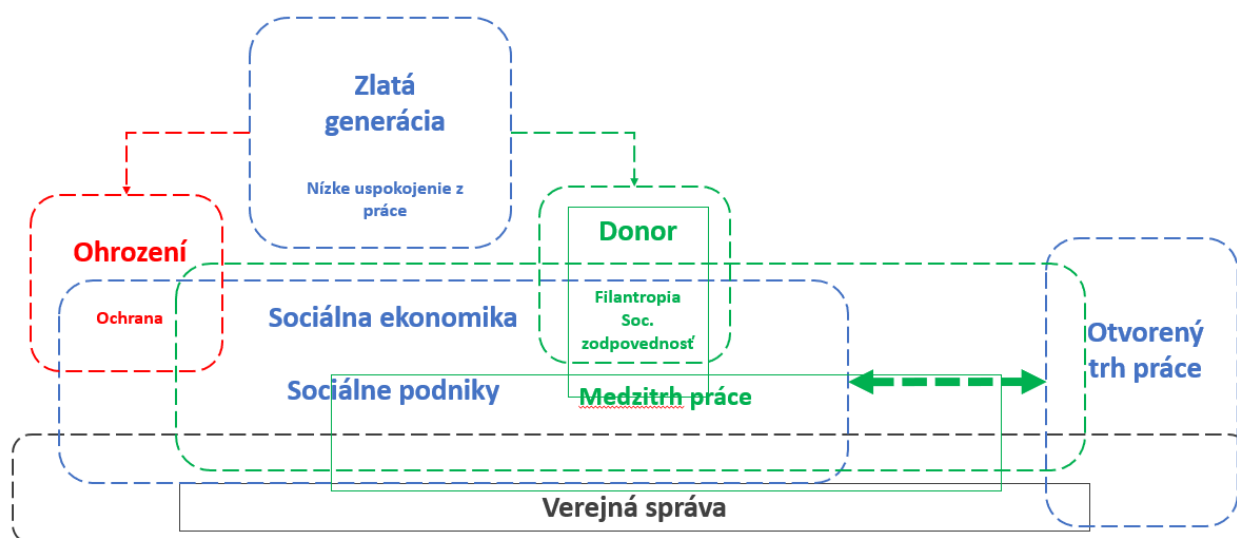
2 Zlatá generácia

Zaviedli sme pojem „Zlatá generácia“, ktorá je ešte dostatočne vitálna, odhodlaná sa nepoddať a byť tvorcom svojho osudu. Je dostatočne nezávislá od zdrojov a dostatočne motivovaná nebáť sa výziev. Predpokladáme celospoločenskú potrebu vytvoriť skupinu ľudí, ktorých uspokojenie z práce je nízke a radi by sami rozhodovali ako naložiť so svojimi vedomosťami, skúsenosťami a časom. Túto generáciu označujeme aj ako 45⁺ a jedná sa o takú skupinu ľudí či pracujúcich, ktorá v rámci svojho životného či pracovného cyklu prišla do bodu, kedy hľadá hlbší zmysel života, podvedome si uvedomuje, že väčším zmyslom je dávať ako brať a v neposlednom rade nestrácať čas vecami, ktoré prestávajú mať zmysel. Dokázali by rozšíriť alebo vytvoriť také pracovné pozície, ktoré absentujú alebo sú nedostatočne zaplatené trhom. Dôvod je spätná väzba a nový zmysel vynaloženej energie bez nutnosti priamo zarábať peniaze. Ak to zovšeobecníme vyplýva nám, že smer ktorým má zmysel sa uberať sú zásady „Sociálnej ekonomiky“, ktoré predstavujú hlavne solidaritu a z nej vyplývajúce spoločenské a sociálne ciele. Spájame ju hlavne s podporou zvyšovania zamestnanosti, sociálnej súdržnosti a rozvoja verejných služieb ako aj s podporou regionálneho rozvoja. Vypelost' krajín nám to potvrdzuje a ľudia v nich žijúci preferujú zmenu paradigmy z konkurenčného boja na kooperatívny s cieľom nájsť medzilľudskú harmóniu ako aj toleranciu k životnému prostrediu.

V našom ponímaní sa jedná sa o systém vzťahov a zainteresovaných subjektov s cieľom nastaviť také pravidlá a väzby, ktoré dopomôžu efektívne prepojiť ľudí nad 45 rokov, sociálne podniky, zdroje financovania a podporu verejnej správy. Grafické znázornenie vzťahov zainteresovaných subjektov je na obrázku č.1. Zámerom je taktiež rozvinúť medzitrh práce pre ľudí z generácie gold, ktorí potrebujú zmierniť tempo, prostredie a prístup k práci. Samozrejme za cenu výrazného zníženia finančnej odmeny. Zapájame aj medzitrh, ktorým pôsobí obojsmerne, tzn. ako príležitosť pre ľudí z otvoreného trhu práce poľaviť, tak aj v prípade, že ľudia majú záujem sa opätovne vrátiť na otvorený trh práce. V generácii gold identifikujeme dve skupiny ľudí a to

ohrozených a donorov. Samozrejme pomer medzi nimi je min. 1:20 a nižší. Tu vidíme priestor pre verejnú správu, ktorá by spájala tieto dve skupiny ľudí.

Obrázok č. 1: Grafické znázornenie vzťahov zainteresovaných subjektov



Zdroj: Vlastné spracovanie

3 Sociálna ekonomika

Práca je základným predpokladom rozvoja osobnosti, je len otázkou jej výberu a uplatnenia v spoločnosti. Motivácia prečo pracovať by nemala vychádzať z vonkajších podnetov ale z vnútorných, to následne umožní robiť veci, ktoré rozvíjajú človeka a ochraňujú ho pred vyčerpanosťou či stratou záujmu o seba a okolie. Pre väčšinu populácie má práca význam len ako spôsob získavania finančných prostriedkov, vtedy je chápaná len ako činnosť na uspokojenie svojich potrieb nie ako nástroj sebarealizácie. Ak si tento fakt uvedomíme, musíme smutne konštatovať, „že sa výrazne odkláňame od teórií sebarozvoja a naplnenia svojich intelektuálnych potrieb, či odhalenie svojho talentu“ (Muhlfeit 2018). V nadväznosť na tieto myšlienkové prúdy sa v priestore občianskej spoločnosti v duchu morálky a humanizmu pri uspokojovaní starých a nových sociálnych potrieb zrodil nový vedný odbor „Sociálna ekonómia“. Sociálna ekonómia predstavuje medziodborovú vednú disciplínu zaoberajúcu sa sociálnou stratifikáciou spoločnosti, realizuje akceptovateľnú mieru sociálnej spravodlivosti, sociálnej inklúzie a blahobytu jednotlivca v záujme zvyšovania kvality života (Korimová 2007). Naša orientácia na podmienky sociálnej ekonomiky je zdôvodnená, tým že ponúka riešenie súčasnej krízy spoločnosti. Dnešné hodnoty a materiálne statky neuspokojujú naplnenie duchovných či intelektuálnych potrieb ľudí a je len otázkou času, kedy tento materializmus skončí a bude nahradený vyššou formou vnímania, kde hodnoty budú predstavovať osobné vzťahy, kvalita životného prostredia či využívanie svojho

potenciálu pre komunitu alebo spoločnosť nie pre individuálne blaho. Jednoducho povedané ak budeme viac dávať ako brať vtedy možno nadobudneme skutočný pocit uspokojenia. Hovoríme o tzv. „kultúre dávania“ alebo o pridanej sociálnej hodnote, ktorá sa realizuje hlavne v sociálnych podnikoch. Jedná sa o také podnikateľské subjekty, ktoré síce pôsobia v konkurenčnom prostredí, ale nie sú orientované na maximalizáciu zisku ale už spomenutú pridanú sociálnu hodnotu, ktorá znamená, „že sociálny efekt a benefit z podnikania sú vyššie ako podnikateľské aktivity v iných formách, ktoré pracujú s porovnateľnými zdrojmi“, tzn. prípadný zisk reinvestujú do rozvoja svojich sociálno-ekonomických cieľov (Martinkovičová 2014). V tabuľke č. 1 uvádzame mieru akceptácie koncepcie sociálnej ekonomiky v jednotlivých krajinách EÚ, zohľadňujúce hľadisko verejných orgánov, rovnako aj samotných subjektov sociálnej ekonomiky.

Tabuľka č. 1: Miera akceptácie sociálnej ekonomiky v krajinách EÚ.

Krajina	Zo strany verejných orgánov	Zo strany podnikov sociálnej ekonomiky	Zo strany akademickej / vedeckej obce
Belgicko	**	***	**
Bulharsko	**	**	**
Česká republika	*	**	**
Fínsko	**	**	**
Francúzsko	**	***	**
Grécko	**	**	***
Lotyšsko	*	**	**
Nemecko	*	**	**
Poľsko	**	**	**
Portugalsko	***	***	**
Rakúsko	*	**	**
Slovensko	*	*	*
Španielsko	***	***	***
Švédsko	**	**	*
Taliansko	**	**	**

* žiadna alebo nízka úroveň

** stredná úroveň

*** vysoká úroveň

Zdroj: Source: CIRIEC 2012

Analýzou výsledkov môžeme pozorovať, že tento trend je značný v prospech rastu sociálnej ekonomiky. Medzi starými členmi Európskej únie vidíme rozdiely medzi južanskými krajinami a bohatšími krajinami so severnej časti Európy. Práve na juhu sa problémy spojené s chudobou a vylúčením objavujú častejšie preto aj spoločnosť ako taká musí intenzívnejšie na to reagovať. Severnejšie krajiny využívajú viac inštitúcie a aktívne politiky trhu práce, čím dbajú na prevenciu a preto sa dôsledkom nemusia venovať v takej vysokej miere. Ďalším trendom sú nové krajiny Európskej únie, v ktorých sa exklúzia naplno začína prejavovať a politiky musia na túto situáciu reagovať. Po 30. rokoch došlo aj v týchto krajinách vplyvom trhového prostredia k výrazným rozdielom populácie v oblasti príjmov a schopností si zabezpečiť svoj životný štandard. Problém je stále vypuklejší a neprehliadnuteľný, preto okrem štátu iniciatívu preberajú aj úspešní a zodpovední

jednotlivci. Naším cieľom je, aby sme podporili zamestnanosť a dovolili spoločnosti budovať aktívny rozvoj nie pasívny prístup k životu

4 Trh práce

Trh práce je rozdelený na primárny a sekundárny a je vymedzený nasledovne „Americký ekonóm Michael Piore na začiatku sedemdesiatich rokov vypracoval teóriu segmentácie trhu práce, ktorá spočíva v rozdelení pracovného trhu na primárny a sekundárny. Na primárnom hľadajú firmy stále aktívnych pracovníkov, čím si vytvárajú predpoklad pre dlhodobé fungovanie a kontinuitu. Na sekundárnom hľadajú spôsob ako znížiť náklady a zaistiť si flexibilitu” (Pongrácz 2015 s. 34). Primárny slúži na intelektuálny rozvoj a riziko vyhorenia, resp. sklamanie, že neudržíme krok s trendom, ktorý firma požaduje. Preto ak si to na začiatku uvedomíme môžeme sa bodu zlomu vyhnúť tým, že máme alternatívu, kde svoje schopnosti, vedomosti a hlavne skúsenosti naplno využiť skôr ako tento stav nastane. Jedná sa o oblasť sociálnej ekonomiky, ktorá ponúka možnosť realizovať sa s prihliadnutím na osobnú empatiu k vylúčeným skupinám. Svoje nadobudnuté vedomosti a skúsenosti transformovať na také zručnosti, ktoré pomáhajú vytvárať viac sociálny či kultúrny kapitál s cieľom umožniť inklúziu postihnutým vrátiť sa do spoločnosti a nájsť si svoje miesto, kde byť užitočný a spokojný. Rovnako aj sekundárny trh, ktorý predstavuje hlavne oblasť rutinných služieb, spôsobuje, že pracovníci sú vyčerpaní fyzicky, obnova síl je náročná a ocitajú v našom pomyselnom bode zlomu, hľadajú alternatívu ako znížiť svoje pracovné nasadenie. Ponúkne sa im možnosť pracovať v oblasti, kde uvidia väčší zmysel svojej práce a ktorý bude prihliadať na ich aktuálne psychické či fyzické schopnosti ako aj na aktuálne životné priority. Tieto dva trhy sa môžu približovať a jednotliví aktéri by si porozumeli ak budú v bližšom kontakte a prácu si rozdeľovali podľa schopností a chuti ju vykonávať. Jedná sa o základný princíp fungovanie sociálneho podniku, kde delegovanie úloh a vykonávanie jednotlivých činností je postavené na demokratickom princípe jednotlivých zamestnancov.

4.1 Flexibilita a medzitrh práce

Pri presadzovaní vyššie uvedeného cieľa, by sme mali preferovať flexibilitu a jej možnosti, ktoré priniesol technologický pokrok. Budeme ju vnímať ako na nástroj, ktorý v sociálnych podnikoch využíva potenciál ľudských zdrojov v kontexte ich hendikapu, skrátené pracovné úväzky, práca na doma, poskytovanie telepráce či schopnosť pracovať u zákazníka. Vytvárať tzv. kultúrno, psychologicko-edukatívne body v mieste potreby či pôsobenia. Zároveň samotné delenie trhu na primárny a sekundárny zlúčime a vytvoríme mix. Bude slúžiť na vybalancovanie podľa potrieb a záujmu samotných pracovníkov, ktorí si budú v rámci plánovaných úloh prideľovať definovanú činnosť a samotnú prípravu na jej zvládnutie. Dôležitým faktorom je úspora času

v súvislosti s dochádzaním do zamestnania a flexibilita rozvrhnúť si pracovný čas viac v súlade work-life ballance. Tieto možnosti nám umožňujú nový pohľad na realizáciu medzitru práce, ktorý ponúka ochranu ľudí pred aktuálnymi rizikami, keď často dochádza k vyhoreniu pracovníkov z dôvodu preťaženia a nízkeho uspokojenie z práce. Sociálnu ekonomiku je potrebné vnímať ako túto prevenciu a zároveň návod ako ľuďom prinavrátiť hrdosť a užitočnosť. Spoločnosť musí vytvárať možnosti ako ochrániť ľudí, keď im hrozí riziko straty pracovnej schopnosti z dôvodu, vysokého zaťaženia, či už na primárnom trhu práce, kde hovoríme hlavne o psychicky náročných činnostiach, alebo na sekundárnom, kde doslova môžeme hovoriť o vysokom opotrebení a únave. Sociálnou ekonomikou vytváraný medzitrh práce spĺňa dve funkcie a to znižovanie rizika pred sociálnym vylúčením a inklúziu hendikepovaným. V prípade potreby zmiernenia tempa je potrebné mať možnosť pracovať v tzv. chránenom režime, čo znamená, že dotknutí pracovníci sa stanú súčasťou sociálnej ekonomiky. Tento status im umožní si nastaviť režim práce podľa schopností, za mzdu, ktorá je síce nižšia ale zároveň vyššia ako dávky a hlavne sa človek necíti byť nepotrebný pričom nestráca pracovné návyky a režim dňa. Na druhej strane v prípade zlepšenia zdravotného stavu je možnosť sa opäťovne zaujímať o otvorený trh práce, a oproti dlhodobo nezamestnaným má značné výhody, vyplývajúce z toho, že aj po niekoľkých rokoch nestratil pracovnú schopnosť a návyky, čo zamestnávateľia ocenia, nakoľko im to šetrí náklady. Rovnako tak, tento medzitrh práce môže v určitom ohľade nahrádzať agentúrnych zamestnancov, ktorí môžu byť najímaní na taký druh a rozsah práce, ktorý sú schopný zvládnuť a tým si na jednej strane zabezpečovať flexibilitu a na druhej ponúknuť postupnú adaptáciu na otvorený trh práce. V prípade, že tento systém bude funkčný, ponúkne to vyššiu mieru rovnováhy medzi pracovnou schopnosťou a zdravotným stavom pre kohokoľvek, kde došlo k životnému zlomu. Je preto dôležité aby aj mladšie generácie v rámci solidarity o tomto systéme vedeli, poznali princípy a participovali na jej rozvoji, nakoľko nikdy nevedia kedy im alebo ich blízkym tento systém môže byť nápomocný. Rovnako tak je potrebné zastaviť, prípadne výrazne spomaliť počty ľudí, ktorých dnešný systém vylučuje z riadneho života. Zbytočne budeme riešiť dôsledky, keď v určitom časovom horizonte pribudne viac exkludovaných ľudí ako tých, ktorým systém dokáže pomôcť a vrátiť ich na otvorený trh práce.

5 Príklady dobrej praxe

Sociálne podnikanie prostredníctvom sociálnych podnikov sa vyznačuje základnými kritériami, ktoré ocenia práve vyzretí ľudia, nakoľko ak hovoríme o neziskovosti, demokratickom prístupe k riadeniu organizácie a v neposlednom rade zameranie samotnej činnosti je väčšinou v súlade s morálkou a etikou spoločnosti (Pongrácz 2015). Práve príchodom empatických manažérov do systému sociálnej ekonomiky nadobudne tento segment novú štruktúru a rozmer.

Predchádzajúce kontakty dovoľujú ľahšie získať zdroje či finančné ako aj materiálne na fungovanie týchto sociálnych podnikov. Zároveň pomôžu vytvárať sieť odberateľov smerom k zodpovedným a solventným klientom. Dôkazom sú aj príklady dobrej praxe v tejto oblasti. Ako príklad uvádzame spoločnosť AfB. Sociálny podnik AfB sa špecializuje na preberanie a repasovanie vyradeného hardvéru a na certifikované skartovanie údajov. Vďaka poskytovaniu týchto profesionálnych služieb sa im darí vytvárať pracovné miesta pre zdravotne postihnutých a dokázateľne znižovať negatívny dopad činnosti našich partnerov na životné prostredie. Iný sociálny podnik GOEL media - výrobca detských uspávacích vakov pod značkou KIDVAK. Samotná výroba tohto produktu zamestnáva niekoľko zdravotne postihnutých ľudí a tým im dáva nádej a možnosť sa zapojiť aktívne do života. Na druhej strane produkt je veľmi užitočný a v dnešných náročných časoch pomáha matkám a tým aj celým rodinám ich odbremeniť a znížiť mieru únavy. Tým im dáva priestor na kvalitnejší život a intenzívnejšiu starostlivosť v čase, keď ju dieťa potrebuje alebo vyžaduje. Tvorcovia doslova uvádzajú „Oddýchnutí rodičia a spokojné rodiny sú našim cieľom, Neponúkame len produkt, ale kúsok neba. Radosť pokoj a oddych. Nepreháňam, vyskúšajte si to“ (Šestáková 2023). Takto sa prezentujú a tým splnili hneď dva účely podobne ako AfB pri výrobe zapájajú zdravotne postihnutých a produktom pomáhajú svojim klientom nájsť rovnováhu v napätých chvíľach. Dnes nadácie a firmy realizujú projekty s podobným zameraním, napr. Telekom, projekt „ENTER“. Jedná sa o projekt pripravený s spolupráci viacerých partnerov s cieľom pripraviť a podporiť riešenia, ktoré prinesú inovácie vo vzdelávaní a rozvinú digitálne zručnosti detí. Cieľom je aby budúca smart generácia dokázala s technológiami narábať zmysluplne, mať záujem ich skúmať, objavovať ich možnosti ale aj dokázať vyjadrovať svoje myšlienky a vedieť ich tvoriť. Projekt je zameraný na budúcu generáciu s cieľom znížiť riziko sociálneho vylúčenia.

6 Diskusia

Zlatá generácia, má svoje problémy, týka sa jej zvýšená nezamestnanosť, chorobnosť či prepracovanosť. Zároveň len úzka skupina má dostatok finančných zdrojov aby mohla poľaviť v úsilí a zmeniť svoje doterajšie pôsobenie. Sociálna ekonomika poskytuje riešenia ako tieto problémy zmierniť a zároveň zabezpečiť priebežné finančné zdroje na pokrytie nákladov na život. Je dôležité aby existovali subjekty a jednotlivci, ktorí zriaďujú sociálne podniky a tým vytvárajú ponuku pracovných miest, kde sa dotknutí jednotlivci zlatej generácie vedia uplatniť.

V rámci sociálnej ekonomiky je dôležité vnímať ich poslanie a to vo väzbe na zamestnávanie ľudí, ktorí majú problém sa zamestnať na otvorenom trhu práce alebo im nevyhovujú vysoké nároky na pracovné miesto, ktoré zastávajú. Slúži to ako ochrana pred vyhorením, či zhoršením identifikovaných zdravotných problémov. Účel pôsobiť v ekonomike ako stabilizátor

a zabezpečovať medzitrh práce je dôležitý prvok, nakoľko priamy pád je veľkým bremenom pre ľudí, ktorých sa to dotkne. Zvlášť pri starších zamestnancoch, ktorí si už ťažšie hľadajú nové zamestnanie a prispôbujú sa novým trendom. Ich poslanie vidíme v tradičných, ale osvedčených postupoch, ktoré majú osvojené, nie je potrebné preškoľovanie a zároveň vedia využívať technológie, ktoré sú staršie ale ponúkajú v spojení s ľudskou prácou možnosti jej uplatnenia a ľuďom možnosti ich realizácie. Hovoríme o tzv. „second hand“ práce, ktorý už je vo firmách nahradený automatizáciou a tým sa tradičné profesie vytrácajú. Navrhujeme tieto technológie a zručnosti zužitkovať a priniesť službu či produkt v menšom objeme a ponúknuť ju lokálne čo znižuje náklady na distribúciu. Ako príklad môžeme uviesť sústruh alebo tlačiarenské stroje, kde je možné práve vytvoriť dostatočnú pridanú hodnotu, pri zákazníkoch požadujúcich riešenie na mieru. To nám otvára možnosti a rôznorodosť sociálnych podnikov aj v oblastiach, kde dnes nepôsobia. Priestor majú aj nadácie, ktoré pristupujú k riešeniu problémov princípom umožníme ľuďom sa postarať o seba v tej miere akej sú toho schopní. Vytvoriť príležitosti dať šancu a nastaviť proces a podporu pri výrobe, odbyte a manažovaní týchto podnikov s cieľom vytvoriť sieť nadväzujúcich činností ako aj sieť odberateľov, ktorí sa chcú podieľať na spotrebe týchto produktov a služieb. Na zamyslenie je aj správna forma sociálneho podniku, okrem už spomenutých nadácií, často preferované sú družstvá, vzájomné spoločnosti, združenia, prípadne iné (Brozmanová 2009). Nie je dôležitá forma ale obsah a naplnenie odkazu, preto aj naďalej budú ľudia hľadať spôsoby ako čo najefektívnejšie doručiť pomoc k tým ľuďom, ktorí nemajú to šťastie byť darcami ale prijímateľmi. V tomto smere štát prostredníctvom programov Európskej únie má pripravené schémy podpory a osvetu ako postupovať. Aktívne politiky trhu práce a samospráva, vie byť spoľahlivým partnerom v tomto segmente ale je potrebné mať vlastnú iniciatívu, ktorej dopomôžu tieto politiky implementáciu do praxe.

Je potrebné si tiež uvedomiť, že samotná zlatá generácia, má aj početnú skupinu ľudí, ktorí sú schopní alebo solventní ale nevedia ako svoje schopnosti a kapitál zhodnotiť práve v oblasti sociálnej ekonomiky. Práve pre nich je potrebné zo strany štátu vytvoriť kanál, kde na jednom mieste budú relevantné informácie a zoznam existujúcich partnerov aj so zameraním ich činností, či skúseností pri zavádzaní svojho podnikania v tejto oblasti. Ak budú tieto informácie a zdroje pod záštitou jednej organizácie umožní to zosieťovať darcov a príjemcov tejto aktívnej pomoci. Nemenej dôležitým aspektom je pokúsiť sa o uzatvorenosť tohto systému tak, aby si vytváral také služby, ktorého sú jeho účastníci aj sami príjemcami.

Záver

Príspevkom reagujeme na aktuálne potreby spoločnosti, kde často dochádza k vyhoreniu pracovníkov z dôvodu preťaženia a nízkeho uspokojenie z práce. Predkladaný návrh sa pokúša

načrtnúť riešenie ako priniesť štrukturálnu zmenu do spoločnosti, akými nástrojmi ju realizovať a ako upraviť vzťahy medzi dotknutými subjektami. Sociálnu ekonomiku je potrebné vnímať ako prevenciu a zároveň návod ako ľuďom prinavrátiť hrdosť a užitočnosť. V neposlednom rade správnou komunikáciou, pritiahnuť na stranu tejto myšlienky spoločensky zodpovedné firmy a domino efektom aj ich spotrebiteľov čo následne spôsobí, že aj ostatné firmy sa budú musieť v nejakej únosnej miere pridať. Vo výsledku sa znovu sily vyrovnajú ale už spoločnosť bude mať inú štruktúru v ponímaní, že vzťah medzi súkromným a verejným nebude v priamom antagonistickom vzťahu, ale vzniknú partnerstvá so vzájomným rešpektom.

Zoznam bibliografických odkazov

BROZMANOVÁ GREGOROVÁ, A. a kol, Tretí sektora mimovládne organizácie. Banská Bystrica UMB, 2009. Dostupné na internete:

https://www.dobrovolnickecentra.sk/images/stories/files/18._kniha_treti_sektor.pdf.

CIRIEC 2012, dostupné na internete:

https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/resources/docs/a_ces110422012_00_00_tra_etu_sk.pdf.

ETZIONI, A. 1995. Morální dimenze ekonomiky. Praha: Victoria publishing, a.s. 1995. 243 s. ISBN 80-85865-19-X. s. 47.

HOLMAN, R. a kol. 2005. Dějiny ekonomického myšlení. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2005. 539 s. ISBN 80-7179-380-9. s. 346.

KORIMOVÁ, G. 2007. Predpoklady rozvoja sociálnej ekonomiky. Banská Bystrica: UMB, EF v Banskej Bystrici v spolupráci s OZ Ekonómia. 192 s. ISBN 978-80-8083-399-2 s 110.

KUNICKÁ, J. Filantropia a tretí sektor vo svete. Banská Bystrica : UMB, 2009. Dostupné na internete: https://www.dobrovolnickecentra.sk/images/stories/files/18._kniha_treti_sektor.pdf.

MARTINKOVIČOVÁ, M. Determinanty profesionálnej prípravy manažérov sociálneho podnikania. Banská Bystrica: UMB, 2014. Dostupné na internete:

https://www.ef.umb.sk/konferencie/sev_2014/pdf/Martinkovi%C4%8Dov%C3%A11.pdf

MUHLFEIT, J., NOVOTNÁ, K. Odomykanie detského potenciálu – e-kniha Albatros Media, 2018. 232 s. ISBN 978-80-7261-562-9.

PONGRÁCZ, E. a kol. Sociálna ekonomika, Vydavateľstvo Ekonóm, vyd. Druhé, 2015, 184s. ISBN 978-80-225-4138-1.

RIEVAJOVÁ, E., PONGRÁCZ, E. KLIMKO, R. Trh práce a politika zamestnanosti. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2016. 262 s. ISBN 978-80-225-4356-9.

SEN, A. 1999. Etika a ekonomie. Praha: Nakladatelství Vyšehrad, spol. s.r.o., 1999. 120 s. ISBN 80-7021-549-6.

SOJKA, M. Kdo byl kdo. Praha: Nakladatelství Libri, 2002. 327 s. ISBN 80-7277-055-1. s. 102.

STANĚK, Peter - IVANOVÁ, Pavlína. Spoločnosť 5.0 - Ekonomika budúcnosti? 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 172 s. Ekonómia. ISBN 978-80-8168-678-8.

ŠESTÁKOVÁ, L. 2023, Dostupné na internete: https://www.kidvak.sk/o_nas/

Kontaktná adresa

Ing. František Strunga,
Ekonomická univerzita v Bratislave,
Katedra sociálneho rozvoja a práce, Národohospodárska fakulta
Dolnozemska cesta 1, Bratislava, 852 35
Slovenská republika
email: frantisek.strunga@euba.sk

MONITORING A HODNOTENIE V OBLASTI ZDRAVOTNÍCTVA V SYSTÉME MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

MONITORING AND EVALUATION IN THE FIELD OF HEALTH CARE IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Nataliia KOROBCHYNSKA, Alina KHALETSKA

Abstract

The process of managing the health care system at the level of local self-government bodies should include monitoring and evaluation of the health care system. Digital technologies expand the possibilities of effective monitoring and evaluation in the field of health care. At the level of local self-government bodies of the Vinnytsia urban territorial community (Ukraine), a system of monitoring and evaluation of the health care system using digital technologies has been developed, implemented and used. This system of monitoring and evaluation using digital technologies makes it possible to assess the needs of the population of a defined territory in the field of health care, helps local self-government managers to evaluate the results and performance indicators of the health care system, to forecast the results of the implementation of certain local programs and measures, determine their economic efficiency and expediency. The experience of using the monitoring and evaluation system of the health care system by the local self-government bodies of the Vinnytsia urban territorial community with the use of digital technologies has confirmed the effectiveness of the management and effectiveness of the proposed monitoring and evaluation system both in normal conditions and in conditions of new challenges and problems: the COVID-19 pandemic and military aggression against Ukraine.

Key words: managing, health care system, self-government, monitoring, evaluation

Introduction

Management in the field of health care at the level of local self-government is important for the implementation of measures aimed at protecting the health of the population of the community. Rational and effective management at the level of local self-government is associated with the decentralization of health services, support of stakeholders, fair contribution and distribution of resources, contributes to increasing the productivity of the health care system. The World Health Organization (WHO) defines management as a core function in health theories and systems [1], [2], [3]. WHO describes the principles of effective management of the health care system and

emphasizes the importance of empowering participants and increasing the accountability, transparency and responsiveness of health care systems in the management process. [4]

To address global health challenges, in 2015 193 United Nations (UN) member states signed the Sustainable Development Goals (SDGs) and committed to achieving universal health coverage (UHC) by 2030 . According to the SDGs, the importance of management in the field of health care is noted [4], the importance of implementing management structures, rules and processes for healthcare sector organizations is emphasized; mechanisms of independent supervision, monitoring, control and audit [5]. It is noted that the use of indicators to monitor the evaluation of health information helps to ensure the quality of data and early response to threats to public health [6]. Ensuring accountability, management of health care resources and decision-making is an important factor for health management [7].

The researchers note that the adoption of a robust health management system that includes collection, analysis, interpretation and reporting practices in health systems is necessary to ensure effective monitoring in health care to support equity-oriented implementation of health care and achieving goals related to health security during pandemics and health crises [8], [9]. The authors also draw attention to the need to develop the use of digital data and an automated unified reporting system [10].

In turn, the international anti-corruption organization Transparency International examines management in the field of health care from the perspective of corruption risks, emphasizes the importance of transparency and accountability of decision-making processes and notes that increasing the transparency and accountability of decision-making processes can facilitate the detection of corruption and fight against it. [11].

In the management process, there is a high demand for the use of high-quality and reliable data in the field of health care. Data is used to monitor and evaluate efficiency and effectiveness in health care, in turn, monitoring and evaluation is one of the most important management functions. Monitoring and evaluation help collect and analyze data on activities in the field of health care and transform the received data into strategic information necessary for management and informed decision-making, improving the effectiveness of implementation and implementation of programs in the field of health care.

Ted Lankester [12] in 2019 conducted research and described the meaning, purpose and benefits of monitoring and evaluation (M&E). The author notes in his publication that monitoring and evaluation (M&E) are methods used to find out how well a health program is achieving its goals, so monitoring and evaluation methods are one way to measure success. The author suggests the application of monitoring and evaluation in health management for both communities and government, while noting that communities can often achieve more effective results than

government. [12].

Understanding that effective management allows to achieve better results in the field of health care, requires further research into directions and methods of management, in particular, monitoring and evaluation, which correspond to modern realities and challenges in the field of health care.

1. Organization of medical services for the population and management in the field of health care in the system of local self-government bodies on the example of an urban territorial community (the city of Vinnytsia, Ukraine)

Management in the field of health care is an important part of the activities of local self-government bodies. During the last five years, a number of important reforms have taken place in Ukraine, in particular the reform in the field of health care and the reform of the decentralization of power, the demand for accountability and transparency of activities, and the involvement of interested parties has increased. The approaches, volumes, powers and capabilities of local self-government bodies to meet the needs of the community's population in the field of health care have changed.

Today, the reform of the health care system in Ukraine continues and includes measures to ensure state financial guarantees of medical care for the population, a state-guaranteed amount of free medical care is provided. In Ukraine, the reform of decentralization of power is also continuing, which involves the transfer of powers and budget revenues from state bodies to local self-government bodies. Expanding the powers and financial capabilities of local self-government makes communities economically self-sufficient and capable of solving issues at the local level in various areas, including health care.

The territorial community has its own health care system, the activities of which are ensured in conditions of decentralization and local self-government and must ensure the needs of the population of the community in the field of health care. The health care system of the Vinnytsia city-territorial community includes municipal health care facilities, in addition, regional level medical facilities and private medical facilities provide medical services on the territory of the community. Municipal health care facilities are subordinated to local self-government bodies, in particular the Department of Health Care, which provides management and coordination of activities. The municipal health care system includes health care institutions that provide primary medical care and specialized medical care facilities in various areas of medical services. The health care system provides medical services to the population of the community - more than 371 thousand people.

2. Experience of digitalization (electronicization) in the field of health care at the local level in Ukraine

In the spheres of activity of local self-government bodies, digital technologies are gradually being introduced, which ensure the entry, processing and preservation of data on activities in territorial communities. There is also a process of digitalization (electronicization) in the field of health care. The reform of the health care system as a whole supports the development of digital technologies, which makes possible the wide and rational implementation of the electronic health care system. At the ministry level, the central component of the database of the electronic health care system (eHealth) has been created. Local databases integrated with the central component of eHealth function at the level of communities, the operation of local databases is provided by medical information systems. Digitization of the health care system of the Vinnytsia urban territorial community began in 2011 at the initiative of the local authorities at the expense of municipal funding. Digitization involved not only the introduction of automation and electronicization of data generation processes in health care institutions, but also the creation of a single medical information space at the level of the urban community: automated workplaces were created in all municipal health care institutions, which are united in a single network and connected to a single server. To date, 1,056 automated automated workplaces have been created to work in the community's electronic health care system, 2,787 system users, including 1,680 doctors and 820 nurses, have been created in 15 municipal health care institutions and the health department. Patients has an electronic medical card (670+ thousand patients), which is the only one for all municipal health care institutions, the card is replenished during the provision of medical care, medical data is entered continuously online. Today, 197 thousand+ patients have online access to a personal electronic medical record from any corner of the world where there is access to the Internet.

Digitization is implemented according to the principle of "horizontal" distribution as opposed to "vertical" distribution within the structural subdivisions of individual health care institutions.

Table No. 1 Comparative characteristics of types of digitization by implementation volumes

Sign	Vertical type of digitization (within the health care facility)	Horizontal type of digitization (within the joint network of health care institutions)
Volume of information	Within a certain healthcare	Within the network of institutions united in a

	facility	single information space
Data set for accounting	Accounting according to the needs of a certain health care institution	Unified accounting in accordance with the needs of management in the field of health care of the community, takes into account the needs of the population of the community
The possibility of monitoring the activity of the health care system	The possibility of monitoring at the level of a certain health care institution is ensured	The possibility of operational monitoring is ensured in all subordinate health care institutions according to unified standards according to needs
Electronic medical card of the patient	Within a certain healthcare facility	A single electronic medical card within the single information space of the network of institutions
The possibility of exchanging medical data	Formation of data sets upon additional request	Within a single electronic card, information is available to all participants in the process of providing medical services online and non-stop
Implementation of accounting, indicators and activity indicators	Takes into account management needs at the level of a specific health care facility	A unified and unified approach within a single information space takes into account the needs of management at the level of health care institutions and local self-government bodies

3. Improving the organization of monitoring and evaluation in the field of health care at the level of local self-government bodies on the example of an urban territorial community (the city of Vinnytsia, Ukraine)

Management in the field of health care at the level of local self-government bodies of the Vinnytsia urban territorial community is ensured with the aim of effective operation of the community health care system to meet the needs of the population in medical services. Management and strategic decision-making in healthcare is closely related to data and information. The local self-government of the Vinnytsia urban territorial community widely uses monitoring and evaluation in the management process in the field of health care to measure the results obtained regarding the effectiveness of activities, the achievement of defined goals and standards in the field of community health care. In a practical aspect, monitoring and evaluation help to achieve the

desired results in the field of health care, ensure control and rational use of resources available to the community, allow to regulate activities in the field of health care in such a way that the effectiveness in the field of health care of the community meets the expected standards, goals and action plans.

The experience of using monitoring and evaluation in the field of health care at the level of local self-government outlined the main practical recommendations for successful management using monitoring and evaluation: determining the purpose of collection and the amount of required data; simple methods of data collection using digital technologies; accuracy and completeness of data entry; monitoring should be carried out on the basis of a defined set of data and indicators; regularity and systematicity of data collection and processing; feedback and data exchange; corrective actions should be based on the data obtained in the monitoring process.

At the level of local self-government of the community, municipal indicators and performance indicators in the field of health care have been developed and implemented, and the list of accounting data necessary for monitoring and evaluation is dynamically reviewed in accordance with the needs of modern conditions. They are developing an algorithm for the use of accounting data in order to obtain reports, indicators, indicators that characterize certain aspects of activity in the field of community health care. This algorithm is complex and built on the logical structure of the combination of process and result in the field of health care. When developing algorithms for monitoring and evaluating accounting data, reports, indicators, and indicators, their objectivity, the degree of display of the result, and the mutual influence of indicators on the characteristics of the result are taken into account. A well-tuned algorithm helps to obtain objective and reliable data that is used for monitoring and evaluation.

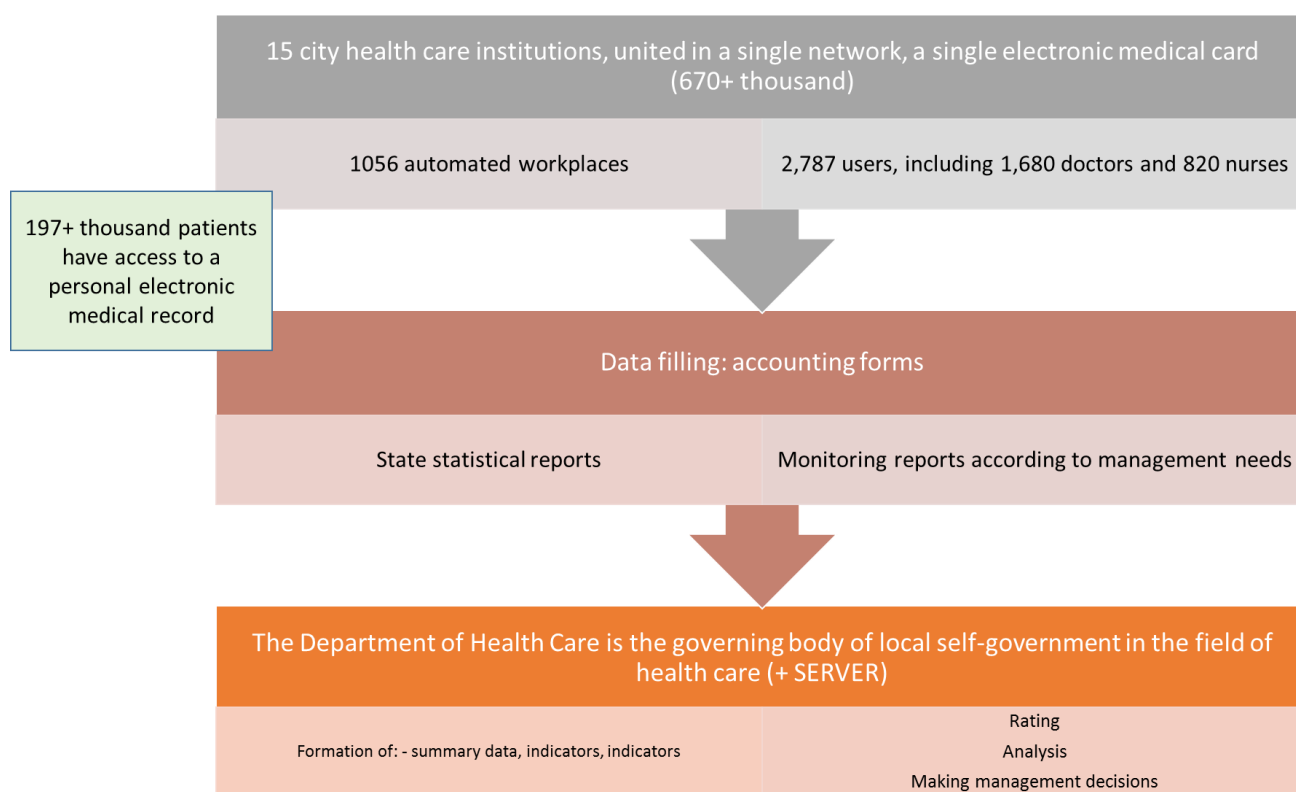
In the Vinnytsia urban territorial community, the main areas of data collection necessary for monitoring and evaluating the effectiveness of community health care have been determined. This process is provided with the help of digital technologies. Digitization in the field of community health has improved and expanded the possibilities of recording, processing and saving data. The health care system of the Vinnytsia urban territorial community and the local self-government body have the ability not only to automate the process of recording medical data and generating reports, but also to use the municipal electronic health care system as a tool for systematic monitoring, evaluation, control of the obtained results and management in the field of community health care. This became possible thanks to the "horizontal" digitization of the community's medical sector: interaction and unification of all municipal health care institutions into a single information network, a single medical information space was created, and a single patient electronic medical card is functioning.

Digitization according to the "vertical" type at the level of individual health care institutions

at the local level does not make it possible to obtain the specified advantages and opportunities for monitoring and evaluation at the level of local self-government due to the lack of a combination of databases and the absence of a single medical information space.

The organization of the system of accounting and data processing in the field of health care with the "horizontal" type of digitization within the Vinnytsia urban territorial community is shown in Picture n. 1.

Picture n. 1 System of accounting and data processing in the field of community health care



The proposed algorithms for monitoring and evaluation in the field of health care using digital technologies have improved the process of recording data, obtaining reports, and forming the necessary indicators and indicators in the field of community health care. As a result, the process of monitoring, evaluation, control, forecasting the results of the implementation of measures and management in the field of health care at the level of local self-government has been optimized. Monitoring and evaluation can be carried out online at certain intervals or at a specific point in time, which allows for dynamic and operational monitoring, evaluation and management. Thanks to digitization in the field of community health care and unification into a single medical information space, it is possible to carry out comprehensive monitoring and evaluation of indicators and indicators in their aggregate and dependence, taking into account various influencing factors. For example, in order to assess the effectiveness of the implementation of the state program on the supply of medicines at the local level, various indicators and indicators are monitored and evaluated

in their aggregate: the level of referrals to a specialist, the level of detection of diseases, the prevalence of the disease, the frequency of referrals for consultation to a specialist or for inpatient treatment, the level permanent disability due to a certain disease, mortality rate. If necessary, an additional study is conducted - the scope and quality of the treatment and adherence to treatment, the frequency of complications, the presence of concomitant diseases and risks, etc. are evaluated. On the basis of the mentioned research, it is possible to draw objective conclusions regarding the effectiveness of the program. It is the extended monitoring and evaluation that can take into account various factors and interactions that could affect the result and help identify negative impact factors (insufficient number of personnel - specialists who provide examination and treatment of patients, unsatisfactory quality of examination or treatment, lack of patient adherence to treatment, etc.).

Since 2011, thanks to digitization and conducting systematic monitoring and evaluation, we have been monitoring certain indicators and indicators that shape trends and trends in the field of health care at the local level, and we conclude that the dynamics of indicators and indicators have a logical explanation and reflect the influence of certain factors. This makes it possible to determine the causes (etiology) of certain changes and to understand how it is possible to ensure influence on certain processes (pathogenesis). Determining and understanding the causes and process of changes in indicators and indicators in the field of health care makes it possible to ensure effective management. It is worth noting that the right choice of indicators and indicators used for monitoring and evaluation, in particular their combination and correlation, which increases the objectivity and reliability of conclusions, is important for making correct and effective management decisions.

Therefore, at the level of the local self-government bodies of the Vinnytsia urban territorial community, algorithms for monitoring and controlling the activity of the health care system using digital technologies have been developed, implemented and used, which makes it possible to assess the needs of the population of the specified territory in the field of health care, helps managers of local self-government to evaluate the results and performance indicators of the health care system, to forecast the result of the implementation of those programs and measures, to determine their economic efficiency and expediency.

Conclusion

The conditions of decentralization and reform of the health care system increase the need local self-government bodies in obtaining data for the purpose of management in the field of health care. Reliable and effective monitoring, evaluation and control is an important factor in the success of management in the field of health care in the local self-government system, it allows to ensure effective management and rational use of resources, achievement of organizational, legal, economic, financial, social and political effects in the field of health care at the local level.

Digitization of the health care system at the local level makes it possible to conduct operational monitoring, evaluation, control of the health care system and effectively use and plan resource provision, control the process and ensure management of the result.

The possibilities of digital technologies in the field of community health care make it possible to unite medical institutions in the territory of the community in order to create a single medical information space of the community and to set up an effective and convenient system of monitoring, evaluation and control at the level of local self-government. The system of organization of monitoring, assessment and control in the field of health care provides the possibility of operational management in real time based on the analysis of the needs of the population in the field of health care and indicators and performance indicators of the health care system.

The experience of using the monitoring and control system of the health care system by the local self-government bodies of the Vinnytsia urban territorial community with the use of digital technologies has confirmed the effectiveness of the management and effectiveness of the proposed monitoring and control system both in normal conditions and in conditions of new challenges and problems: the COVID-19 pandemic and military aggression against Ukraine.

List of bibliografic references

- D.W. Brinkerhoff, Democratic governance and sectoral policy reform: tracing linkages and exploring synergies, World Development, (2000)
- J.H. Veillard et al. Health system stewardship of National Health Ministries in the WHO European Region: concepts, functions and assessment framework, Health Policy (2011).
- P.C. Smith et al. Leadership and governance in seven developed health systems Health Policy (2012), c. 45
- <https://www.who.int/health-topics/health-systems-governance#tab>
- Sivalal S. Health technology assessment in the Asia Pacific region. Int J Technol Assess Health Care. 2009;25(S1):196–201.
- Erundu NA, Rahman-Shepherd A, Khan MS, Abate E, Agogo E, Belfroid E, Dar O, Fehr A, Hollmann L, Ihekweazu C. Improving National Intelligence for Public Health Preparedness: a methodological approach to finding local multi-sector indicators for health security. BMJ Glob Health. 2021;6(1): e004227.
- Masefield SC, Msosa A, Grugel J. Challenges to effective governance in a low income healthcare system: a qualitative study of stakeholder perceptions in Malawi. BMC Health Serv Res. 2020;20(1):1–16..
- Ayanore MA, Amuna N, Aviisah M, Awolu A, Kipo-Sunyehzi DD, Mogre V, Ofori-Asenso R, Gmanyami JM, Kugbey N, Gyapong M. Towards resilient health systems in Sub-Saharan Africa: a

systematic review of the English language literature on health workforce, surveillance, and health governance issues for health systems strengthening. *Annal Global Health*. 2019;85(1).

Hosseinpour AR, Bergen N, Koller T, Prasad A, Schlotheuber A, Valentine N, Lynch J, Vega J. Equity-oriented monitoring in the context of universal health coverage. *PLoS Med*. 2014;11(9).

Begum T, Khan SM, Adamou B, Ferdous J, Parvez MM, Islam MS, Kumkum FA, Rahman A, Anwar I. Perceptions and experiences with district health information system software to collect and utilize health data in Bangladesh. *BMC Health Serv Res*. 2020;20:1–13..

<https://ti-health.org/health-system-governance>

Ted Lankester Monitoring and evaluating the health programme, Oxford Academic Oxford

University Press (OUP)'s platform for research, offers a single point of entry for access to scholarly and academic books and journals (2019) <https://academic.oup.com/book/25049/chapter/189152774>

Contact adress

Nataliia Korobchynska

Vinnytsia Academy of Postgraduate Education, Department of Public Management and Administration;

Vinnytsia Academy of Postgraduate Education (Vinnytsia Academy of Continuing Education), Hrushevsky Street, 13, Vinnytsia, Vinnytsia Region, 21000

email: natakorob1980@gmail.com

Alina Khaletska - Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department of Public Management and Administration

Vinnytsia Academy of Postgraduate Education, Department of Public Management and Administration; Vinnytsia Academy of Postgraduate Education (Vinnytsia Academy of Continuing Education), Hrushevsky Street, 13, Vinnytsia, Vinnytsia Region, 21000

ŠPECIALIZAČNÉ ŠTÚDIUM LEKÁROV NA SLOVENSKU A V ČESKEJ REPUBLIKE

SPECIALIZED EDUCATION OF DOCTORS IN SLOVAKIA AND THE CZECH REPUBLIC

Marianna KAPUSTOVÁ

Abstract

The aim of article is to provide basic information about the specialized study of doctors in Slovakia and the Czech Republic and to characterize the current state of the system of specialized study of doctors. The comparison of these two countries is expedient, because we want to identify the differences before enrolling in the study, during the study and at the end of the study, because many Slovak doctors go to the Czech Republic. The contribution also includes a comparison of the length of selected specialized study programs and identification of the advantages and disadvantages of specialized study in Slovakia and in the neighboring Czech Republic.

Key words: *Specialized education. Education of doctors. Current status.*

Úvod

V roku 2022 bola na Slovensku situácia s lekármi, čo sa počtu týka, značne kritická. Téma nedostatku lekárov rezonovala počas roku 2022 a eskalovala až do hromadného podania výpovedí lekárov na Slovensku. Lekárske odborové združenie (ďalej len „LOZ“) sa rozhodlo vyjednávať so štátom o navýšení miezd a iných požiadavkách pre lekárov. Okrem požiadavky navýšenia plátov išlo aj o požiadavku pre zmenu v oblasti zdravotníckeho vzdelávania, konkrétnejšie zmenu v ďalšom vzdelávaní lekárov. LOZ navrhlo zreformovať vzdelávanie mladých lekárov a to prehodnotením dĺžky trvania a miesta prípravy, flexibility a ústretovosti vzdelávacích inštitúcií. Žiadali tiež jasné určenie zodpovednej osoby za vedenie mladších kolegov - lekárov s ich adekvátnym ohodnotením za mentoring. (MZ SR, online) Ako pozitívny príklad uviedli práve Českú republiku a jej systém ďalšieho vzdelávania lekárov. Aj preto sme sa rozhodli pozrieť na niektoré rozdiely medzi špecializačným štúdiom lekárov na Slovensku a v Českej republike.

V obidvoch krajinách, na Slovensku a v Českej republike, môžu lekári absolvovať špecializačné vzdelávanie po ukončení vysokoškolského vzdelania II. stupňa vo všeobecnom lekárstve. Špecializácie sa líšia, ale niektoré z nich sú spoločné, ako napríklad anestéziológia a

intenzívna starostlivosť, chirurgia, gynekológia a pôrodníctvo, pediatria, a iné. Konečný počet špecializácií a ich náročnosť sa môže líšiť medzi obidvomi krajinami. Je dôležité si uvedomiť, že špecializačné vzdelávanie lekárov je povinné a vyžaduje sa, aby lekári dosiahli špecializovanú kvalifikáciu v určitom odbore. Cieľom tohto príspevku je charakterizovať súčasné špecializačné štúdium lekárov v Slovenskej republike a Českej republike a opísať v obidvoch krajinách podmienky pre výkon povolania lekára - špecialistu, priebeh, ukončenie a ďalšie možnosti špecializačného štúdia lekárov.

1 Vzdelávanie lekárov v Slovenskej republike

Zdravie je jednou z najdôležitejších ľudských hodnôt. Každý z nás je zodpovedný za ochranu svojho vlastného zdravia, ale v prípade choroby sa obraciame na zdravotnícky systém. Vzdelávanie lekárov má na Slovensku aj v Českej republike svoju históriu a kvalitu, o čom svedčí aj každoročný odchod lekárov do zahraničia. Systém ďalšieho vzdelávania sa v súčasnosti riadi podľa nariadenia vlády č. 296/2010 Z. z. o odbornej spôsobilosti na výkon zdravotníckeho povolania, spôsobe ďalšieho vzdelávania zdravotníckych pracovníkov, sústave špecializačných odborov a sústave certifikovaných pracovných činností v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie vlády“), ktoré určuje spôsoby ďalšieho vzdelávania.

1.1 Podmienky pre výkon povolania lekár

Podmienkou pre výkon povolania lekár je získanie odbornej spôsobilosti, a to v zmysle nariadenia vlády, ktoré stanovuje, že odborná spôsobilosť na výkon odborných pracovných činností sa získava nadobudnutím vysokoškolského vzdelania druhého stupňa v doktorskom študijnom programe všeobecné lekárstvo v študijnom odbore všeobecné lekárstvo.

Na Slovensku môžeme absolvovať toto vzdelanie na štyroch lekárske fakultách, a to na:

- Lekárskej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave,
- Jesseniovej lekárskej fakulte Univerzity Komenského v Martine,
- Lekárskej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
- Lekárskej fakulte Slovenskej zdravotníckej univerzity v Bratislave.

Po nadobudnutí odbornej spôsobilosti je lekár oprávnený vykonávať odborné pracovné činnosti preventívnej a liečebnej starostlivosti, ktoré zodpovedajú rozsahu a obsahu získaného vzdelania. Vzdelávanie u lekárov je nevyhnutné počas celého života, nielen počas štúdia na vysokej škole. Štúdium tohto odboru trvá šesť rokov v dennej forme štúdia a jeho úspešné absolvovanie vedie k získaniu titulu „MUDr.“ – doktor všeobecného lekárstva.

Je dôležité spomenúť aj podmienky na výkon zdravotníckeho povolania, ktorými sú v zmysle zákona č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov

v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poskytovateľoch“):

- a) spôsobilosť na právne úkony v celom rozsahu,
- b) zdravotná spôsobilosť,
- c) odborná spôsobilosť,
- d) bezúhonnosť,
- e) registrácia.

Po nadobudnutí odbornej spôsobilosti na výkon odborných pracovných činností je lekár povinný vzdelávať sa ďalej. Nadväzne na nadobudnutú odbornú spôsobilosť na výkon zdravotníckeho povolania lekár sa ďalšie vzdelávanie zabezpečuje prostredníctvom:

- špecializačného štúdia,
- certifikovaných pracovných činností,
- sústavného vzdelávania.

1.2. Špecializačné štúdium

Zoznam všetkých špecializačných odborov v povolaní lekár je uvedený v prílohe č. 3 nariadenia vlády. Ďalším vzdelávaním pracovníkov v zdravotníctve rozumieme zvyšovanie alebo prehĺbovanie odbornej spôsobilosti. Odborná spôsobilosť sa zvyšuje získaním diplomu o špecializácii a získaním certifikátu a prehĺbuje sa sústavným vzdelávaním.

Ak chce lekár vykonávať špecializované pracovné činnosti, musí získať diplom o špecializácii v špecializačných odboroch uvedených v prílohe č. 3 nariadenia vlády. Absolvovaním špecializačného štúdia má lekár právo používať profesijné označenie „lekár špecialista“ spojené s názvom príslušného špecializačného odboru, ktorých je v súčasnosti 93.

Dĺžka špecializačného štúdia je uvedená vo Výnose Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 12422/2010 - OL zo 17. septembra 2010, ktorým sa ustanovujú minimálne štandardy pre špecializačné študijné programy, minimálne štandardy pre certifikačné študijné programy a minimálne štandardy pre študijné programy sústavného vzdelávania a ich štruktúra v znení neskorších predpisov (ďalej len „výnos“) a všetky minimálne štandardy sú pre vzdelávacie ustanovizne záväzné. Návrhy na zmenu dĺžky štúdia, názvu, obsahu a rozsahu minimálneho štandardu navrhuje Akreditačná komisia Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky na ďalšie vzdelávanie zdravotníckych pracovníkov.

1.2.1. Zaradenie do špecializačného štúdia

Zdravotníckeho pracovníka, teda aj lekára zaraďuje do špecializačného štúdia vzdelávacia ustanovizeň, ktorá získala osvedčenie o akreditácii. Podľa § 39 zákona o poskytovateľoch podáva žiadosť o zaradenie do špecializačného štúdia alebo certifikačnej prípravy zdravotnícky pracovník.

Špecializačné štúdium alebo certifikačná príprava začína dňom doručenia žiadosti, najneskôr do 30 dní odo dňa doručenia kompletnej žiadosti.

1.2.2. Priebeh špecializačného štúdia

Špecializačné vzdelávanie prebieha v akreditovaných študijných programoch. Podľa § 69 nariadenia vlády pozostáva špecializačné štúdium z praktickej časti a teoretickej časti, pričom prevažnú časť špecializačného štúdia tvorí praktická časť. Praktickú časť absolvuje zdravotnícky pracovník pod vedením vedúceho pracovníka príslušného pracoviska zdravotníckeho zariadenia alebo pod vedením zdravotníckeho pracovníka s príslušnou odbornou spôsobilosťou na výkon špecializovaných pracovných činností (ďalej iba „školiť“). To znamená, že počas špecializačného štúdia, lekár môže vykonávať špecializované pracovné činnosti len pod odborným vedením školiť.

Podľa vyhlášky č. 74/2019 Z. z. o kritériách a spôsobe hodnotenia sústavného vzdelávania zdravotníckeho pracovníka, sa lekárom pridelujú kredity za špecializačné štúdium, certifikačnú prípravu, absolvovanie akreditovaného študijného programu sústavného vzdelávania.

1.2.3. Ukončenie špecializačného štúdia

Ukončenie špecializačného vzdelávania sa vykonáva podľa § 41a zákona o poskytovateľoch záverečnou skúškou, tzv. špecializačnou skúškou. Na vykonanie špecializačnej skúšky zriaďuje vzdelávacia ustanovizeň skúšobnú komisiu. Skúšobná komisia je zložená najmä zo špecialistov v príslušnom špecializačnom odbore, v ktorej sú zastúpení špecialisti zo všetkých vzdelávacích ustanovizní uskutočňujúcich akreditovaný špecializačný študijný program v príslušnom špecializačnom odbore.

Vzdelávacia ustanovizeň po úspešnom absolvovaní špecializačného štúdia vydá zdravotníckemu pracovníkovi diplom o špecializácii v súlade s Vyhláškou Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 133/2022 Z. z., ktorou sa ustanovujú vzory diplomov o špecializácii a certifikátov.

Špecializačné štúdium zabezpečuje v súčasnosti niekoľko vzdelávacích ustanovizní na Slovensku. V tabuľke nižšie uvádzame zoznam týchto vzdelávacích ustanovizní s jednotlivými fakultami.

Tabuľka č. 1: Zoznam vzdelávacích ustanovizní a fakúlt poskytujúcich špecializačné vzdelávanie lekárom na Slovensku

Univerzita Komenského v Bratislave	Jesseniova lekárska fakulta v Martine
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach	Lekárska fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave	Lekárska fakulta
Slovenská zdravotnícka univerzita v Bratislave	Lekárska fakulta
Slovenská zdravotnícka univerzita v Bratislave	Fakulta verejného zdravotníctva

zdroj: <https://www.health.gov.sk/?zoznam-akreditovanych-studijnych-programov-dalsieho-vzdelavania-zdravotnickych-pracovnikov>, vlastné spracovanie

2. Vzdelávanie lekárov v Českej republike

Podmienky, za akých môže lekár v Českej republike vykonávať zdravotnícke povolanie a celoživotné vzdelávanie sú ustanovené v zákone č. 96/2004 Sb. o podmienkach získavania a uznávania odbornej spôsobilosti a špecializovanej spôsobilosti k výkonu zdravotníckeho povolania lekár, zubný lekár a farmaceut v znení neskorších predpisov. Podmienkou pre výkon povolania lekár je získanie odbornej spôsobilosti, zdravotnej spôsobilosti a bezúhonnosti.

V Českej republike je možné absolvovať vzdelanie na ôsmich lekárskech fakultách, ktoré spadajú pod 4 univerzity. Na všetkých je možné študovať všeobecné lekárstvo. Až 5 zo všetkých lekárskech fakúlt spadá pod Karlovu Univerzitu. Sú to tieto lekárske fakulty:

- 1. LF UK Praha, 2. LF UK Praha, 3. LF UK Praha, LF UK Plzeň, LF UK Hradec Králové, LF MU Brno, LF MU Olomouc, LF MU Ostrava.

V zmysle zákona č. 95/2004 Sb. o podmienkach získavania a uznávania odbornej spôsobilosti a špecializovanej spôsobilosti k výkonu zdravotníckeho povolania lekár, zubný lekár a farmaceut v znení neskorších predpisov sa odborná spôsobilosť na výkon povolania lekár získava absolvovaním najmenej šesťročného prezenčného štúdia, ktoré obsahuje teoretickú a praktickú výuku v akreditovanom zdravotníckom magisterskom študijnom programe všeobecné lekárstvo.

Výkon povolania lekár s odbornou spôsobilosťou je preventívna, diagnostická, liečebná, liečebno – rehabilitačná, dispenzárna a paliatívna starostlivosť podľa zákona o zdravotných službách vykonávaná lekárom s odbornou spôsobilosťou pod odborným dozorom alebo odborným dohľadom lekára so špecializovanou spôsobilosťou a ďalej revízná činnosť.

2.1. Špecializačné vzdelávanie

Špecializovaná spôsobilosť lekára sa získava úspešným ukončením špecializačného vzdelávania atestačnou skúškou. Špecializačné vzdelávanie sa skladá zo základného kmeňa, na ktorý nadväzuje vzdelávanie vo vlastnom špecializovanom výcviku. Základné kmene špecializačného vzdelávania lekárov sú:

- a) anesteziologický,
- b) dermatovenerologický,
- c) gynekologicko-pôrodný,
- d) hygienicko-epidemiologický,
- e) chirurgický,
- f) interný,
- g) kardiochirurgický,
- h) maxilofaciálno-chirurgický,
- i) neurochirurgický,
- j) neurologický,
- k) oftalmologický,
- l) ortopedický,
- m) otorinolaryngologický,
- n) patologický,
- o) pediatrický,
- p) psychiatrický,
- q) rádiologický,
- r) urologický a
- s) všeobecné lekárstvo.

Dĺžka vzdelávania v základnom kmeni je 30 mesiacov. Špecializačné vzdelávanie sa uskutočňuje v základnom pracovno-právnom vzťahu alebo v služobnom pomere.

2.1.1. Zaradenie do špecializačného vzdelávania

Podmienkou na zaradenie do odboru špecializačného vzdelávania pre povolanie lekár je získanie odbornej spôsobilosti podľa zákona č. 95/2004 Sb. o podmienkach získavania a uznávania odbornej spôsobilosti a špecializovanej spôsobilosti k výkonu zdravotníckeho povolania lekár, zubný lekár a farmaceut v znení neskorších predpisov. Uchádzač si musí podať žiadosť o zaradenie na Ministerstvo zdravotníctva Českej republiky (ďalej len „MZ ČR“). Po splnení podmienok MZ ČR zaradí uchádzača do špecializačného vzdelávania do 30 dní od doručenia žiadosti. Súčasne uchádzačovi oznámi predpokladaný termín začiatku špecializačného vzdelávania. MZ ČR vedie evidenciu o lekároch zaradených do špecializačného vzdelávania.

2.1.2. Priebeh špecializačného vzdelávania

Akreditované zariadenie zaisťuje priebeh špecializačného vzdelávania, ktoré sa v tomto zariadení uskutočňuje. Garant odboru akreditovaného zariadenia pridelí každému účastníkovi

špecializačného vzdelávania školiteľa, ktorý musí spĺňať určité kvalifikačné predpoklady a prax. Školiteľ dohliada na odbornú stránku výkonu zdravotníckeho povolania, priebežne preveruje teoretické vedomosti a praktické znalosti účastníka špecializačného vzdelávania a zaisťuje kontinuálny odborný dozor. Pokiaľ účastník špecializačného vzdelávania neplní študijné povinnosti, ktoré mu vyplývajú z právnych predpisov upravujúcich špecializačné vzdelávanie, ministerstvo rozhodne o ukončení špecializačného vzdelávania, a to do 90 dní odo dňa, kedy sa o neplnení povinnosti dozvedelo.

2.1.3. Ukončenie špecializačného vzdelávania

Špecializačné vzdelávanie sa ukončuje atestačnou skúškou pred atestačnou komisiou. Atestačné komisie zriaďuje MZ ČR ako svoj poradný orgán. Členov atestačných komisií podľa odborov menuje a odvoláva minister zdravotníctva ČR na návrh univerzít, Českej lekárskej komory, odborných spoločností, akreditovaných zariadení či vzdelávacích zariadení. MZ ČR menuje členov atestačnej komisie pre odbor vždy tak, že menuje jednu osobu, ktorá je súčasne aj členom príslušnej akreditačnej komisie. Ministerstvo vždy do 1. decembra zverejní na svojej internetovej stránke zoznam vymenovaných členov atestačných komisií pre nasledujúci kalendárny rok. Rovnako tiež ministerstvo vždy do 31. decembra zverejní na svojej stránke aj termíny atestačných skúšok na nasledujúci kalendárny rok.

Na základe atestačnej skúšky vydá MZ ČR diplom o špecializácii v príslušnom špecializačnom odbore. Náležitosti a vzor diplomu o získaní špecializovanej spôsobilosti udáva Vyhláška č. 77/2018 Sb. o stanovení náležitostí a vzoroch niektorých dokladov o vzdelaní pre akreditované kvalifikační kurzy, certifikované kurzy a špecializačné vzdelávanie.

Vzdelávacie programy schvaľuje MZ ČR a zverejňuje ich vo Vestníku MZ ČR, pričom spolupracuje s univerzitami, Českou lekárskou komorou a odbornými spoločnosťami. Vzdelávací program ustanovuje členenie, rozsah a obsah špecializačného vzdelávania, najmä dĺžku povinnej praxe v odbore a typ pracoviska, na ktorom prax prebieha. Stanoví tiež teoretické znalosti, praktické schopnosti a ďalšie potrebné podmienky pre získanie špecializačnej spôsobilosti.

3. Porovnanie špecializačného vzdelávania

Podmienky na výkon povolania lekár sú v oboch krajinách rovnaké. V oboch krajinách musí lekár vyštudovať všeobecné lekárstvo v dĺžke 6 rokov. Následne pokračuje špecializačným vzdelávaním. To sa mierne v každej krajine líši. Kým na Slovensku sa zaraďuje uchádzač o špecializačné vzdelávanie zaslaním žiadostí o zaradenie na vzdelávaciu ustanovizeň, v Českej republike zasiela túto žiadosť na MZ ČR. V oboch prípadoch je lehota na zaradenie do štúdia rovnaká, a to 30 dní.

Celková dĺžka špecializačného vzdelávania lekárov sa líši podľa odboru. Nižšie uvádzame tabuľku tridsiatich špecializačných odborov, kde sú porovnané dĺžky vybraných špecializácií.

Tabuľka č. 2: Porovnanie dĺžky niektorých špecializačných odborov na Slovensku a v ČR

Česká republika		Slovenská republika	
názov odboru	minimálna doba trvania vzdelávania v mesiacoch	názov	minimálna doba trvania vzdelávania v mesiacoch
Anesteziologie a intenzivní medicína	54	Anestéziológia a intenzívna medicína	60
Chirurgie	72	Chirurgia	60
Neurochirurgie	72	Neurochirurgia	78
Gynekologie a porodnictví	54	Gynekológia a pôrodnictvo	60
Vnitřní lékařství	60	Vnútorné lekárstvo	60
Oftalmologie	54	Oftalmológia	48
Otorinolaryngologie	54	Otorinolaryngológia	60
Dětské lékařství	54	Pediatrica	48
Pneumologie a fizeologie	48	Pneumológia a fizeológia	60
Urologie	60	Urológia	60
Ortopedie	60	Ortopédia	60
Patologie	54	Patologická anatomia	48
Neurologie	54	Neurológia	60
Psychiatrie	54	Psychiatria	48
Radiologie a zobrazovací metody	54	Rádiológia	60
Radiační onkologie	60	Radiačná onkológia	60
Plastická chirurgie	60	Plastická chirurgia	60
Lékařská mikrobiologie	54	Klinická mikrobiológia	48
Klinická biochemie	54	Klinická biochémia	60
Alergologie a klinická imunologie	54	Klinická imunológia a alergológia	60
Dětská chirurgie	60	Detská chirurgia	72
Cévní chirurgie	60	Cievna chirurgia	72
Kardiologie	60	Kardiológia	72
Gastroenterologie	60	Gastroenterológia	66
Revmatologie	60	Reumatológia	72
Hematologie a transfúzní lékařství	54	Hematológia a transfúziológia	60
Diabetologie a endokrinologie	60	Endokrinológia	60

zdroj: archív MZ SR

Ako už z tabuľky vyplýva, môžeme konštatovať, že v porovnaní s Českou republikou, väčšina špecializačných programov trvá dlhšie na Slovensku. Nie je to však pravidlom, a sú aj špecializácie, pri ktorých je to presne naopak.

Každý špecializačný program na Slovensku sa nachádza vo Výnose, v ktorom sú jasne špecifikované minimálne štandardy. Každý minimálny štandard pre špecializačný študijný program pre povolanie lekár obsahuje: charakteristiku špecializačného odboru a dĺžku trvania špecializačného štúdia, rozsah teoretických vedomostí, praktických zručností a skúseností potrebných na výkon špecializovaných pracovných činností, organizačnú formu špecializačného štúdia, rozsah a zameranie odbornej zdravotníckej praxe vykonávanej na jednotlivých pracoviskách zdravotníckych zariadení, jej minimálna dĺžka a časový priebeh.

V Českej republike vydávajú vo Vestníkoch MZ ČR vzdelávacie programy špecializačných odborov, ktoré obsahujú:

- ciele špecializačného vzdelávania, minimálne požiadavky na špecializačné vzdelávanie, rozsah požadovaných teoretických znalostí a praktických zručností overovaných na konci vlastného špecializačného výcviku, všeobecné požiadavky, potvrdenie hodnotenia o priebehu špecializačného vzdelávania, charakteristiku činností, pre ktoré absolvent špecializačného vzdelávania získal spôsobilosť, charakteristiku akreditovaných pracovísk, program povinných vzdelávacích aktivít a personálne zabezpečenie a technické a vecné vybavenie pre ich realizáciu.

Tieto minimálne štandardy (v Českej republike vzdelávacie programy) sa inovujú v rôznych časových horizontoch. Ich zmena, resp. inovácia je legislatívne oveľa zložitejšia na Slovensku ako v Českej republike. Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky musí pri inovácii Výnosu prejsť štandardným legislatívnym konaním, to znamená vnútrorezortným pripomienkovým konaním, gremiálnou poradou, medzirezortným pripomienkovým konaním a následne Komisiou pre správne právo. Až po absolvovaní celej tejto „tortúry“ sa zverejnia minimálne štandardy vo Vestníku (MZ SR, online). Tento proces trvá minimálne polroka. V Českej republike nie je nutný celý legislatívny proces. Z uvedeného môžeme konštatovať, že systém uverejňovania minimálnych štandardov v Českej republike je schopný rýchlejšie reagovať na potreby aplikačnej praxe.

Najzásadnejším rozdielom v rámci špecializačného vzdelávania medzi Slovenskom a Českou republikou sú akreditované pracoviská a rozdelenie špecializačného programu na akoby dve časti. Prvá časť špecializačného štúdia je absolvovanie základného kmeňa. Po absolvovaní základného kmeňa sa tak lekárom zvyšujú aj kompetencie. Získavajú certifikát. Na Slovensku je potrebné absolvovať špecializačné štúdium vcelku. Zvýšenie kompetencií nastupuje až po ukončení špecializačného štúdia.

Na Slovensku, na rozdiel od Českej republiky, neexistujú akreditované pracoviská. Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky akredituje špecializačné študijné programy v jednotlivých špecializačných odboroch. Štúdium prebieha na lekárskech fakultách univerzít, ktoré si požiadajú o akreditáciu, a spĺňajú všetky náležitosti, ktoré určuje zákon a zásady akreditácie na uskutočňovanie študijných programov uverejnených vo Vestníku Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky zo dňa 31. júla 2017. Zoznam vzdelávacích ustanovizní, ktoré získali osvedčenie o akreditácii, uverejňuje a aktualizuje Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky na svojom webovom sídle.

Ministerstvo zdravotníctva Českej republiky neakredituje špecializačný študijný program, ale v zmysle § 17 odst. 10 zákona č. 95/2004 Sb. o podmienkach získavania a uznávania odbornej spôsobilosti a špecializovanej spôsobilosti k výkonu zdravotníckeho povolania lekár, zubný lekár a farmaceut v znení neskorších predpisov zverejňuje na internetovej stránke zoznam akreditovaných

pracovnísk, vzdelávacie programy, ktoré sú tieto akreditované pracoviská oprávnené uskutočňovať a dobu, na ktorú im bola akreditácia udelená. (MZ ČR, online) .

Záver

V oboch krajinách sú lekári vzdelávaní na lekárske fakultách. Oba systémy špecializačného vzdelávania sa zameriavajú na teoretické a praktické znalosti potrebné na výkon špecializovaných pracovných činností lekára. Rozdiel je v konkrétnych programoch, dĺžke a štruktúre vzdelávacích programov. Kým vzdelávanie v špecializačnom programe je v Českej republike rozdelené akoby na dve časti, na Slovensku existuje len absolvovanie celého štúdia vcelku.

V roku 2017 pracovalo v zahraničí 4 211 slovenských lekárov, z toho 2 235 v Českej republike. (Techmed, online). Po rozbere legislatívy k špecializačnému štúdiu lekárov na Slovensku a v Českej republike je možné konštatovať, že ďalšie vzdelávanie nemusí byť hlavným problémom odchodu slovenských lekárov do Českej republiky. Oba systémy sú inak nastavené, v Českej republike hrá zásadnú úlohu MZ ČR, pričom na Slovensku je zásadná vzdelávacia ustanovizeň.

V praxi to znamená aj to, že všetky náležitosti ako zaraďovanie uchádzačov, zmeny či vyradovanie uchádzačov, tvorbu skúšobných komisií, udávanie termínov špecializačných skúšok, vydávanie diplomov o špecializácii je v kompetencii MZ ČR. Na Slovensku má všetky tieto úkony v kompetencii vzdelávacia ustanovizeň. Ak by sme chceli český systém vzdelávania implementovať na Slovensku, vyžadovalo by to veľké, zásadné až reformné zmeny. Okrem iného by išlo o zásadné zmeny legislatívy, navýšenie počtu zamestnancov ministerstva zdravotníctva, nové IT softvéry. Dnes nevieme s istotou povedať, či systém v Českej republike je lepší ako ten na Slovensku. Vieme však konštatovať, že takáto zmena by si vyžadovala veľa času, diskusií a najmä analýzy všetkých dopadov.

Zoznam bibliografických odkazov

Nariadenie vlády č. 296/2010 Z. z. o odbornej spôsobilosti na výkon zdravotníckeho povolania, spôsobe ďalšieho vzdelávania zdravotníckych pracovníkov, sústave špecializačných odborov a sústave certifikovaných pracovných činností v znení neskorších predpisov

Výnos Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 12422/2010 - OL zo 17. septembra 2010, ktorým sa ustanovujú minimálne štandardy pre špecializačné študijné programy, minimálne štandardy pre certifikačné študijné programy a minimálne štandardy pre študijné programy sústavného vzdelávania a ich štruktúra v znení neskorších predpisov

Zákon č. 578/2004 Z. z. o poskytovateľoch zdravotnej starostlivosti, zdravotníckych pracovníkoch, stavovských organizáciách v zdravotníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 95/2004 Sb. o podmienkach získavania a uznávania odbornej spôsobilosti a špecializovanej spôsobilosti k výkonu zdravotníckeho povolania lekár, zubný lekár a farmaceut v znení neskorších predpisov

Vestník Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky zo dňa 31. júla 2017, ročník 65, čiastka 32-42

Vyhláška Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky č. 133/2022 Z. z. ktorou sa ustanovujú vzory diplomov o špecializácii a certifikátov

Vyhláška č. 74/2019 o kritériách a spôsobe hodnotenia sústavného vzdelávania zdravotníckeho pracovníka

Vyhláška č. 77/2018 Sb. o stanovení náležitostí a vzoroch niektorých dokladov o vzdelaní pre akreditované kvalifikační kurzy, certifikované kurzy a špecializačné vzdelávanie

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky: Akreditácia. [online]. [cit. 2022-12-21]. Dostupné z: <https://www.health.gov.sk/?akreditacia>

Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky: Návrhy na historické zvyšovanie plátov zdravotníkov sú známe, rezort pracuje aj na ďalších požiadavkách. [online]. [cit. 2022-08-23]. Dostupné z: (<https://www.health.gov.sk/Clanok?rezort-stabilizacia-platy-zdravotnici>)

Ministerstvo zdravotníctva Českej republiky: Zoznam akreditovaných pracovísk. [online]. [cit. 2022-18-11]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/seznam-akreditovanych-pracovist/>

Techmed: Kam odchádzajú slovenskí lekári? [online]. [cit. 2017-03-30]. Dostupné z: <https://www.techmed.sk/4211-slovenskych-lekarov-pracuje-v-zahranici/>

Kontaktná adresa

PhDr. Marianna Kapustová

Vysoká škola zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety

Nám. 1. Mája č. 1, Bratislava, 810 00

Slovenská republika

e-mailový kontakt: feketeova.marianna@gmail.com

EKONOMICKÉ A ETICKÉ ASPEKTY FINANCOVANIA SÚKROMNÝCH ŠKÔL V PÔSOBNOSTI MIESTNYCH SAMOSPRÁV

ECONOMIC AND ETHICAL ASPECTS OF FINANCING PRIVATE SCHOOLS UNDER THE JURISDICTION OF LOCAL GOVERNMENTS

Mária PETRUŠČÁKOVÁ

Abstract

The education of children and youth has long outgrown the framework of state schools and institutions, high emphasis is also placed on private education and church schools. Many of them are financed through the budgets of local governments and are therefore in a comparable economic situation with schools under the authority of cities and municipalities. Comparable, but not identical. By changing the financing of private and church schools from 2022 through local governments, the financing of both types of schools was equalized, which improved the financial situation of private schools, but caused a debate on both sides. The whole problem has not only economic consequences, but it is also appropriate to think about the ethical aspects of the system, which arise on the parties involved in the problem.

Keywords: *financing, public schools, private schools, local governments, normative*

Úvod

V každej vyspelej krajine sveta je vzdelanie považované za jeden z pilierov jej budúcnosti. Výchova mládeže, jej vzdelanostná úroveň a napredovanie je podmienkou fungovania všetkých oblastí spoločenského života, ekonomického rastu a vývoja vedy a techniky.

Školský systém v podmienkach Slovenskej republiky je výsledkom dlhodobého vývoja, spôsob výchovy detí a mládeže zahŕňa obdobie od útleho detstva prakticky až do obdobia dospelého veku, teda od predškolskej prípravy až po ukončenie povinnej školskej dochádzky, ktorá môže pokračovať vzdelávaním na ďalších stupňoch. Z dikcie povinnej školskej dochádzky je zrejmé, že štát zabezpečil základné vzdelávanie ako povinnosť, akékoľvek nasledujúce vzdelávanie ako výsadu.

Vzdelanie v súčasnosti poskytuje v našej republike množstvo predškolských a školských zariadení, ktoré tvoria sieť škôl v súlade so zákonom č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní

(ďalej školský zákon) na základe rozhodnutia Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (celý proces sa riadi podľa zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Z hľadiska subjektu, ktorý je zriaďovateľom školy či školského zariadenia, pritom hovoríme o zariadení, ktoré je v zriaďovateľskej pôsobnosti: obce, samosprávneho kraja, regionálneho úradu školskej správy, štátom uznanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, inej právnickej alebo fyzickej osoby, vysokej školy (zriadenie materskej školy), ústredného orgánu štátnej správy.

Z hľadiska vlastníckych pomerov sú do siete zaradené školy:

- a) verejné (štátne, obecné),
- b) súkromné,
- c) cirkevné.

V závislosti od zriaďovateľskej pôsobnosti a vlastníckych pomerov je rozdielna štruktúra zdrojov financovania jednotlivých subjektov siete škôl.

1. Systém a právny rámec financovania škôl a školských zariadení

Na prevádzkovanie školy či školského zariadenia sú nevyhnutné určité materiálno-technické predpoklady a zabezpečenie personálneho obsadenia s pomerne vysokými finančnými nárokmi. Celý školský systém v Slovenskej republike je financovaný prednostne z prostriedkov štátneho rozpočtu, pričom v závislosti od typu školy môže byť toto financovanie doplnené o ostatné zdroje financovania.

Po zmene celospoločenského systému v r. 1989 a prechodom na trhovú ekonomiku stratila absolútna centralizácia v školstve svoje opodstatnenie, postupne došlo k decentralizácii v riadení i financovaní regionálnej siete škôl a školských zariadení. Indexový systém, ktorý existoval, sa postupne zmenil a funguje na princípe normatívneho financovania školstva. (Barnová, Krásna 2020)

Decentralizácia v oblasti financovania regionálneho školstva je chápaná ako prenos kompetencií v celom procese z najvyšších stupňov na nižšie, regionálne stupne a znamená priblíženie sa potrebám jednotlivých subjektov siete škôl.

Normatívne financovanie predstavuje systém, v ktorom je rozhodujúci počet žiakov a posúdenie personálnej a ekonomickej náročnosti výchovno-vzdelávacieho procesu. Celý systém je legislatívne upravený zákonom č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v platnom znení a nariadením vlády SR č. 630/2008 Z.z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre školy a školské zariadenia v znení neskorších predpisov. Financovanie je zabezpečené zo štátneho rozpočtu,

z rozpočtovej kapitoly Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR prostredníctvom rozpočtov obcí alebo samospráv výkonom ich originálnych alebo prenesených kompetencií. Každý subjekt môže pritom využiť viacdrojové financovanie. Medzi financovaním verejných škôl na jednej strane a súkromných škôl na strane druhej vznikali do konca r. 2021 isté diferencie, ktoré viedli k rozdielu medzi normatívnymi prostriedkami uvoľnenými štátnym rozpočtom na účel financovania vzdelávania a ich reálnym využitím.

Cieľom našej práce je poukázať na tieto diferencie, zamerať sa na dôvody ich vzniku a vyčíslieť prípustný rozsah týchto rozdielov podľa legislatívy platnej do konca r. 2021, ako aj zistiť niektoré dôsledky zmeny právnych predpisov po zrovnoprávnení financovania jednotlivých typov škôl v ekonomickej oblasti škôl, ale aj orgánov verejnej správy. Vzhľadom na pretrvávajúcu nespokojnosť so súčasným právnym stavom financovania súkromných škôl sme sa zamerali aj na etické aspekty, ktoré k tomu vedú.

Vývojová tendencia počtu neverejných škôl je v súčasnosti len mierne stúpajúca, pričom pomer verejných a súkromných škôl v segmente predškolského, základného a stredného vzdelávania si za roky 2018 – 2022 udržiava pomerne stabilný pomer, ktorý v r. 2018 predstavoval 85,9 % verejných škôl k 13,1 % súkromných škôl a za 5 rokov sa zmenil spolu o 1,8 percentuálneho bodu v prospech súkromných škôl, keď v r. 2022 predstavoval podiel verejných škôl 85,1 % a podiel súkromných škôl 14,9 % podiel na celkovom počte týchto škôl. V tabuľke uvádzame počet neverejných škôl v SR vrátane počtu žiakov v nich za roky 2018 – 2022:

Tabuľka č. 1: Prehľad počtu neverejných škôl a žiakov za roky 2018 – 2022

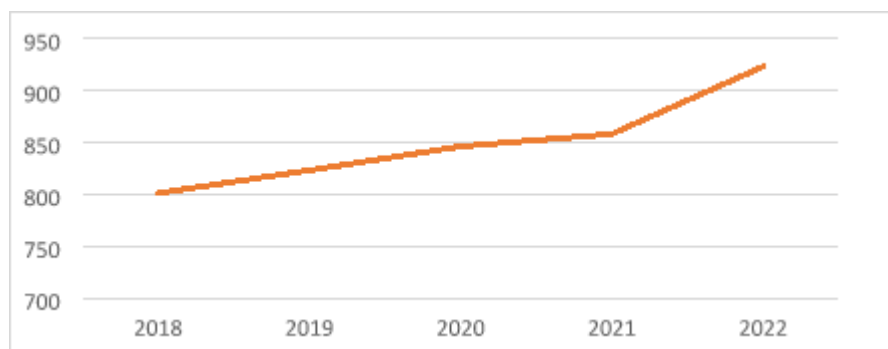
Rok	2018		2019		2020		2021		2022	
Typ školy	počet škôl	počet žiakov	počet škôl	počet žiakov	počet škôl	počet žiakov	počet škôl	počet žiakov	počet škôl	počet žiakov
Súkromné materské školy	164	6947	176	7563	189	7868	212	9156	232	169
Súkromné základné školy	61	9220	62	9504	67	10013	78	11957	78	957
Súkromné gymnáziá a športové SŠ	40	4336	39	4536	38	4778	40	5509	40	960
Súkromné konzervatóriá	10	1059	10	1105	10	1155	10	1070	10	024
Súkromné SOŠ	87	13173	85	13436	83	13615	81	10148	81	457
Súkromné	154	57223	158	59961	162	60299	168	61530	169	65

umelecké školy										819
Cirkevné										6
materské	89	5055	96	5470	99	5607	109	6152	112	407
Cirkevné										28
základné školy	116	25969	115	26742	116	27377	118	27855	118	893
Cirkevné gymnáziá a										12
športové SŠ	51	12615	51	12544	51	12312	50	12079	50	006
Cirkevné										
konzervatóriá	1	164	1	160	1	169	1	195	1	182
										3
Cirkevné SOŠ	17	3544	19	3653	19	3796	19	3045	20	194
Cirkevné										
umelecké školy	11	5439	11	5530	11	5371	12	5417	12	5971

Zdroj: vlastné spracovanie. Číselné údaje prevzaté zo štatistickej ročenky CVTI SR

Aj napriek stabilnej situácii v počte verejných a neverejných (súkromných, cirkevných) škôl vidieť postupný nárast súkromných škôl, ktorý za všetky školské segmenty môžeme jednoducho graficky zobrazit' ako vývojovú tendenciu:

Graf č. 1: Vývoj počtu neverejných škôl za r. 2018 - 2022



Zdroj: vlastné spracovanie

1.1. Zdroje príjmov škôl a školských zariadení

Základným zdrojom financovania celého školského systému sú štátno-rozpočtové prostriedky, teda ide o zabezpečovanie peňažných potrieb rozpočtovaným financovaním zo štátneho rozpočtu, verejných rozpočtov obcí a samosprávnych krajov a z doplnkových zdrojov (Obdržálek, Horváthová 2004), pričom ďalšími zdrojmi financovania škôl sú:

- prostriedky z rozpočtu miestnej samosprávy a vyšších územných celkov,

- prostriedky od iných fyzických a právnických osôb,
- prostriedky od zriaďovateľov,
- príspevky od žiakov na čiastočnú úhradu nákladov spojených so vzdelávacím procesom,
- prostriedky z prípadnej podnikateľskej činnosti školy,
- príspevky, dary, iné zdroje.

Je zrejmé, že verejné školy a školské zariadenia budú menej závislé v zostavení vlastného rozpočtu a krytia výdavkov na príspevkoch od žiakov (ich rodičov, opatrovníkov, zákonných zástupcov). Tieto školy majú väčšinou vyššie príspevky zo štátno-rozpočtových zdrojov a zo zdrojov z rozpočtov nižších územných celkov.

Pokiaľ hovoríme o príspevkoch od zriaďovateľa, v zriaďovateľskej pôsobnosti ktorej bola škola zriadená. Ak sa jedná o školy v zriaďovateľskej pôsobnosti miest a obcí alebo vyšších územných celkov, potom doplnkové zdroje financovania školy prúdia z týchto zdrojov. V prípade súkromných škôl sú to potom doplnkové príjmy od právnických alebo fyzických osôb, ktoré sú ich zriaďovateľom.

Mnoho škôl pristúpilo aj k možnosti získať prostriedky z podielových daní vo forme darovaného podielu dane z príjmov fyzických osôb vo výške 2 %, resp. od právnických osôb, u ktorých to je najčastejšie len 1 % zo zaplatenej dane z príjmu pri splnení podmienok ustanovených v zákone o daniach z príjmov. (Zákon č. 595/2003 Z.z. v platnom znení)

Vo verejných školách je podnikateľská činnosť menej častá, v súkromných školách sa s činnosťou na získanie doplnkových zdrojov financovania stretávame častejšie.

2. Normatívne financovanie škôl a školských zariadení

Proces peňažného zabezpečovania riadneho fungovania škôl rôznych typov je v súčasnosti decentralizovaný na úroveň územných samosprávnych celkov, čím je prenesený výkon štátnej správy na nižšiu, regionálnu úroveň. Riadenie peňažných tokov v školstve prebieha na normatívnom princípe v rámci originálnych alebo prenesených kompetencií. V závislosti od toho, o aký typ školy sa jedná, je vykonávané aj riadenie normatívnych peňažných tokov.

Normatívny spôsob výpočtu finančných prostriedkov pre každú školu sa odvíja od výšky normatívu náhrady nákladov na jedného žiaka na rok. Normatív je stanovený pre každý kalendárny rok na úrovni štátnej správy rozdielne na žiaka v kolektívnom vyučovaní a inak na žiaka v individuálnom vzdelávaní.

2.1. Normatívne financovanie verejných škôl

Verejné školy sú financované na základe normatívu, ktorý sa skladá zo zložiek:

- a) mzdový normatív (normované náklady na mzdy a platy vrátane platieb do poisťovních fondov

hradených zamestnávateľom), ktorý má odrážať náročnosť personálnu a odbornú náročnosť vyučovania v rôznych aspektoch, teda nie je jednotný pre všetky typy škôl,

b) prevádzkový normatív (normované všetky ostatné prevádzkové náklady), ktorý by mal pokryť požadované ostatné náklady na pokrytie prevádzky školského zariadenia v závislosti od druhu školy, jej veľkosti a celkovej materiálno-technickej náročnosti.

Financovanie verejného školstva je na regionálnej úrovni častejšie v rámci výkonu originálnych kompetencií územných samospráv. Zvyčajne sa jedná o školy v ich zriaďovateľskej pôsobnosti. Normatívne vyčíslené pridelené prostriedky sú školám cez účet obcí prevedené na účty škôl bezo zbytku. Okrem týchto normatívnych prostriedkov sú potreby verejných škôl dofinancované z rozpočtov zriaďovateľa, napr. zo zdrojov z miestnych daní a poplatkov, ostatných nedaňových príjmov v rámci rozhodnutia zriaďovateľa.

2. Normatívne financovanie súkromných a cirkevných škôl

Normatívy určené pre financovanie súkromných či cirkevných škôl sú určené na základe identických kritérií, ako v prípade škôl verejných. Samozrejme, že ani v tomto prípade nie je výška normatívu rovnaká pre každý typ školy, ale odvíja sa od rovnakých kritérií ako v prípade verejných škôl. Normatívy sa poskytujú ako celok, nie je striktne stanová časť určená len na krytie superhrubej mzdy zamestnancov a na krytie prevádzkových potrieb.

Pri prevode finančných prostriedkov sú delegované kompetencie z úrovne štátnej správy na miestnu samosprávu. Hovoríme o prenesených kompetenciách.

Do konca r. 2021 si orgány miestnej samosprávy boli oprávnené ponechať časť normatívne pridelených prostriedkov pre tieto školy na krytie vlastných rozpočtových výdavkov. Tento model znevýhodňoval súkromné školstvo v porovnaní s verejným školstvom. Od r. 2022 sú orgány miestnej samosprávy na základe novelizácie zákona č. 597/2003 Z.z. povinné plnú výšku vyčísleného normatívu zasielať i súkromným školám.

3. Ekonomické aspekty financovania súkromných a cirkevných škôl

Pre zabezpečenie riadneho chodu škôl sú peňažné prostriedky prideľované školám vo forme dotácií na základe predkladaného rozpočtu, ktorý sa opiera o hodnotu normatívu na vzdelávanie žiaka v kolektívnom alebo v individuálnom vzdelávaní a o počet žiakov prihlásených do výuky k 15.9. príslušného roka podľa koeficientu normatívu známeho ku dňu zostavenia rozpočtu. Po ukončení fiškálneho roka je štátnym rozpočtom koeficient normatívu upravený na presnú výšku, ktorá zodpovedá reálnemu výberu daní. Legislatívny rámec pritom stanovil, že v rozpočte príslušného orgánu miestnej samosprávy môže zostať podiel až do výšky 12 % z takto prideľovaných prostriedkov na financovanie jeho vlastných potrieb.

V tabuľke č. 2 uvádzame, o ako vysoké položky v prerozdeľovacom procese za roky 2018 – 2021 sa mohlo jednať:

Tabuľka č. 2: Prehľad normatívnych prostriedkov určených pre neverejný sektor

Rok	2018		2019		2020		2021		2022	
Typ školy	žiaci	normatív	Žiaci	normatív	žiaci	normatív	žiaci	normatív	žiaci	normatív
Súkromné materské školy	6947	2806,3796	7563	3055,2251	7868	3598,3511	9156	4034,9576	10	4 481
Súkromné základné školy	9220	3724,6034	9504	3839,3309	10013	4579,3454	11957	5269,3303	11	5 269
Súkromné gymnáziá a športové SŠ	4336	1751,6139	4536	1832,4079	4778	2185,1705	5509	2427,7612	5	2 627
Súkromné konzervatóriá	1059	427,80423	1105	446,38685	1155	528,2277	1070	471,5383	1	451
Súkromné SOŠ	13173	5321,4968	13436	5427,7409	13615	6226,6841	10148	4472,1221	10	4 608
Súkromné umelecké školy	57223	37566,216	59961	39613,779	60299	45447,584	61530	46012	65	49 192
Cirkevné materské školy	5055	2042,0684	5470	2209,7159	5607	2564,3054	6152	2711,1249	6	2 824
Cirkevné základné školy	25969	10490,697	26742	10802,966	27377	12520,597	27855	12275,42	28	12 733
Cirkevné gymnáziá a športové SŠ	12615	5096,0816	12544	5067,3997	12312	5630,7701	12079	5323,0945	12	5 291
Cirkevné konzervatóriá	164	66,25108	160	64,6352	169	77,29046	195	85,93455	3	80
Cirkevné SOŠ	3544	1431,6697	3653	1475,7024	3796	1736,0626	3045	1341,9011	194	1 408
Cirkevné umelecké školy	5439	4521,765	5530	4580,189	5371	5083,4079	5417	5042,0711	5971	5 447
Normatív v tis.										
EUR	75246,647		78415,479		90177,797		89467,256		94 411	
12 %-ný podiel	9029,5976		9409,8575		10821,336		10736,071		11 329	

Zdroj: vlastné spracovanie

Z vyčíslenia je zrejmé, že sa nejednalo o zanedbateľné prostriedky. Za uvedené roky mohol byť takto zadržaný objem prostriedkov až do výšky 51 mil. EUR, pričom prostriedky nemuseli byť použité na výchovno-vzdelávacie účely, a teda položka v rozpočtovej kapitole štátneho rozpočtu určená na tento účel nenaplnila svoju podstatu, minimálne nie v privátnom segmente. Pre výpočet

sme pritom použili najnižšie normatívy v jednotlivých rokoch.

4. Etické aspekty financovania súkromných škôl

Podľa zákona č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní platí pre všetky zúčastnené subjekty princíp rovnoprávnosti postavenia všetkých škôl vo vzdelávacom systéme. Rovnako platí princíp bezplatnosti poskytovania výchovy a vzdelávania. Tieto princípy neboli celkom dodržiavané, keď sieť verejných škôl bola financovaná normatívnym spôsobom v rozsahu úhradou plných 100 % normatívov, kým súkromné školy a školy v zriaďovateľskej pôsobnosti cirkví boli financované pomernou úhradou minimálne 88 % normatívov na jedného žiaka.

To bolo dôvodom právnej úpravy zrovnoprávnenia financovania oboch typov škôl, čo vyvolalo veľkú verejnú diskusiu dotknutých subjektov. Kým súkromné školstvo vyjadrilo spokojnosť, mestá a obce, ktoré prišli o časť normatívov, vyvinuli obrovské úsilie o zvrátenie schváleného systému prerozdelenia finančných zdrojov.

Skúsme zohľadniť pohľady dvoch najviac dotknutých strán celého problému:

4.1. Mestá a obce

Ako už bolo uvedené, mestá a obce, ktorých rozpočty prideliť vo forme dotácií prostriedky pre súkromné a cirkevné školy, si počas rokov existencie týchto škôl mohli ponechať vo svojom rozpočte čiastku až do výšky 12 % z normatívne pridelených finančných prostriedkov. Pre lepšie pochopenie skúsime uviesť, ako to ovplyvnilo rozpočet miest či obcí, ktoré financovali napr. súkromnú umeleckú školu.

Súkromné umelecké školy v súčasnosti majú vo viac ako 80 % prípadov zriadené elokované pracoviská v okolitých obciach, v ktorých takéto školy nie sú zriadené alebo v ktorých absentuje umelecké vzdelávanie úplne. Je to snaha o získanie žiakov, poskytovanie umeleckého vzdelávania v požadovanej kvalite, ale aj o zvýšenie podielu peňažných prostriedkov na svoju činnosť. S elokovanými pracoviskami však stúpajú i náklady týchto škôl. Umelecké školy majú žiakov v individuálnej forme vzdelávania aj v kolektívnej forme vzdelávania, pričom podiel žiakov v individuálnej forme vzdelávania tvorí cca jednotretinový podiel a počet žiakov v kolektívnej forme vzdelávania tvorí zvyšný dvojtretinový podiel na počte žiakov súkromných umeleckých škôl. Celkový prehľad počtu privátnych a cirkevných škôl a počtu elokovaných pracovísk uvádzame v nasledujúcej tabuľke:

Tabuľka č. 3: Počet neverejných škôl a počet elokovaných pracovísk za r. 2018 – 2022

Rok	2018		2019		2020		2021		2022	
Typ školy	počet	elok.pra	počet	elok.pra	počet	elok.pra	počet	elok.pra	počet	elok.pra
	škôl	c.	škôl	c.	škôl	c.	škôl	c.	škôl	c.
Súkromné ZUŠ	154	546	158	516	162	552	168	574	169	601
Cirkevné ZUŠ	11	61	11	67	11	71	12	70	12	67
Spolu	165	607	169	583	173	623	180	644	181	668

Zdroj: vlastné spracovanie

Len pre sektor neverejných umeleckých škôl, ktoré tvoria asi polovicu podielu na čerpaní peňažných zdrojov na svoju činnosť (údaje z tabuľky č. 2), ostával v rozpočtoch miest a obcí podiel normatívne pridelených prostriedkov týmto školám do výšky viac ako 5 mil. EUR ročne. Uvedené prostriedky boli príjmom rozpočtu tej obce, prostredníctvom ktorej boli vykonávané jej kompetencie, avšak žiadnym kanálom sa nedostávali do rozpočtov tých obcí, v ktorých sa nachádzajú elokované pracoviská (ich počet uvádza tabuľka č. 3) a ktoré tiež podporujú na úkor svojich rozpočtov vzdelávanie žiakov. Naskytajú sa otázky:

- do akej miery bol tento postup správny so zreteľom na zákonné ustanovenie rovnoprávnosti pre všetky školy zaradené do siete školských zariadení,
- či bol podiel do výšky 12 % prostriedkov určených na vzdelávanie detí a mládeže primeraný,
- či bolo v súlade s požiadavkou rovnoprávneho financovania všetkých škôl stanoviť výšku zadržaných prostriedkov ich rozpätím 0 – 12 %,
- či bolo správne a etické, ak si peňažné prostriedky z normatívu určeného na vzdelávanie zadržal rozpočet jednej obce, pokiaľ škola, na prevádzku ktorej boli určené, mala jedno alebo viac elokovaných pracovísk (z údajov v tabuľke č. 3 to bolo v priemere 3,6 elokovaných pracovísk na 1 školu).

V rámci diskusie uviedol M Šmilnák, člen predsedníctva KDĽH, nasledujúce: „Už súčasný právny stav je nerovnovážny a zvýhodňuje mestá, obce a vyššie územné celky oproti ostatným neštátnym zriaďovateľom. Mestá a obce rozhodujú o financovaní škôl a školských zariadení iných zriaďovateľov, vyššie územné celky rozhodujú o počtoch študentov v stredných školách neštátnych zriaďovateľov.“ (kdh.sk 2022)

Od r. 2022 sa financovanie verejných aj súkromných škôl dostalo do rovnováhy v tom zmysle,

že obce už nemali možnosť zadržať ako príjem vlastného rozpočtu prostriedky určené na financovanie súkromných a cirkevných škôl. Novelizácia zákona, ktorá túto zmenu priniesla, vstúpila do platnosti 29.11.2021, teda v čase, keď obce a mestá mali zostavené a plnohodnotne pripravené rozpočty pre rok 2022. Výpadok zdrojov bežných príjmov rozpočtu znamenal v postcovidovom období veľmi náročnú situáciu. Obce zápasili s napätím v rozpočte s výpadkami svojich doplnkových príjmov a súčasne zvýšenými výdavkami na digitalizáciu a informatizáciu školstva, ktoré bolo potrebné doplniť pre možnosť zabezpečenia online výuky počas dištančného vzdelávania detí a mládeže.

Súčasne s uvedeným Únia miest Slovenska vyjadrila aj svoj názor, s ktorým možno do istej miery súhlasiť, že uvedený spôsob financovania škôl v zriaďovateľskej pôsobnosti neverejných zriaďovateľov neprimerane zasahuje do právomocí miestnych orgánov voľne disponovať s finančnými prostriedkami. (SITA 2021). S týmto názorom sa stotožnil aj Zväz miest a obcí SR. Otázka teda znie:

- či nie je novo definované financovanie súkromných a cirkevných škôl v rozpore s ustanovením finančnej nezávislosti miestnej samosprávy a s delegovaním právomocí pre výkon originálnych kompetencií pri správe a rozdeľovaní podielových daní,
- či nie je narušená legislatíva SR v nadväznosti na Európsku chartu miestnej samosprávy a celý princíp fiškálnej decentralizácie.

Združenie miest a obcí SR je presvedčené o legislatívnom nesúlade medzi jednotlivými právnymi normami, preto sa v r. 2022 obrátilo s podnetom na generálneho prokurátora a celý problém v otázke rozporu medzi právnymi normami bol postúpený na prešetrovanie Ústavnému súdu SR, pritom táto kauza nie je ukončená. Jedná o mimoriadne citlivú a náročnú situáciu.

Všetky nastolené otázky na strane miestnej samosprávy majú nielen legislatívny, ale aj etický rozmer. Riešenie by malo spočívať predovšetkým v takej legislatíve, ktorá nezakladá rozporuplnosť pri implementácii všetkých zákonných povinností na každej strane. Súčasne by bolo riešením zvoliť taký variant, pri ktorom by peňažné prostriedky určené na vzdelávanie skutočne boli smerované práve do vzdelávacieho procesu v príslušnom segmente, ale aby boli zohľadnené aj výdavky rozpočtov miest a obcí súvisiace so správou prostriedkov pre školy. Rovnako by mala byť vylúčená možnosť ponechať v rozpočtoch miest a obcí podiel normatívne vyčíslených peňazí na financovanie neverejných škôl rozpätím, lebo táto možnosť už sama o sebe vytvára nerovnaké podmienky pre jednotlivé školy a školské zariadenia.

4.2. Privátne a cirkevné školy a školské zariadenia

Privátne školy a školské zariadenia dlhodobo poukazovali na rozpor v zákone pri zrovnoprávnení financovania v porovnaní s verejnými školami. Deficit prostriedkov je v týchto

školách kompenzovaný pravidelnými príspevkami od žiakov (rodičov či opatrovateľov žiakov), čím zvyčajne dosahujú vlastný rozpočet porovnateľný s verejným sektorom.

Rozdiel spočíva pri bližšej finančnej analýze predovšetkým v materiálno-technickom zabezpečení. Kým verejný sektor v zriaďovateľskej pôsobnosti verejnej správy (miestnej samosprávy) vykonáva svoju činnosť zvyčajne za technických podmienok plne vytvorených zriaďovateľom, pričom škola vykonáva v týchto podmienkach len správu, technické zázemie v neverejných školách znáša zriaďovateľ. V tomto bode musí na správu a údržbu celého technického zázemia, jeho technického zhodnotenia či modernizácie vytvárať vo svojom rozpočte zdroje jeho financovania. Máme na mysli odpisovanie majetku, jeho delenie na dlhodobý hmotný a nehmotný majetok, ako aj na ostatný dlhodobý majetok. Mnohé obce pri vyúčtovaní poskytovaných dotácií čiastočne ignorovali rozdiel medzi odpisovaným a neodpisovaným majetkom a vyúčtovanie nesledovali pri splnení akruálneho princípu. Dotáciu žiadali od neverejných škôl vyúčtovať ako výdavky, nie ako náklady.

Na druhej strane je potrebné uviesť, že mestá a obce poskytli súkromným školám bez vlastných nehnuteľností prenájom mestských priestorov s cenovým zvýhodnením (tzv. nájomné pre subjekty hodné osobitného zreteľa). Súčasne so zmenou financovania došlo k zmene nájomného, keď ceny boli výrazne navýšené.

Z ekonomického i etického pohľadu je potrebné pri financovaní súkromných a cirkevných škôl položiť si niektoré otázky, ktoré vyžadujú ďalšie riešenie:

- v súčasnosti možno financovanie verejného a súkromného školstva považovať za zrovnoprávnené čo do výšky platieb zo štátneho rozpočtu. Súčasne možno považovať prostriedky z rozpočtovej kapitoly MŠVVaŠ SR za transparentne použité na účel, na ktorý boli určené. Ak však Ústavný súd SR dá za pravdu podnetu Zväzu miest a obcí SR, bude opäť rozpor medzi jednotlivými ustanoveniami právnych noriem tam, kde bol pred r. 2022,
- školy v umeleckom vzdelávaní sú oprávnené dostávať príspevok v súhrne na toho istého žiaka len na jeden odbor v kolektívnom vzdelávaní a na jeden odbor v individuálnom vzdelávaní, kde vzniká riziko duplicity s inou školou, ak rodičia podpísali vyhlásenie i dvom školským zariadeniam. Kontrolné mechanizmy mali tento problém eliminovať
- ekonomické hospodárenie skromných škôl v súčasnosti vykazuje zdanlivo vyšší príjem na jedného žiaka ako príjem vo verejných školách. Rozdiel tvoria najmä príspevky žiakov. Otázkou ostáva, či je potom zabezpečené bezplatné vzdelávanie detí a mládeže a či sa teda nedostávajú školy opäť do pomyselného rozporu s platnou legislatívou,
- ekonomické výsledky neverejného sektora sú zaťažené vyššími nákladmi v porovnaní s verejnými školami napr. aj v dôsledku prevádzkovania elokovaných pracovísk. Je finančne náročné zabezpečiť technické vybavenie priestorov a celého vyučovacieho procesu na viacerých miestach

doprava kvalifikovaného personálu. Vyčíslenie ekonomicky oprávnených nákladov ako základ stanovenia mesačných príspevkov od žiakov, predpokladá veľmi ústretový prístup zo strany škôl, aby nedochádzalo k neprimeranej cene.

Vyriešenie legislatívneho rámca financovania súkromných škôl a školských zariadení by malo nastoliť stabilizáciu rozpočtov oboch zúčastnených strán a u škôl aj stabilizáciu fixných aj variabilných nákladových položiek v závislosti od počtu žiakov.

5. Záver

Problematika financovania školstva ako celku v jeho rozmanitosti a členení podľa rôznych kritérií je náročná oblasť a pohľad na súčasný stav je len malou orientačnou sondou na ceste k optimalizácii rozdeľovania peňažných prostriedkov zo štátneho rozpočtu v školstve.

Pokúsili sme sa v práci načrtnúť vplyv finančných tokov na ekonomickú situáciu škôl, oboznámiť sa so základnou myšlienkou právneho rámca prerozdeľovania štátno-rozpočtových prostriedkov pre školstvo so zameraním na predškolské zariadenia a školy po ukončení stredného vzdelávania, ale aj nastoliť otázky, ktoré nie sú výlučne ekonomické, ale nesú v sebe aj etický aspekt.

Rovnako ako na strane miest a obcí, tak aj na strane súkromných a cirkevných škôl dochádzalo a dochádza v snahe rešpektovať všetky právne predpisy k úsiliu o také rozpočty, aby na žiadnej strane nevznikali deficit. Na oboch stranách existujú dôvody, prečo s niektorou časťou legislatívy nie sú spokojné. Polarizácia spoločnosti v rôznych oblastiach spoločenského a hospodárskeho života sa začína udomáčňovať aj na Slovensku. V oblasti financovania súkromných škôl to vidieť na veľkej diskusii medzi obcami a školami, zdôvodňovaní postojov, v neposlednom rade v prebiehajúcom riešení podnetu Ústavným súdom SR. Súkromné školy situácia postavila do stavu neistoty, obce, ktoré si na príjmy zvykli, do potreby hľadať náhrady a siahť na rezervy. A legislatíva stále vykazuje istý stupeň kontradikcie.

Za daných okolností stojí za úvahu aj okolnosť, že napriek požadovaným príspevkom na žiaka v súkromných školách sú rodičia ochotní zaplatiť školné, za ktoré očakávajú vzdelanie rovnocenné so vzdelaním vo verejných školách plus o niečo vyšší štandard, najčastejšie vo forme kvality, inovatívnejšieho prístupu, lepšieho vybavenia či v zameraní školy na lepšie plnenie spoločenskej objednávky čo do učebných odborov alebo skladbe predmetov.

Zoznam bibliografických odkazov

Barnová, S., Krásna, S. 2020. Manažment a organizácia škôl, vyd. VŠ DTI, Dubnica nad Váhom. ISBN 978-80-89732-96-8.

Centrum vedecko-technických informácií SR. Štatistické ročenky.

Dudová, I. 2013. Ekonomia vzdelávania, Iura Editio, Bratislava. ISBN 978-80-8078-668-7.

KDH platforma, dostupné na: <https://kdh.sk/cirkevne-a-sukromne-skoly-nemozu-byt-odkazane-na-milost-ministra-skolstva/>

Konečná Veverková, I. 2020. Ekonomika školy a školského zariadenia, Wolters Kluwer. ISBN 978-80-5710-197-0.

Kremser, K. a kol. 2021. Komparácia výkonu kompetencií miestnej územnej samosprávy v legislatívnom rámci Slovenskej republiky s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy, OP Efektívna verejná správa, dostupné na:

https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1618626

Obdržálek, Z., Polák, J. 2009. Aktuálne otázky školského manažmentu a vzdelávania školských manažérov. In: Pisoňová, M., Lančarič, D.(Eds.), Školský manažment 2009: aktuálne otázky organizácie a riadenia školstva v Slovenskej republike a v zahraničí. Zborník z konferencie s medzinárodnou účasťou (pp. 189-207). Nitra: UKF. ISBN 978-80- 8094-540-4.

Obdržálek, Z., Horváthová, K. 2004. Organizácia a manažment školstva. Terminologický a výkladový slovník. Bratislava, Slovenské pedagogické nakladateľstvo. ISBN 80-10-00022-1.

SITA, Novela zákona o školskej samospráve, článok, 2021, dostupný na:

<https://sita.sk/vskolstve/novela-zakona-o-skolskej-samosprave-zvyhodni-sukromne-a-cirkevne-skoly-mysli-si-unia-miest-slovenska/>

Zbierka zákonov SR: Zákon č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní

Zbierka zákonov SR: Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmu v znení neskorších predpisov

Zbierka zákonov SR: Zákon č. 597/2003 Z.z. o financovaní základných škôl, stredných škôl a školských zariadení v platnom znení

Zbierka zákonov SR: Zákon č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zbierka zákonov SR: Nariadenie vlády SR č. 630/2008 Z.z., ktorým sa ustanovujú podrobnosti rozpisu finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu pre školy a školské zariadenia v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

Ing. Mária Petruščáková

Vysoká škola ekonomie a manažmentu v Bratislave

Fakulta manažmentu

Katedra malého a stredného podnikania

Furdekova 16, 851 04 Bratislava

Slovenská republika

email: petruscakovam@gmail.com

VPLYV PANDÉMIE COVID-19 NA MARGINALIZOVANÉ SKUPINY OBYVATEĽSTVA

IMPACT OF THE COVID-19 PANDEMIC ON MARGINALIZED GROUPS OF THE POPULATION

Vitalii HOROVENKO

Abstract

Pandémia COVID-19 neúmerne ovplyvnila celú populáciu a prehĺbila nerovnosti v spoločnosti, v dôsledku čoho zraniteľnosť v pandemickom období sa neprejavovala rovnako medzi rôznymi vrstvami obyvateľstva. Po zavedení protipandemických opatrení sa ukázala nerovnosť v prístupe k práci a základným ľudským potrebám, čo priamo ovplyvňovalo marginalizované skupiny obyvateľstva. Menej rovnocenné a stabilné miesto na kvalitný život bol jedným z prejavov marginalizácie. Medzi najzraniteľnejšie skupiny populácie zaradujeme okrem seniorov aj tých, ktorí žijú v chudobe, preplnených obydliach, alebo špecializovaných zariadeniach. Príspevok akcentuje vplyv pandémie na nízkopríjmové skupiny obyvateľstva, zisťuje dôsledky vplyvu a analyzuje kvalitu života marginalizovaných skupín.

Key words: marginalized groups, pandemic, impact, COVID-19

Úvod

Sociálne nerovností v období pandémie ochorenia COVID-19 a reakcie na krízu zo strany verejnej správy, prehľadili otázku ochrany a kvality života zraniteľných skupín obyvateľstva. Tieto nerovnosti sa prejavovali v súvislosti s potrebami jednotlivcov žijúcich v chudobe alebo s obmedzeným prístupom ku zdrojom. Marginalizované komunity sú aj tie, ktoré sú vylúčené z bežného sociálneho, ekonomického, vzdelávacieho alebo kultúrneho života. Medzi skupiny, ktoré majú podobné znaky zaradujeme seniorov, nízkopríjmové komunity, vrátane rómskej populácie.

Jednou z hlavných príčin nerovnosti v oblasti zdravia a kvalitných životných podmienok je štrukturálna diskriminácia znevýhodnených vrstiev obyvateľstva na základe výšky ich príjmu, rasy alebo veku. Nízkopríjmové skupiny čelili väčším dopadom pandemickej krízy, kvôli absenciám alebo strate zamestnania, na čo príspevok poukazuje na príklade jednotlivých štatistických údajoch. Marginalizované skupiny, ako aj rómske komunity, stretli sa s problémami v oblastiach ako je bývanie, zdravie, zamestnanosť, vzdelávanie a diskriminácia. Príspevok charakterizuje jednotlivé

vplyvy ochorenia COVID-19 na marginalizované skupiny obyvateľstva v reakcii na pandémie.

1 Marginalizované skupiny obyvateľstva v pandemickom období

K marginalizácii, označovanej aj ako sociálne vylúčenie, dochádza, keď je určitým skupinám ľudí znemožnený prístup ku základným potrebám a bezpečnému životu v spoločnosti. K podobnému obmedzenému prístupu na kvalitný život môže viesť veľa faktorov, vrátane historických aspektov a nedostatku financií. Z tohto dôvodu selektovanie marginalizácie obyvateľstva nepatrí. Sociálna vylúčenosť nastáva z príčiny etnického pôvodu ľudí, pohlavia, sexuálnej orientácie, zdravotného postihnutia, sociálno-ekonomickej úrovne a veku. Tieto skupiny sú znevýhodnené, pokiaľ ide o získanie zdravotnej starostlivosti, dôstojného vzdelania a zamestnania, ktoré by zlepšilo ich blahobyť. Ako poukazuje UNICEF, marginalizované komunity môžu zahŕňať: starších ľudí, deti, ľudí so zdravotným postihnutím, domorodé komunity, nízko príjmové skupiny, utečencov, migrantov a menšiny. Všetky tieto skupiny sú z rôznych dôvodov predmetom sociálno-ekonomickej marginalizácie. Keďže tieto zraniteľné skupiny obyvateľstva sú závislé od ekonomickej situácie v štáte, majú menšiu ochranu v prípade hospodárskej krízy, akou je pandémia COVID-19 (UNICEF 2020).

Po začiatku pandémie COVID-19, členovia diskriminovaných a marginalizovaných skupín boli obzvlášť zraniteľní voči infekcii z dôvodu absencie ich primeranej sociálnej ochrany, prístupu k zdravotnej starostlivosti alebo slabo zabezpečených podmienkach bývania. Tieto skupiny mali menej príležitostí na dodržiavanie izolácie, v prípade keď boli infikovaní, kvôli zlým životným podmienkam a obmedzenému prístupu k sanitácii, čo znamenalo, že vírus sa mohol voľnejšie šíriť v ich komunitách. Vzhľadom na rapídne šírenie nákazy COVID-19 vlády zavádzali mimoriadne opatrenia, ktoré predstavovali značné riziko pre rešpektovanie ľudských práv, vrátane marginalizovaných skupín, napríklad migrujúcich pracovníkov, väzňov, žiadateľov o azyl, utečencov, žien, deti, starších ľudí a sociálne a ekonomicky znevýhodnených ľudí (najmä rómske komunity). Znevýhodnené obyvateľstvo trpí depriváciou, nerovnosťou alebo nezamestnanosťou a často krát je náchylnejšie voči infekciám, prenosným aj neprenosným, ktoré ich robia zraniteľnejšími voči COVID-19 a jeho negatívnym dôsledkom (European Commission 2021). Preto je nevyhnutné, aby sa tieto marginalizované skupiny a ich právo na život a ich živobytie podporovali, najmä ak sú ohrozené počas globálnych kríz, ako je pandémia COVID-19.

Potreba riešenia v kontexte COVID-19 sa stala dôležitou keďže pandémia odhalila nielen existujúce zraniteľné spoločnosti a nerovnosti, ale aj nové formy diskriminácie, ktoré si vyžadujú opatrenia zo strany vlád, občianskej spoločnosti a zdravotníckych pracovníkov. Podľa Rights and Security International (2020) sú to tri hlavné aspekty:

1) zvýšená sociálna nerovnosť a zraniteľnosť;

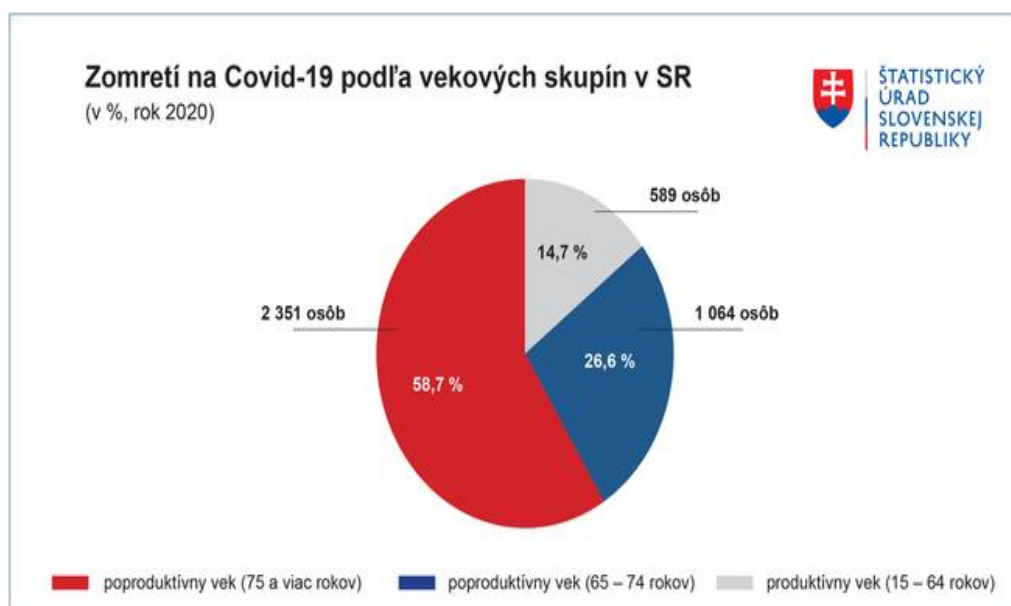
- 2) rast xenofóbie a etnokultúrneho rasizmu;
- 3) zvýšenie diskriminácie cudzincov a osôb bez štátnej príslušnosti.

Všetky tieto negatívne faktory znemožňujú naplniť hlavné ciele štátov, ktoré kladu dôraz na inklúziu a medzilidskú komunikáciu založenú na princípoch rešpektu. Vychádzajúc z týchto foriem diskriminácie zamerali sme sa na marginalizované skupiny, akými sú seniori, rómske komunity a nízkopríjmové časti obyvateľstva (RSI 2021).

2. Vplyv pandémie COVID-19 na vybrané skupiny obyvateľstva

Vnímanie, že COVID-19 bola prevažne chorobou starších ľudí, umožňovala vzniknutiu negatívnych stereotypov o starších občanoch. Veková diskriminácia môže mať priamy vplyv na schopnosť starších ľudí získať prístup nie len k tovarom a službám, ale aj k zdravotnej starostlivosti. Napríklad nedostatok pľúcnych ventilátorov viedol k svojvoľným rozhodnutiam na základe veku pacientov, čo následne zvyšovalo úmrtnosť v tejto skupine obyvateľstva. Starší ľudia boli vystavení väčšiemu riziku úmrtia na COVID-19, najmä tí, ktorí majú chronické ochorenia, ako je cukrovka a kardiovaskulárne ochorenia (graf č.1).

Graf č.1



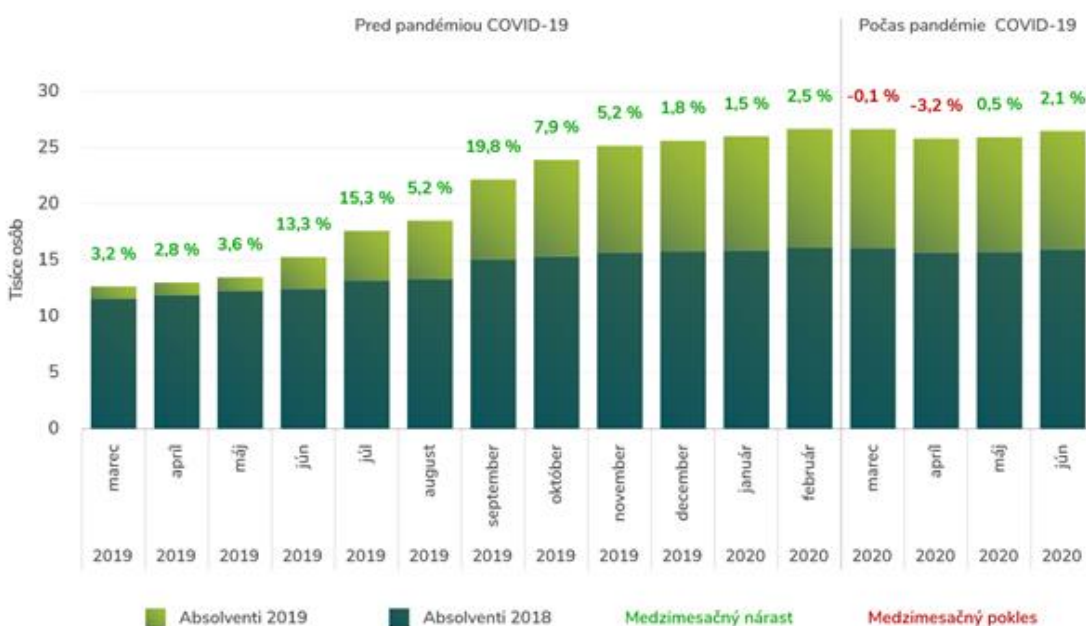
Zdroj: Štatistický Úrad Slovenskej Republiky 2020

Situácia v zahraničí poukázala na skutočnosť, že celkovo 80 % obetí COVID-19 za rok 2021 v Číne boli občania starší ako 60 rokov. V USA sa 80 % úmrtí vyskytlo u ľudí starších ako 65 rokov. V dôsledku zavedených opatrení staršia populácia čelila nielen zvýšeným zdravotným rizikám, ale aj psychologickým ťažkostiam života v izolácii. Sociálny odstup je na jednej strane potrebný na zníženie šírenia choroby, ak sa neuplatňuje správne, ale na druhej strane môže tiež

negatívne ovplyvniť emocionálny a psychický stav starších ľudí v čase, keď najviac potrebujú podporu. Preto podľa United Nations, podobné opatrenia na ochranu seniorov by sa mali uplatňovať len na dobrovoľnej báze. Taktiež veľa starších ľudí žije v zariadeniach dlhodobej starostlivosti a inštitucionálnych zariadeniach. Pre osoby zdržiavajúce sa v takýchto ústavoch mnohé štáty boli nútené prijať opatrenia, ako je obmedzenie návštev a skupinových aktivít, čo negatívne ovplyvnilo fyzické a duševné zdravie starších ľudí a čo viedlo k zvýšenej úzkosti, napätiu a depresii (UN 2020).

Nízkopríjmové skupiny tvoria ďalšiu skupinu marginalizovaných ľudí, kvalitu života ktorých ohrozila pandémia. Pomalší dopyt a narušenie dodávateľského reťazca spôsobené krízou COVID-19 ohrozovalo pracovné miesta v niekoľkých oblastiach. Táto skutočnosť spôsobila stratu príjmov pre mnohé rodiny. Napríklad v prípade, že rodič vykonával iba pomocné práce, tak sa tento malý príjem znížil ešte viac. Tieto rodiny s deťmi si následne nevedia zabezpečiť základné potraviny a lekársku starostlivosť. Úrady práce evidovali na konci januára 2021 až 213 881 disponibilných uchádzačov o zamestnanie, v porovnaní s decembrom roka 2020 ide o nárast o 6 697 ľudí. Vyplývajú z údajov, ktoré zverejnilo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR (2021) miera evidovanej nezamestnanosti na Slovensku sa v januári 2021 oproti decembru roka 2020 zvýšila na 7,81 percenta. Takmer 83,6 tisíc nezamestnaných je bez práce už viac ako jeden rok. To predstavuje 35,9 % z celkového počtu nezamestnaných (graf č.2).

Graf č.2 Vplyv korona-krízy na ne/zamestnanosť

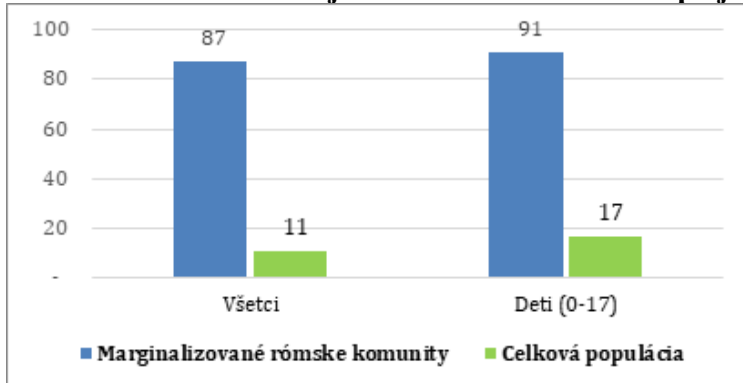


Zdroj: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny SR 2021

Opatrenia zamerané na zamedzenie rozvoja krízy v dôsledku so šírením COVID-19 zahŕňali sociálne dištancovanie a zatvorenie maloobchodu, dopravy, reštaurácií, hotelov a iných odvetví služieb. Podľa OECD pracovníci s nízkymi príjmami (pracovníci zarábajúci 2/3 mediálnej mzdy za plný úväzok v krajine) tvoria približne 15 % celkovej pracovnej sily. V USA a Lotyšsku je toto číslo približne 25 %, zatiaľ čo v Belgicku a Turecku je to menej ako 5 %. Príspevky v nezamestnanosti a ďalšie súvisiace výhody by mali pomáhať zmierniť negatívny vplyv straty príjmu. Avšak nie vo všetkých krajinách majú ľudia, ktorí prišli o prácu, možnosť získať takúto podporu. Sociálny dopad COVID-19 a inklúzie štúdia z roku 2019 ukazuje, že v krajinách ako Belgicko, Luxembursko, Island je pravdepodobnosť získania štátnej podpory v prípade prepúšťania 90 % alebo vyššia. V Rakúsku, Veľkej Británii, Lotyšsku je toto číslo viac ako 70 %. Pre porovnanie v Grécku, Taliansku a Poľsku existuje značné riziko, že v prípade prepustenia nie je možnosť získať príspevok (OECD 2023).

„Za sociálne vylúčené spoločenstvo možno považovať aj sídelnú komunitu, ktorá zotrúva v priestorovo segregovanej lokalite s prítomnosťou koncentrovanej a generácie reprodukovanej chudoby. Príkladom skupiny fyzických osôb s podobnými sociálnymi znakmi sú najčastejšie rómske komunity“ (MVPSV 2022). Rómovia tvoria najväčšiu etnickú menšinu v Európskej únii (približne 6 miliónov). Tieto skupiny ľudí boli marginalizované spoločnosťou extrémnym rasizmom, sociálnym vylúčením a chudobou, preto sa ich situácia počas pandémie zhoršila. Prvý aspekt sa týka vzdelávania. Podľa prieskumu Európskej únie o menšinách a diskriminácii z roku 2018 len 53 % rómskych detí navštevuje predškolské vzdelávanie. To je zvyčajne menej ako polovica podielu detí v ich veku na celkovej populácii. Počas pandémie mnohé programy diaľkového vzdelávania si vyžadovali rôzne zdroje, ktoré rómske deti doma často nemajú (FRR 2018). Druhá oblasť, ktorú pandémie ovplyvnila z hľadiska kvality života týchto komunít je zamestnanie. Údaje z roku 2015 poukazujú na to, že len 30 % Rómov je schopných pracovať na živobytie v porovnaní s priemernou mierou zamestnanosti v EÚ 70 %. Pre ich nestabilné zamestnanie a často chýbajúcu adresu bydliska boli Rómom odopierané dávky sociálneho zabezpečenia. Úrad splnomocnenca vlády SR pre rómske komunity taktiež spomína, že 87 % domácností marginalizovaných rómskych komunít je ohrozených chudobou a 52 % z nich čelí vysokým materiálnym nedostatkom. Dôvodom prečo v grafe číslo 3 je škála, ktorá predstavuje detskú populáciu je skutočnosť, že deti predstavujú najzraniteľnejšiu vekovú skupinu (graf č.3).

Graf č. 3. Podiel osôb žijúcich v domácnostiach s príjmom pod hranicou rizika chudoby (v %)



Zdroj: Úrad Vlády Slovenskej Republiky 2022

Preľudnené životné podmienky znemožňujú Rómom dodržiavať hygienické normy, štandardy sociálneho odstupu a izolácie v neformálnych osadách. V Európskej únii nemá 30 % Rómov prístup k tečúcej vode a 80 % žije v husto obývaných oblastiach s preľudnenosťou. Taktiež táto komunita čelí problémom pri získavaní zdravotnej starostlivosti, pretože len málo ľudí má zdravotné poistenie a väčšina žije v nekvalitných životných podmienkach (Lungoci a Ghiurau 2022). Dôvody na ktoré poukazuje tento príspevok sú závažnými integrujúcimi prvkami, zasahujúcimi do zhoršenia života marginalizovaných komunít a potreba ich riešenia je stále aktuálnou.

Záver

Pandémia COVID-19 ohrozila systémy zdravotnej starostlivosti, ekonómie, sociálneho zabezpečenia, vzdelávania a kvalitu života rôznych vrstiev obyvateľstva. Marginalizované skupiny znášali pandemicke vplyvy ešte výraznejšie, najmä kvôli vládnym opatreniam. Obmedzenia boli zavedené tak, aby zamedzili prenos vírusu, ale na druhej strane viedli k strate pracovných miest a ohrozili živobytie spoločnosti. Jedným s takýchto opatrení je sociálna izolácia.

Pandémia mala extrémne negatívny vplyv na rešpektovanie hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv, najmä práva na zdravie a prístupu k základným potrebám najzraniteľnejších skupín spoločnosti. Štáty by mali prijať opatrenia na zabránenie alebo zmiernenie týchto dôsledkov. Zlé nastavený regulačný rámec v oblasti ľudských práv predstavuje reálne nebezpečenstvo, že prijaté opatrenia môžu porušovať práva a zhoršiť kvalitu života marginalizovaných skupín. V procese vykonávania opatrení potrebných v boji proti pandémie by sa mala dodržať hlavne zásada nediskriminácie. Skupiny, akými sú seniori, nízkopríjmové komunity, vrátane rómskej časti obyvateľstva boli vystavené najväčšiemu riziku voči porušovaniu vyššie uvedených práv a zásad.

Hlavné dôvody marginalizácie týchto skupín je ich nízky príjem, nepriaznivé podmienky bývania, problém so zamestnaním a diskriminácia na základe veku.

Štáty mali vynaložiť všetky úsilie na mobilizáciu potrebných zdrojov s cieľom bojovať proti COVID-19 na základe spravodlivosti, aby sa predišlo dodatočnému zaťaženiu marginalizovaných skupín a spoločnosti. Pri prideľovaní potrebných zdrojov sa musí venovať prioritná pozornosť osobitným potrebám týchto skupín. Koordinované kroky na zníženie hospodárskych a sociálnych dôsledkov krízy v rámci medzinárodnej pomoci a spolupráce mali zahŕňať výmenu vedeckého výskumu, lekárskeho vybavenia a materiálov, ako aj pokročilé skúsenosti v boji proti vírusu. COVID-19 zdôraznil kľúčovú úlohu štátnych programov a inštitúcií o zabezpečení kvalitných zdravotných systémov, komplexných programov sociálnej ochrany, dôstojnej práce, bývania, potravín, vody a sanitárnych noriem. Takéto investície sú rozhodujúce pre účinnú reakciu na pandémiu a pre riešenie viacerých, vzájomne sa prelínajúcich nerovností v rámci krajín a rôznych vrstiev spoločnosti.

Zoznam bibliografických odkazov

UNICEF, 2020. COVID-19: How to include marginalized and vulnerable people in risk communication and community engagement., [online]. Dostupné z: <https://www.unicef.org/ukraine/en/documents/covid-19-how-include-marginalized-and-vulnerable-people-risk-communication-and-community>

ÚRAD SPLNOMOCNENCA VLÁDY SR PRE RÓMSKE KOMUNITY, 2022. [online]. Dostupné z: <https://www.romovia.vlada.gov.sk/>

LUNGOCI, I., GHIURAU, I., 2022. How the COVID-19 pandemic adversely affected Roma communities. [online]. Dostupné z: <https://dorcias.org/how-the-covid-19-pandemic-adversely-affected-roma-communities/>

EUROPEAN COMMISSION, 2021. Roma equality, inclusion and participation in the EU. [online]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/roma-eu/roma-equality-inclusion-and-participation-eu_en

RIGHTS AND SECURITY INTERNATIONAL, 2020. COVID-19 toolkit for civil society partners. emergency powers and crisis responses: human rights risk. In: *Teória a prax verejnej správy*. [online]. Dostupné z: <https://www.rightsandsecurity.org/action/research/entry/covid-19-toolkit-for-civil-society-partners-emergency-powers-and-crisis-responses-human-rights-risk>

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2020. Zomretí na COVID-19 podľa vekových skupín v SR. . [online]. Dostupné z: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/aboutus/officeactivities/covid-19/covid-19/!ut/p/z1/7VVBd6IwEP4r7YEjJCCI9Abotvpsa3WtwsUXQ9RUJBSC1P31m4Dbarut7nt72MP>

UNITED NATIONS, 2020. Policy Brief: The Impact of COVID-19 on older persons. [online].

Dostupné z: <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-older-persons>

ÚSTREDIE PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SR, 2021. Uplatnenie absolventov v zamestnaní. [online]. Dostupné z: <https://www.trendyprace.sk/sk/absolventi/sk-trendy/zamestnanost>

OECD, 2023. Benefits in unemployment, share of previous income (indicator). doi: 10.1787/0cc0d0e5-en. [online]. Dostupné z: <https://data.oecd.org/benwage/benefits-in-unemployment-share-of-previous-income.htm>

MINISTERSTVO VNÚTRA SR, 2022. Horizontálna priorita Marginalizované rómske komunity. [online]. Dostupné z: https://www.minv.sk/?hp_mrk

FUNDAMENTAL RIGHTS REPORT, 2018. Results from FRA's second European Union Minorities and Discrimination Survey. [online]. Dostupné z: <http://fra.europa.eu/en/publication/2018/fundamental-rights-report-2018>

Kontaktná adresa

Mgr. Vitalii Horovenko

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 01

Slovensko

email: vitalii.horovenko@student.sk

RIEŠENIE ZELENÝCH TÉM Z POHĽADU OBČANOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

SOLUTIONS FOR GREEN CHALLENGES IN SLOVAKIA THROUGH CITIZEN ACTION

Michaela LUKAČÍNOVÁ

Abstract

The article aims to explore the green challenges faced by Slovak republic, and how citizens are driving sustainable solutions to address them. The first goal is to identify the most pressing environmental issues in Slovakia, including waste management, water quality, nature protection, air pollution, energy usage, environmental burdens and risks. The article also examines the rights and responsibilities of Slovak citizens in relation to environmental protection, including relevant laws and regulations. By mapping out these obligations, citizens can better understand their role in preserving the country's natural resources for future generations. Finally, the article describes specific responses of Slovak citizens to current green challenges. This includes examples of individual-led initiatives, community-led initiatives and innovative solutions used by citizens to tackle environmental issues. By showcasing these citizen-driven efforts, the article aims to inspire others to take action and contribute to a more sustainable future for Slovakia.

Key words: sustainability, citizen action, environmental challenges, green challenges, Slovakia

Úvod

V Slovenskej republike sa v posledných rokoch environmentálne výzvy dostávajú do popredia pozornosti ako zo strany štátu, tak aj zo strany jednotlivcov, ktorí sú jeho neoddeliteľnou súčasťou. S jeho rozmanitou krajinou a bohatou biodiverzitou čelí Slovensko celému radu zelených výziev, od znečistenia až po klimatické zmeny a stratu biotopov voľne žijúcich živočíchov, či voľne rastúcich rastlín (OP KŽP 2022). Aktuálne výzvy si vyžadujú okamžité riešenie a zodpovedný prístup, pretože majú významný vplyv na ekosystém, spoločnosť a hospodárstvo krajiny. Občania na Slovensku sa snažia konať a presadzovať udržateľné riešenia týchto výziev, čím zohrávajú kľúčovú úlohu pri ochrane prírodných zdrojov a podpore udržateľnejšej budúcnosti.

Cieľom príspevku je identifikovať aktuálne environmentálne výzvy, ktorým Slovensko čelí.

Následne je jeho zámerom zmapovať práva a povinnosti občanov Slovenskej republiky vo vzťahu k ochrane životného prostredia a v závere rozobrať konkrétne reakcie občanov na aktuálne zelené výzvy. Pre dosiahnutie spomínaných zámerov článok čerpá z oficiálnymi zdrojov dedikovaných danej oblasti, ktoré poskytuje Európska únia, Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, či oficiálnych stránok občianskych združení a nadácií.

Prvá kapitola preto rozoberá a klasifikuje environmentálne výzvy, ktorým Slovenská republika v súčasnosti čelí. Jedná sa napríklad o oblasti odpadov, vody, či oblasť energetiky (OP KŽP 2022). Následujúca kapitola je venovaná zmapovaniu práv a povinností slovenských občanov vo vzťahu k životnému prostrediu. To zahŕňa analýzu príslušných zákonov, úloh a povinností občanov vzhľadom k zabezpečeniu udržateľnosti (Enviroportál, 2023). V závere príspevok rozoberá konkrétne reakcie občanov na zelené výzvy v rámci Slovenskej republiky. Patria sem príklady iniciatív organizovaných jednotlivcami alebo komunitou a inovatívnych technologických riešení, ktoré občania podporujú prostredníctvom ich aktívneho používania v bežnom živote.

1 Aktuálne zelené výzvy v Slovenskej republike

Riadiaci orgán pre Operačný program Kvalita životného prostredia, Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, identifikovalo v súvislosti s environmentálnymi výzvami sedem hlavných oblastí, pod ktoré spomínané výzvy možno zaradiť. Konkrétne sa jedná o oblasť odpadov, vody, ochrany prírody, ovzdušia, energetiku, envirozáťaž a v neposlednom rade o oblasť rizík (OP KŽP 2022).

Oblasť odpadového hospodárstva sa predovšetkým zameriava na podporu zberu komunálnych odpadov určených na triedenie, na predchádzanie vzniku biologicky rozložiteľného komunálneho odpadu a na možnosť opätovného použitia odpadov, ich recykláciu a príslušnú prípravu. Hlavnú aktivitu predstavuje podpora informačných nástrojov určených na predchádzanie vzniku odpadov, podporu zberu triedeného odpadu a samotného zhodnocovanie odpadov. Cieľom oblasti je taktiež recyklácia nebezpečných odpadov a ich príprava na opätovné použitie. Na druhej strane, súčasťou je aj príprava na opätovné použitie, zhodnocovanie a recykláciu odpadov, ktoré nebezpečenstvo nepredstavujú. To spočíva v podpore predchádzania vzniku biologicky rozložiteľných komunálnych odpadov a rôznych systémov, ktoré podporujú zber a triedenie komunálnych odpadov. V neposlednom rade sa oblasť zameriava na vybudovanie a zavedenie jednotného informačného systému a zeleného monitorovacieho systému v odpadovom hospodárstve (OP KŽP 2022).

Voda, ako druhá environmentálna výzva, spočíva predovšetkým v zameraní na pitné a odpadové vody, ich monitorovanie, či hodnotenie, a samotné skvalitňovanie monitorovacej siete.

Pozornosť v oblasti je zameraná aj na zabezpečovanie spojitosti vodných tokov a súčasné odstraňovanie bariér s cieľom podporiť biodiverzitu. V neposlednom rade je zámerom spomínanej oblasti zabezpečovanie ekosystémových služieb, či informačných a koncepcných aktivít (OP KŽP 2022).

Ochrana prírody, obnova biodiverzity a pôdy predstavuje tretiu zelenú výzvu, ktorej v súčasnosti Slovensko čelí. Cieľom oblasti je predovšetkým dobudovanie a zabezpečenie starostlivosti o sústavu Natura 2000. Prostredníctvom zabezpečenia systému monitoringu a reportingu vo vzťahu k ochrane prírody a krajiny je oblasť taktiež zameraná na zlepšenie stavu ekosystémov a to napríklad budovaním zelenej infraštruktúry, ktorá taktiež prispieva k znižovaniu dôsledkov zmeny klímy. Za podstatnú časť je v rámci ochrany prírody a krajiny považované zvýšenie a zlepšenie informovanosti a povedomia verejnosti o danej problematike, čo priamo nadväzuje na zapojenie verejnosti a ďalších kľúčových sektorov (OP KŽP 2022).

Medzi hlavné zámary ďalšej výzvy, spadajúcej pod oblasť ovzdušia, patrí hlavne prijatie opatrení pre zlepšenie prostredia v meste a jeho revitalizácie. Súčasťou je aj dekontaminácia alebo oživenie opustených priemyselných areálov, či zníženie miery znečistenia ovzdušia a podpory opatrení na zníženie hluku. Významnou aktivitou sú taktiež technické a technologické opatrenia smerujúce k zníženiu emisií a znečisťujúcich látok do ovzdušia. V neposlednom rade do oblasti spadajú aj informačné aktivity o ovzduší a jeho ochrane, či kontrola znečisťovania a monitorovanie ovzdušia (OP KŽP 2022).

Environmentálna výzva nazývaná envirozát'aže je zameraná na prijatie opatrení, ktoré v konečnom dôsledku zlepšia mestské prostredie, revitalizujú mestá, oživia ich a dekontaminujú opustené priemyselné areály. S tým je úzko spojená aj podpora opatrení týkajúcich sa zníženia hluku a vo všeobecnosti opatrení, z ktorých vyplýva neustále riziko negatívneho vplyvu na životné prostredie a samotné zdravie človeka. Zámerom je podpora aktivít smerujúcich k prieskumu, či monitorovania environmentálnych záťaží v mestách a opustených priemyselných lokalitách alebo skvalitnenie informovanosti o problematike v oblasti environmentálnych záťaží (OP KŽP 2022).

Hlavným cieľom oblasti rizík je podpora investícií na čelenie zmene klímy vrátane ekosystémových prístupov a podpora investícií na riešenie a predchádzanie vzniku rizík, rôznych katastrof a vývoj systémov pre zvládanie týchto rizík a katastrof. Neoddeliteľnou súčasťou oblasti je práve prítomnosť preventívnych opatrení na ochranu pred povodňami a zároveň aj skvalitnenie metodík určených na hodnotenie investičných rizík, ktoré sú spojené s negatívnymi dôsledkami zmeny klímy. Cieľom je taktiež podpora informačných programov o zmene klímy a zvýšenie povedomia o dostupných možnostiach proaktívnej adaptácie a technická a inštitucionálna podpora pre vývoj záchranných modulov (OP KŽP 2022).

Posledná zelená výzva, reprezentujúca oblasť energetiky, spočíva hlavne v podpore výroby

a distribúcie energie, ktorá využíva obnoviteľné zdroje energie. Pozornosť je zameraná aj na podporu inovatívnych technológií využívajúcich obnoviteľné zdroje, čím sa v konečnom dôsledku zvýši celková výroba tepla a elektriny z obnoviteľných zdrojov energie. Zároveň je cieľom zvýšenie podpory určenej pre inštaláciu malých zariadení využívajúcich obnoviteľné zdroje energie v domácnostiach a to ako v menej rozvinutých regiónoch Slovenska, tak aj v Bratislavskom samosprávnom kraji. Podpora v oblasti taktiež pozostáva z výstavby a modernizácie rozvodov tepla alebo zariadení na výrobu elektriny a tepla vysoko účinnou kombinovanou výrobou (OP KŽP 2022).

2 Práva a povinnosti občana vo vzťahu k životnému prostrediu

Vo vzťahu k životnému prostrediu majú občania určité práva a povinnosti. Základné slobody a práva občanov upravuje druhá hlava Ústavy Slovenskej republiky, ktorá zároveň zaručuje aj právo na kvalitné životné prostredie, ktoré je priaznivé a splňa stanovené limity a právo na úplné a včasné informácie o stave životného prostredia a o príčinách a následkoch tohto stavu, ktoré je zakotvené v nasledujúcich právnych normách. V zákone č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov a v zákone č. 205/2004 Z. z. o zhromažďovaní, uchovávaní a šírení informácií o životnom prostredí a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Právo na slobodný prístup k informáciám je zakotvené aj v Aarhuskom dohovore, ktorý je postavený na troch základných pilieroch. V prvom rade deklaruje právo verejnosti na slobodný prístup k informáciám vo vzťahu k životnému prostrediu. Zámerom je predovšetkým zabezpečenie dostatku disponibilných informácií tak, aby verejnosť bola schopná pochopiť, čo sa reálne v životnom prostredí okolo nej deje, aby sa mohla aktívne a so znalosťou zúčastňovať na rozhodovaniach o záležitostiach týkajúcich sa životného prostredia a aby verejnosť mala zároveň možnosť spolupodieľať sa na ďalších iniciatívach alebo aktivitách týkajúcich sa životného prostredia so zreteľom na svoje vlastné environmentálne správanie. Nasledujúce dva piliere, na ktorých je Aarhuský dohovor postavený sú účasť verejnosti na rozhodovacom procese a jej prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia (Enviroportál, 2023).

Podľa Ústavy Slovenskej republiky má každý povinnosť zveľaďovať a chrániť životné prostredie a kultúrne dedičstvo. Zároveň nikto nesmie poškodzovať či ohrozovať životné prostredie, kultúrne pamiatky a prírodné zdroje nad mieru ustanovenú zákonom. Podľa Ústavy Slovenskej republiky sa taktiež štát stará o šetrné využívanie prírodných zdrojov, o starostlivosť o životné prostredie, o ekologickú rovnováhu a zabezpečuje ochranu konkrétnych druhov rastlín a živočíchov voľne rastúcich a žijúcich v prírode. Zákon NR SR č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny stanovuje, že každý má povinnosť ochraňovať prírodu a krajinu pred ničením, poškodzovaním, či

ohrozovaním a zároveň sa na základe svojich možností starať o jej prvky a zložky s účelom ich ochrany, zachovania alebo samotného zlepšovania stavu životného prostredia. Pri činnosti, ktorou by sa mohli zničiť, ohroziť, či poškodiť rastliny a živočíchy, alebo ich biotopy, je každý povinný postupovať takým spôsobom, aby k zbytočnému úhynu, poškodeniu a ničeniu nedošlo. Zákon zároveň zakazuje živočíchy na miestach ich prirodzeného výskytu odchytať a usmrcovať. Podľa toho istého zákona taktiež vlastní, správca alebo nájomca pozemku má povinnosť odstraňovať zo svojho pozemku invazívne druhy tak, aby zamedzil ich opätovnému šíreniu. To buď na náklady štátu, ak je neznámy, alebo na náklady pôvodcu šírenia, ak je známy. V prípade nálezu živého jedinca chráneného druhu živočíchov alebo rastlín, je každý povinný odovzdať ho jeho vlastníkovi, ak je známy. Ak ale známy nie je, má nálezca povinnosť vydať ho orgánu ochrany prírody (Enviroportál, 2023).

3 Riešenie zelených tém z pohľadu občanov Slovenskej republiky

V posledných rokoch sa aj vďaka snahe zvyšovať informovanosť verejnosti rozšírilo povedomie, angažovanosť a aktívny záujem občanov Slovenskej republiky vo veciach ochrany a podpory životného prostredia. V dôsledku toho sa v súčasnosti slovenskí občania zapájajú do rôznorodých zelených aktivít dedikovaných dosiahnutiu priaznivej budúcnosti, ktoré spadajú pod rôzne oblasti reprezentované zelenými výzvami, ktoré boli rozobrané v prvej kapitole príspevku.

3.1 Behaviorálny projekt “Vezmi si ma!”

Príkladom môže byť behaviorálny projekt s názvom “Vezmi si ma!”, ktorý vznikol v spolupráci s Ústavom verejnej politiky na Fakulte sociálnych a ekonomických vied, Univerzity Komenského v Bratislave a The Behavioural Insights Teamom v Londýne. Záštitu nad projektom prevzalo Ministerstvo životného prostredia Slovenskej Republiky. Aktuálne v súvislosti s odpadom čelí každé mesto Slovenskej republiky iným problémom a mnohé z nich už realizujú vlastné aktivity týkajúce sa upratovania prírody a okolia. Zámerom projektu “Vezmi si ma!” nie je už existujúce aktivity v regiónoch nahrádzať, ale spájať ich, vzájomne posilňovať a podporovať. Medzi hlavné ciele projektu patrí informovanie verejnosti o probléme týkajúceho sa voľne pohodeného odpadu, prostredníctvom čoho sa snaží zvýšiť ich motiváciu k tomu, aby sa začali správať k životnému prostrediu zodpovednejšie a to nielen oni, ale aby zároveň inšpirovali aj ostatných. Zámerom je vytvorenie návyku, kedy voľne pohodený odpad ľudia vezmú zo zeme a hodia ho do správneho koša. V rámci projektu sú organizované aj rôzne aktivity, napríklad podujatia pre zbieranie voľne pohodeného odpadu. Takéto podujatie môže zorganizovať v podstate ktokoľvek, či zástupcovia miest a obcí, voľné združenia, neziskové organizácie, rôzne spolky, skupiny občanov alebo aj bežní ľudia či dobrovoľníci, ktorí starostlivosť o životné prostredie a

svoje okolie neberú na ľahkú váhu. Medzi účastníkmi boli ako jednotlivci, ktorí si len vyšli na prechádzku, tak aj influenceri, ktorí sa snažili zvýšiť povedomie a informovanosť v oblasti starostlivosti o životné prostredie a takým spôsobom motivovať k čisteniu prírody svojich fanúšikov, mestá a obce, či dokonca celé firmy. Od spustenia programu sa do projektu za približne 2 roky aktívne zapojilo niekoľko stoviek ľudí, ktorí pomohli so zbieraním odpadkov na území celej Slovenskej republiky. Oslovených bolo konkrétne viac ako 330-tisíc ľudí, ktorí spoločnými silami vyzbierali 1 800 vriec a 3 tony odpadu. Priamo zapojených bolo celkovo 800 ľudí a 277 miest Slovenska (Vezmi si ma, 2022).

3.2 Občianske združenie „Upracme Slovensko“

Životné prostredie na Slovensku má od roku 2018 značnú podporu aj v občianskom združení s názvom Upracme Slovensko. Medzinárodná iniciatíva, ktorej cieľom nie je očistenie okolia iba počas Svetového čistiaceho dňa, za dobu svojho pôsobenia získala viac ako 38 100 dobrovoľníkov (jednotlivci, firmy, školy, organizácie) vo viac ako 985 lokalitách, ktorým sa spoločne podarilo vyzbierať až 530 ton odpadu (Upracme Slovensko, 2022).

Iniciatíva na Slovensku získala podporu aj zo strany viacerých známych svetových firiem. Dosiahnutie priaznivých výsledkov v podobe konštantne narastajúceho množstva vyzbieraného odpadu a dobrovoľníkov, je úzko spojené aj s jej efektívnym spôsobom práce. V prvom kroku iniciatíva pozoruje okolie a mapuje skládky, ktoré následne označuje cez aplikáciu nazývanú „TrashOut“. Druhý krok spočíva v komunikácii a spájaní dobrovoľníkov, ktorí tvoria neoddeliteľnú súčasť celého procesu. Tí buď priamo zorganizujú upratovanie alebo sa k niektorému z nich pridajú. V neposlednom rade občianske združenie poskytuje jednotlivým organizátorom upratovaní pomoc v podobe prenosu know-how a príslušných podkladov, alebo prostredníctvom materiálnej podpory (Upracme Slovensko, 2022).

3.3 Iniciatíva „Sadíme budúcnosť“ a program „Zelené oázy“

Priateľský prístup k životnému prostrediu je možné pozorovať aj na základe iniciatívy s názvom „Sadíme stromy“, ktorá je podporovaná nadáciou Ekopolis. Cieľom jej aktivít je prepojenie ochrany životného prostredia s komunitnými projektami, čo v závere prispeje k samotnému zvýšeniu záujmu ľudí o poskytnutie pomoci prírode. Princípom iniciatívy je pritom priame zapojenie ľudí do celého procesu, ktorý pozostáva z plánovania, výsadby a následnej starostlivosti o stromy, teda o posilnenie vzťahu a spolupatričnosti medzi človekom a prírodou. Zámerom je návrat stromov ako sídiel aj otvorenej krajiny a doplnenie a posilnenie zelenej infraštruktúry v tých miestach, kde chýba alebo je považovaná za nedostatočnú. Takým spôsobom chce si iniciatíva kladie za cieľ vybudovanie krajiny, ktorá bude v budúcnosti odolnejšia voči

zmenám klímy. Každý strom má totiž vplyv na mikroklimu, z atmosféry pohlcuje uhlík, či zadržiava vodu, čím vytvára vhodné podmienky pre život mikroorganizmov, rastlín, húb alebo živočíchov (Sadíme budúcnosť, 2023).

Spriateleným projektom je grantový program s názvom „Zelené oázy“, ktorý podporuje aktívnych občanov v neziskových organizáciách, školách, miestnych samosprávach, či centrách voľného času pri ochrane životného prostredia a dosiahnutie trvalej udržateľnosti. Významnou súčasťou je aj podpora vzájomnej spolupráce a vytváranie nových partnerstiev medzi týmito spomínanými subjektami na lokálnej úrovni. Program podporuje projekty ako napríklad výsadbu novej zelene, revitalizáciu pôvodnej zelene, utvorenie a rozšírenie produkčných záhrad, využívanie zrážkovej vody pri starostlivosti o zeleň, čistenie verejných priestranstiev a podobne (Nadácia Ekopolis, 2023).

V roku 2023 dobrovoľníci vytvorili v rámci programu zelené miesta v celkovo 26 lokalitách. Vysadené budú nové aleje stromov, komunitné záhrady, ovocné sady a podporené boli aj iné zelené opatrenia, ktoré prispievajú ku kvalitnejšiemu životnému prostrediu. Z celkového počtu podporených projektov malo 18 priamu podporu, ostatných 8 bolo závislých na hlasovaní verejnosti. Čím viac hlasov projekty dostali, tým viac peňažnej podpory prijali (Nadácia Ekopolis, 2023). Konkrétne ide o projekty nazývané Ovocná záhrada pre materskú školu v Ťarade, Vyčistíme spolu vodné toky Žitného ostrova (Dunajská Streda), Nová Lipová aleja ukončená kvetnými lúkami (Poľný Kesov), Ceníme každú kvapku (Komárno), Zelená oáza v športovom areáli v Bánove, Ovocná oáza v Jazmine, Záhrada v meste (Brezová pod Bradlom), Vybudovanie edukačnej záhradky pre deti a verejnosť v komunitnej záhrade ZaKoZa na Bajzovej ulici v Žiline a organizácia workshopu, Školské arborétum (Slovenské Pravno), Zeleň v parku Frambor (Žilina), Dážď je život! (Martin), Zelená pre Martinček, Oddychová zóna pre šport a kultúru (Pohhorie), Terapeutická záhrada a ovocná škola (Kremnica), Nové stromy pre Rúbanisko I (Lučenec), Ovocný sad pre všetkých (Bartošova Lehôtka), Edukačná záhrada (Košice) a Relax pri obecnej studni Anny Lesznai (Nižný Hrušov) (Nadácia Ekopolis, Zelené Oázy, 2023).

3.4 Projekt „Zelená domácnostiam“

Príkladom aktivity spadajúcej pod oblasť energetiky, do ktorej sa občania Slovenska pre zlepšenie stavu životného prostredia zapojili, je projekt s názvom Zelená domácnostiam. Cieľom projektu, ktorý vznikol pod záštitou Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky, Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky cez Operačný program Kvalita životného prostredia v spolupráci so Slovenskou inovačnou a energetickou agentúrou, je podporiť inštaláciu malých zariadení využívajúcich obnoviteľné zdroje energie, čo v konečnom dôsledku prispeje k zníženiu využívania fosílnych palív (Zelená domácnostiam, 2023).

Zámerom projektu je prostredníctvom poskytnutia finančného príspevku jednak pomôcť slovenským domácnostiam pri prekonaní bariéry spôsobenej pomerom nákupnej ceny malých zariadení, ktoré využívajú obnoviteľné zdroje energie k reálnej kúpyschopnosti obyvateľstva, tak aj poskytnúť pomoc prekonať ako ekonomickú prekážku spojenú s ich dlhou návratnosťou. Vo finálnom dôsledku je cieľom projektu prispieť k rozvoju oživenia trhového prostredia so zariadeniami na využívanie obnoviteľných zdrojov energie v domácnostiach na Slovensku. Finančný príspevok je poskytovaný občanom prostredníctvom poukážok, ktoré sa vydávajú na základe žiadosti podanej oprávnenou domácnosťou. Medzi oprávnené subjekty patrí každá fyzická osoba, ktorá je vlastníkom rodinného domu alebo je jeho bezpodielovými spoluvlastníkom. Taktiež sem spadá fyzická osoba, ktorá je podielovým spoluvlastníkom rodinného domu a zároveň má oprávnenie rozhodovať o hospodárení týkajúceho sa spoločnej veci na základe väčšiny podielov. Zároveň sa na všetky spomínané kategórie vlastníkov alebo spoluvlastníkov vzťahujú aj doplnkové pravidlá. Napríklad, rodinný dom nesmie byť vo vlastníctve ani spoluvlastníctve právnickej osoby, či nesmie byť vedený v obchodnom majetku akéhokoľvek podnikateľského subjektu a podobne. Predmetom podpory a poskytnutia finančného príspevku pre inštaláciu malých zariadení, využívajúcich obnoviteľné zdroje energie, sú pri výrobe elektriny zariadenia ako fotovoltické panely a veterné turbíny. Pri výrobe tepla ide o slnečné kolektory, tepelné čerpadlá alebo kotly na biomasu (Zelená domácnostiam, 2023).

Graf č. 1: Aktuálny stav čerpania poukážok v rámci projektu Zelená domácnostiam



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát z národného projektu Zelená domácnostiam cez Operačný program Kvalita životného prostredia a Ministerstva životného prostredia SR

Na grafe je znázornený aktuálny stav čerpania poukážok v rámci projektu Zelená domácnostiam od roku 2015. Údaje k 14. februáru 2023 ukazujú, že z celkového rozpočtu na poukážky, ktorý predstavoval 126,43 miliónov eur, bolo celkovo uhradených 99,97 miliónov eur. Časť reprezentujúca rezervované poukážky k začiatku roku 2023 predstavuje 21,43 miliónov eur a k dispozícii majú aktuálne slovenské domácnosti ešte 5 miliónov eur (Zelená domácnostiam, 2023).

Záver

Príspevok poskytol prehľad environmentálnych výzvach, ktorým Slovensko v súčasnosti čelí, a zdôraznil dôležitosť konania občanov pri podpore trvalo udržateľných riešení. Prostredníctvom komplexnej analýzy rôznych zelených výziev v rámci Slovenskej republiky tento článok zároveň poukázal na zložitosť a naliehavosť aktuálnej situácie.

Zmapovaním práv a povinností občanov vo vzťahu k životnému prostrediu článok taktiež zdôraznil neoddeliteľnosť a významnosť kvalitnej a úplnej informovanosti verejnosti a jej aktívneho povedomia, či znalosti pri podpore starostlivosti o životné prostredie.

Konkrétne príklady iniciatív a projektov občanov, ktoré sú súčasťou tohto článku, ilustrujú významný vplyv v procese čelenia zeleným výzvam. Od odpadového hospodárstva až po využívanie obnoviteľnej energie, tieto aktivity demonštrujú kreativitu a inovatívnosť slovenských občanov pri riešení aktuálnych environmentálnych problémov.

V závere príspevok zdôraznil kľúčovú úlohu, ktorú zohráva aktívna súčinnosť občanov pri vytváraní a formovaní udržateľnej budúcnosti v rámci Slovenskej republiky. Prostredníctvom deskripcie rôznych spôsobov, akými občania reagujú na aktuálne environmentálne výzvy, je cieľom článku inšpirovať ľudí, aby aktívne konali a tak zohrávali významnú úlohu pri formovaní odolnejšej a kvalitnejšej budúcnosti. So zámerom dosiahnuť trvalo udržateľné, prosperujúce a zdravé životné prostredie, je nutné vnímať aj dôležitosť aktívnej spolupráce medzi občanmi, mimovládnyimi organizáciami a vládnyimi agentúrami, ktorá predstavuje neoddeliteľnú súčasť celého procesu.

Zoznam bibliografických odkazov

- ENVIROPORTÁL. *Povinnosti občana*. [online]. 2023 [CIT. 13. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/agendy/biota/povinnosti-obcana>
- ENVIROPORTÁL. *Práva občana*. [online]. 2023 [CIT. 13. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/environmentalne-zataze/prava-obcana>
- NADÁCIA EKOPOLIS. *Najviac hlasov získala zelená oáza z Nitry. Finančnú podporu získali nápady vo všetkých krajocho Slovenska*. [online]. 2023 [cit. 15. februára 2023]. Dostupné z: <https://ekopolis.sk/2023/najviac-hlasov-ziskala-zelena-oaza-z-nitry-financnu-podporu-ziskali->

napady-vo-vsetkych-krajoch-slovenska

NADÁCIA EKOPOLIS. *Zelené oázy*. [online]. 2023 [cit. 14. februára 2023]. Dostupné z: <https://ekopolis.sk/zivotne-prostredie/zelene-oazy>

NADÁCIA EKOPOLIS, ZELENÉ OÁZY. Zoznam priamo podporených projektov v 17.ročníku Zelených oáz, r.2023. [online]. 2023 [cit. 15. februára 2023]. Dostupné z: <https://ekopolis.sk/engine/wp-content/uploads/2023/03/Zoznam-podporennych-projektov-ZO-2023.pdf>

OPERAČNÝ PROGRAM KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. *Aktuality*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.op-kzp.sk/obsah-aktuality/>

OPERAČNÝ PROGRAM KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. *Energetika*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.op-kzp.sk/energetika/>

OPERAČNÝ PROGRAM KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. *Envirozáťaž*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.op-kzp.sk/envirozataze/>

OPERAČNÝ PROGRAM KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. *Odpady*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.op-kzp.sk/odpad/>

OPERAČNÝ PROGRAM KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. *Ochrana prírody*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.op-kzp.sk/ochrana-prirody/>

OPERAČNÝ PROGRAM KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. *Ovzdušie*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.op-kzp.sk/ovzdušie/>

OPERAČNÝ PROGRAM KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. *Riziká*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.op-kzp.sk/rizika/>

OPERAČNÝ PROGRAM KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. *Voda*. [online]. 2022 [cit. 10. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.op-kzp.sk/voda/>

SADÍME BUDÚCNOSŤ. *Sadíme stromy tam, kde je to potrebné. Pre odolné mestá a zdravú krajinu*. [online]. 2023 [cit. 14. februára 2023]. Dostupné z: <https://sadimebuducnost.sk/info/>

UPRACME SLOVENSKO. *Od roku 2018 s vami upratujeme slovenské ulice a prírodu*. [online]. 2022 [cit. 14. februára 2023]. Dostupné z: <https://upracme.sk/co-sme-spolu-dosiahli/>

UPRACME SLOVENSKO. *Upracme svet, upracme Slovensko*. [online]. 2022 [cit. 14. februára 2023]. Dostupné z: <https://upracme.sk/>

VEZMI SI MA. *Vezmi so sebou každého*. [online]. 2022 [cit. 15. februára 2023]. Dostupné z: <https://www.vezmisi.ma>

ZELENÁ DOMÁCNOSTIAM. *Podmienky podpory*. [online]. 2023 [cit. 15. februára 2023]. Dostupné z: <https://zelenadomacnostiam.sk/sk/domacnosti/podmienky-podpory/>

ZELENÁ DOMÁCNOSTIAM. *Stav čerpania*. [online]. 2023 [cit. 15. februára 2023]. Dostupné z: <https://zelenadomacnostiam.sk/sk/domacnosti/stav-cerpania/>

Kontaktná adresa

Ing. Michaela Lukačínová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11, Košice

Slovenská republika

email: michaela.lukacinova@student.upjs.sk

**VPLYV POLITICKEJ KULTÚRY OBYVATEĽOV SLOVENSKO-
UKRAJINSKÉHO POHRANIČNÉHO REGIÓNU NA MIESTNE A
REGIONÁLNE POLITICKÉ PROCESY – VYUŽITIE TECHNIKY DELPHI**

**INFLUENCE OF THE POLITICAL CULTURE OF SLOVAK-UKRAINIAN
BORDER REGION RESIDENTS IN LOCAL AND REGIONAL POLITICAL
PROCESSES – USING THE DELPHI TECHNIQUE**

Liudmyla RISHKO

Abstract.

Analysis of the influence of the political culture of citizens on regional and local political processes allows us to determine the level of development of civil society, and the stability of national democratic institutions, as well as make forecasts of the development of the political sphere. The Slovak-Ukrainian borderland, namely Košice self-governing Region, Prešov self-governing Region (the Slovak Republic), and Transcarpathian Region (Ukraine), and its population is an interesting sample for the analysis of political culture, which is determined on the one hand by common historical features, cultural ties, and long-standing cooperation, and on the other - opposite economic and social development.

Keywords: *political culture, decentralization, eurointegration, cross-border cooperation, regional governance.*

The Delphi Method was used to conduct the research, as it provides the best analysis of public sentiments based on expert assessments - specialists in socio-political, economic, and social spheres. Due to the experience and practical activities of experts, this method allows not only to carry out an up-to-date analysis of the socio-political views of citizens but also to develop a predictive model of the phenomenon or state, in this instance, regional political processes. The practice has proven that statistical methods in combination with experts' opinions give better results and will help to conduct the study of this topic in a comprehensive manner.⁶⁰

The Delphi Method is used in various scientific studies - medical, technological, and social - for the purpose of building prognostic analysis. It is considered one of the most effective expert methods, due to the fact that it allows to achieve of an effective assessment of state decisions in

⁶⁰ Dixon P. Thought factories. M.: LLC Publishing House AST 2004. P. 505.

social issues and issues of social expertise.⁶¹ Developed in 1950-1960, it is still relevant for research and is widely used by private enterprises and government structures. At the beginning of its formation, this method was classified as the prognostic method. Recently, scientists began to use it also in the process of creating theories.⁶² The evolution of the Delphi Method from a military to an economic, and later to a socio-prognostic tool, took place gradually and went through the stages of repeated revision of its negative and positive qualities. This methodology is based on conducting a series of surveys of an expert group on certain issues. The number of rounds of surveys depends on the stage at which the experts will agree on the assessment and characteristics of the phenomenon under study.⁶³

The main characteristics of the Delphi Method:

- Repeatability – experts must answer the question at least twice, which allows them to revise their answers based on the answers of other experts;
- Anonymity – participants and their answers remain anonymous, which helps to avoid unwanted influence on experts' answers;
- Controllability – participants' answers are not available to the entire group, and feedback is clearly regulated by the study coordinators;
- Statistical - answers should be formulated in such a way that quantitative and statistical analysis can be carried out.⁶⁴

This method is appropriate for the following type of research:

- for the study of complex problems;
- for studies of a phenomenon that requires additional information for interpretation;
- in areas where there are conflicts of opinion or ambiguity;
- in studies where the obtained data can replace empirical data if the latter is not available.⁶⁵

One of the main criteria for high-quality expert evaluation is the professional level of the specialists involved. The main disadvantage of this method is considered to be the selection of an unqualified

⁶¹ Horbatenko V., Petrenko I. The Delphi method and the specifics of its application in forecasting, *Political Management* №6, 2008. P.175.

⁶² Fink-Hafner Danica, Dagen Tamara, Doušak May, Novak Meta, Hafner-Fink Mitja. Delphi Method: Strengths and Weaknesses. URL : <https://mz.mf.uni-lj.si/article/view/184/287> (2019). P. 2.

⁶³ Landeta Jon, Current validity of the Delphi method in social sciences, *Technological Forecasting & Social Change* 73 (2006). P. 486. URL : <https://www.semanticscholar.org/paper/Current-validity-of-the-Delphi-method-in-social-Landeta/b23dbd02fe6b760b24c336a5606c103603317798>

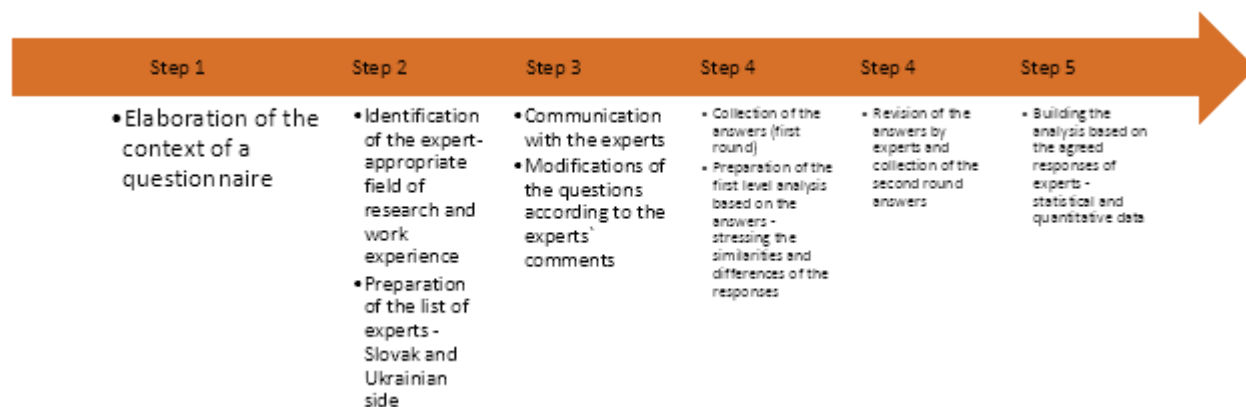
⁶⁴ Landeta Jon, Current validity of the Delphi method in social sciences, *Technological Forecasting & Social Change* 73 (2006). P. 487. URL : <https://www.semanticscholar.org/paper/Current-validity-of-the-Delphi-method-in-social-Landeta/b23dbd02fe6b760b24c336a5606c103603317798>

⁶⁵ Fink-Hafner Danica, Dagen Tamara, Doušak May, Novak Meta, Hafner-Fink Mitja. Delphi Method: Strengths and Weaknesses. URL : <https://mz.mf.uni-lj.si/article/view/184/287> (2019). P. 6.

group of experts who do not know how to work according to this method's rules, which reduces the quality of the analytical material. In order to reduce the risk of unqualified assessment of the phenomenon, expert groups with experience in both the theoretical and practical dimensions of this issue were selected. Also, to ensure the quality of the answers, the experts involved in the research were selected according to the relevant published articles on the subject.

In the framework of this study, 8 experts were involved - 4 researchers and practitioners in the field of social and political sciences from the Slovak Republic, and 4 experts in the field of political and social sciences from Ukraine. Slovak experts act as specialists in the field of border regions studies, namely the Košice and Prešov regions, have great expertise in the socio-political sphere, cross-border cooperation, and economic sphere, and have many years of practical and theoretical work experience. Representatives of the Slovak Foreign Policy Agency (SFPA) and practicing teachers of regional universities were involved. From the Ukrainian side were involved specialists from the Transcarpathian region, who are engaged in the study of regional development, and European integration processes, research the political and social system in the region and economic development by improving cross-border cooperation - are representatives of regional development centers and representatives of the field of education.

Graph n. 1: Stages of research

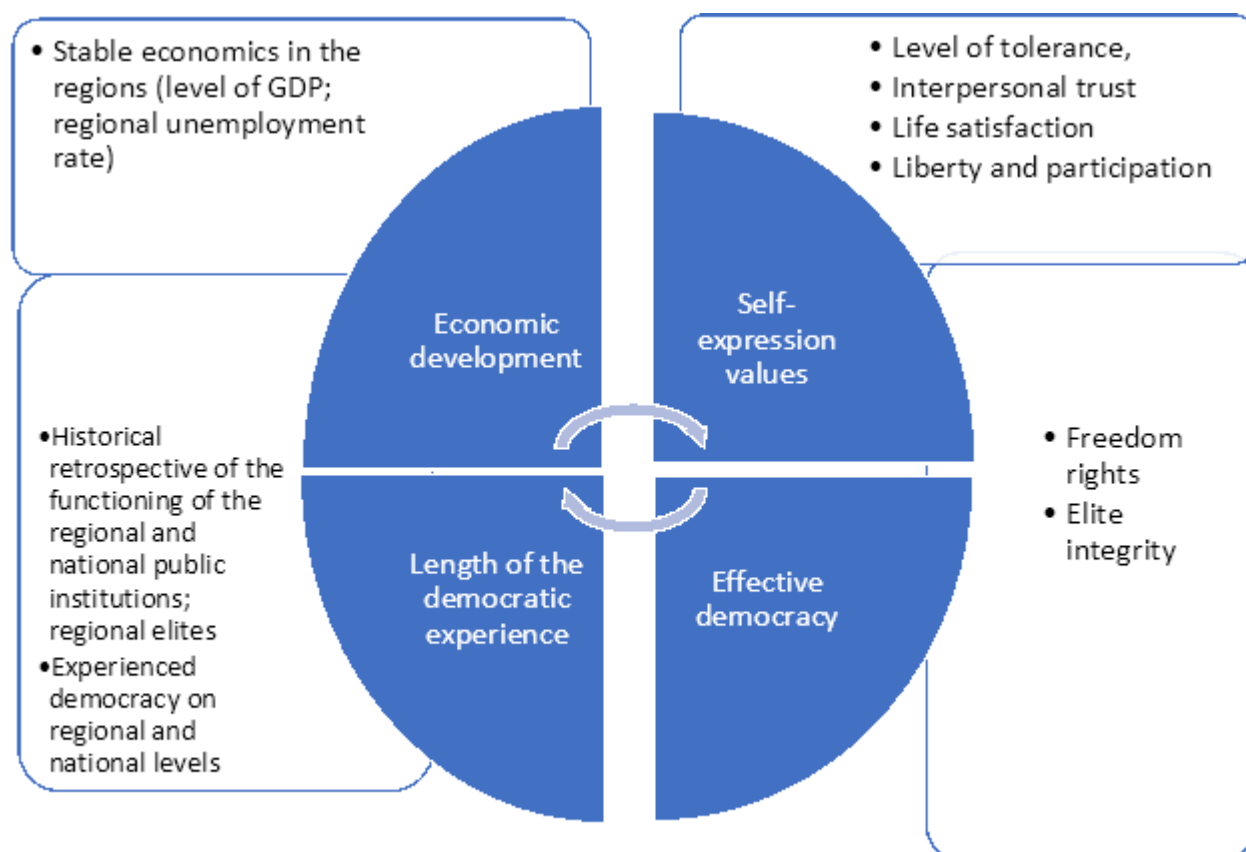


To determine the key features of the political culture of the population of the Slovak and Ukrainian border regions, first of all, the main indicators of their measurement were determined. For this purpose Ronald Inglehart's theory of post-material political culture was used, where the initial stage of the analysis of society is the determination of the level of effectiveness of citizens' self-expression, the success of democracy and the economy, as well as a historical retrospective of the existence of democratic institutions in the country.⁶⁶ The quality of each of the above-mentioned indicators helps to determine the state of evolution of the political culture of society on the way to

⁶⁶ Ronald Inglehart, Christian Welzel. Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages. Comparative Politics, Vol. 36, No. 1 (Oct., 2003), P. 64. URL : <https://www.jstor.org/stable/4150160>

the post-material - the so-called modern political culture of developed societies. Based on these elements, the theory of post-material political culture, which emerged in the times after the Second World War, includes components that exist in almost all developed countries of the 21st century. Using this set of characteristics to assess the state of political culture, the following question arises - does the so-called post-material political culture exist in peripheral regions and what is its impact on regional development.

Graph n.2: Components of post-material political culture



Source: Ronald Inglehart, Christian Welzel. Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages. Comparative Politics, Vol. 36, No. 1 (Oct., 2003), P. 64. URL : <https://www.jstor.org/stable/4150160>

Conducting a retrospective analysis of the democratic tradition in the Slovak-Ukrainian border regions, it is worth highlighting certain key moments that influenced the further formation of the political culture of citizens. The period when the modern Slovak Republic was part of the Austro-Hungarian Empire is characterized by the lack of political and national activity of citizens. At the same time, most of them lived in rural areas and were deprived of the opportunity to receive

education in their native language, which affected their level of national self-identification. Moreover, the Slovak population was limited in its ability to take part in any political affairs, from the fact only people who had a higher education were admitted to the elections. At that time, the number of educated population was 5-7%.⁶⁷

The manifestation of the national self-identification of the Slovak population is associated with the growth of a clear separation from Hungarians and Germans. This fact contributed to the emergence of national movements and attempts to form initiative groups that articulated the demands of society and formed a collective national activist culture. At the time of the establishment of the First Czechoslovak Republic, the Slovak population had the opportunity to learn their own language and identify themselves as a nationality.

The historical heritage of the Transcarpathian region is rich in multi-ethnicity, which was reflected at the traditional and cultural levels of the citizens. Being under the direction of Austria-Hungary, Transcarpathian Ruthenians repeatedly rebelled and sought independence. The fragmented lands of the region of this period were distributed to Hungarian landowners, and the indigenous population, in turn, was forced to work hard. Despite the Austro-Hungarian direction, the region developed in the spiritual, cultural, and socio-economic spheres mainly in the same way as the Ukrainian lands east of the Carpathians. Until the beginning of the 20th century, the population of Transcarpathia did not recognize themselves as Ukrainians and used the names 'Rusnaks', and 'Rusyns'. Later, a cultural center appeared, which, despite the active Magyarization and destruction of the Ukrainian language in the region, sought to communicate only in Ukrainian, and not in Hungarian or Russian. Further occasions, namely the autonomy of Subcarpathian Rus as part of the Czech SSR, and the declaration of independence of Carpathian Ukraine marked the flowering of the national self-awareness of the population of the Transcarpathian region.⁶⁸

The general assessment of the historical heritage of the border regions of Ukraine and Slovakia has a number of common characteristics: the disdainful attitude of Austria-Hungary to the local population, the Magyarization and suppression of national consciousness, the sale of land in favor of wealthy lords, the devaluation of local culture. Nevertheless, since the 20th century, there has been a rise in national self-awareness and the beginning of the struggle for independence from foreign invaders in the border territories.

The historical flourishing of national self-awareness becomes a vector for building the attitude of citizens to political processes in the state, and in particular in the region of residence.

⁶⁷ Slovensko a jeho regiony. Sociokultúrne súvislosti volebného správania. P. 12.

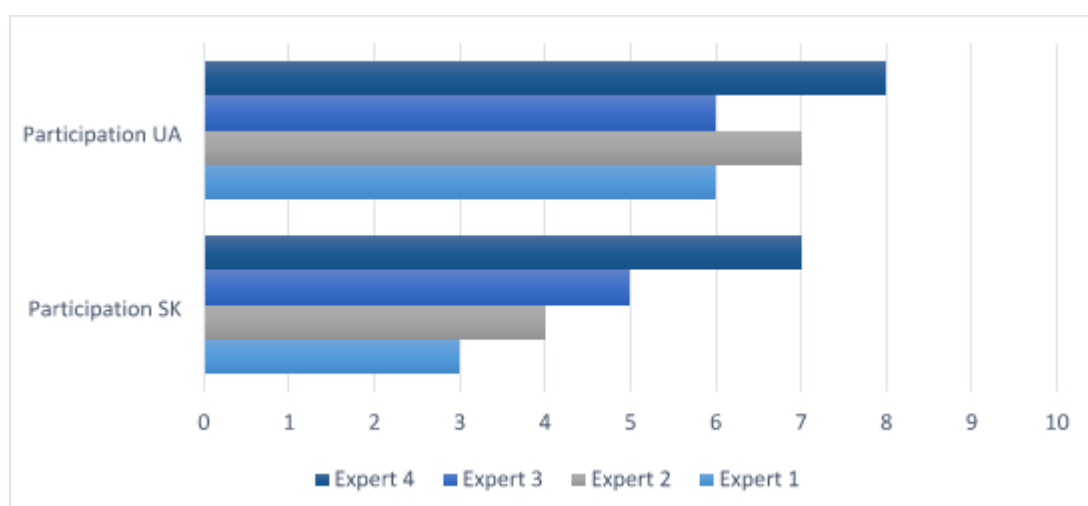
⁶⁸ Українські землі під владою іноземних держав. URL : <https://uahistory.co/book/ukrzn0/26.html>

One of the brightest forms of the existence of the civil political culture of society is the active position of the population, which includes:

- Participation in elections (all forms);
- Interest and participation in regional development and discussion of specific issues with representatives of the local elite;
- Active monitoring of the activities of local and regional authorities, and communication with representatives by submitting petitions, requests, etc.

In the graph below, you can see the answers of Slovak and Ukrainian border regions experts regarding the participation of citizens in the formation of regional development policy:

Graph n.3: UA and SK citizens' participation in regional development processes



According to the statements of Slovak experts, the main barriers to the involvement of citizens in the elaboration of regional development strategies in the Košice and Prešov regions are the following:

- Low level of knowledge in the field of long-term planning;
- Lack of interest from the side of municipalities in spreading information and involving citizens in the processes of elaboration of regional development strategies;
- Lack of human resources.

The main problem, according to experts, is the unwillingness of the regional authorities to involve people from the expert environment to conduct consultations on the need for certain policies.

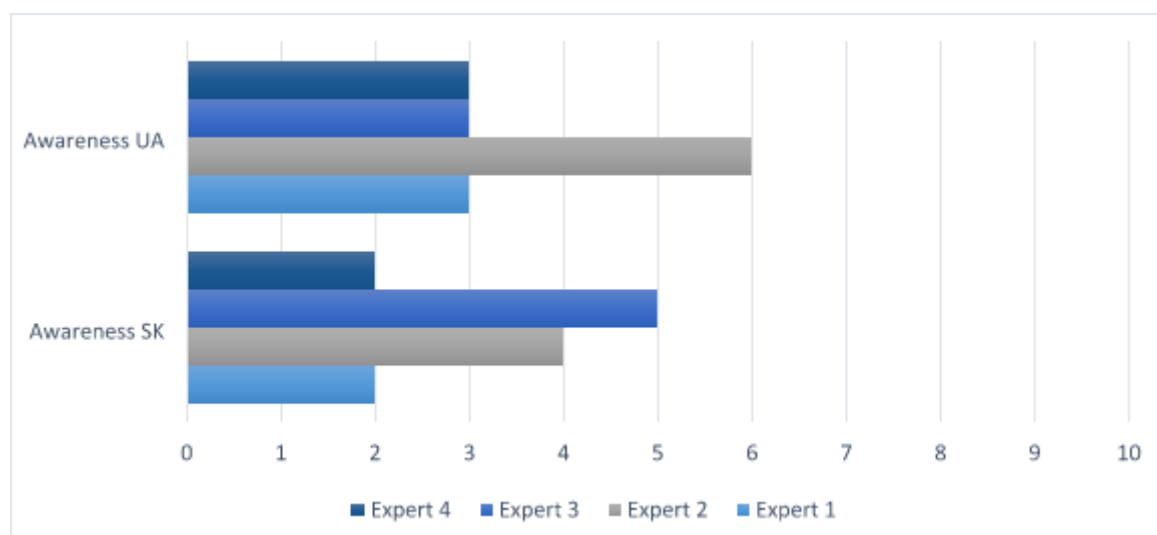
Despite certain negative aspects in the evaluation of citizens' involvement in regional governance, experts also stressed a number of positive aspects that were formed thanks to the reform of public administration that took place in Slovakia in the early 2000s. The policy of decentralization of European countries both at the foreign and internal levels, or its so-called de-monopolization is the

right of regions to start cooperation with partners at the regional and national levels and is a key element of the European integration process, and at the same time, a tool of decentralization and democratization processes. The approach to citizens' assessment of regional development has been fundamentally changed, in particular, the elected local authorities must inform citizens on a daily basis about the state of implementation of the regional development strategy, solutions to existing problems, etc. One of the experts pointed out the existence of an application (<https://www.odkazprestarostu.sk/>), through which citizens have the opportunity to send a photo or a report to the local government about a problem in a certain settlement.⁶⁹ Nevertheless, despite the available opportunities, the majority of experts do not rate the participation of citizens in the political life of Košice and Prešov self-governing regions with higher scores.

The assessment concerning the answers of experts from Ukraine dedicated to the state of involvement of the citizens of the region in the development of regional policies is slightly higher. Experts highlighted the positive impact of decentralization, which began in Ukraine in 2015, on this process. Regardless of the average indicators of participation, all experts noted that the correlation by region will differ in the center and periphery - citizens are more active in discussing regional problems in cities than in villages.

The experts of both countries gave a low rating to the level of awareness of citizens regarding the possibilities of implementing regional projects and fundraising from international foundations.

Graph n.4: UA and SK citizens' awareness concerning regional projects



Experts of the Slovak border regions indicated that despite the relatively low level of involvement of citizens of the Prešov and Košice self-governing regions in cross-border cooperation,

⁶⁹ Odkaz pre starostu. URL : <https://www.odkazprestarostu.sk/>

which is due to the lack of interest on behalf of political elites to inform the population, the assessment of public awareness of regional development in the period of pre-election campaigns comparatively high, due to communication between voters and candidates during the election campaign. Thereby, citizens have the opportunity to choose the politician whose strategy corresponds to their views on the way to regional development. The level of awareness of local elites and the population regarding the expediency of involving the EU funds as a tool for regional development remains low. Experts, both Ukrainian and Slovak, attribute the lack of information, the low level of competence of municipalities, and administrative barriers as the main obstacles to obtaining the opportunities.

Slovak experts highlighted that, in general, local elites are more aware of cross-border cooperation opportunities than regional elites, which affects their activity in this area. This opinion was also mentioned by Ukrainian experts regarding the difference in the state of awareness of citizens in fundraising for regional projects between the inhabitants in villages and cities (district centers).

Among the main levers of influence on the formation of a democratic political culture of society is the willingness of citizens to respect the values of other national, ethnic, and social groups, which is called tolerance. Openness to the values of minorities determines the level of tolerance in society. Post-material political culture requires the existence in society of aspirations to support minorities and individuals who associate themselves with them. A person and his desire to satisfy internal needs, support his views, and associate himself with a certain community is the main attribute of the modern, so-called post-material political culture.⁷⁰

According to the expert assessment obtained as a result of using the Delphi Method, it was determined that the Eastern border regions of Slovakia - the Prešov and Košice self-governing regions - are characterized by a high level of tolerance towards other national groups, which is due to their multi-ethnicity and multi-religious nature. These features were formed historically and created a positive ground for the communication of different cultures. Along with the positive attitude towards the minorities, experts point to a rather negative attitude towards the Roma minorities, caused by social factors. This also applies to the LGBT community, as Slovakian society is currently quite conservative.

Regarding the level of tolerance in the Transcarpathian region, experts from Ukraine also noted the high level of tolerance of the population of the border region. Among the main factors are

⁷⁰ Steger Mary Ann E., Pierce John C., Steel Brent S. and Lovrich Nicholas P. Political Culture, Postmaterial Values, and the New Environmental Paradigm: A Comparative Analysis of Canada and the United States. *Political Behavior*, Vol. 11, No. 3 (Sep., 1989), pp. 233-254. URL : <https://www.jstor.org/stable/586153>

the historically formed traditions of communication with representatives of various national and ethnic minorities, which is connected due to the geographical factor. This level of tolerance is highly manifested now, during the war. As experts stressed, the assessment of the tolerance of the region's citizens is highly based on the fact that all disagreements regarding language and other differences in the region have been rejected, which prevented the creation of an intra-regional conflict from using the Hungarian-speaking population of the region by Russia. Moreover, the Ukrainian expert group indicates similar to the Slovak expert's assessment of the existence of a problem in relation to the Roma community in the Transcarpathian region.

The affirmation of the fact that the Slovak population has a positive attitude towards national minorities was reflected in the situation that arose in connection with the war in Ukraine. A large number of Ukrainian citizens fleeing to the EU countries from the very beginning of the war, and Slovakia was among these countries. Crossing the border with Slovakia, Ukrainians received support not only from the Government but also from volunteers and non-governmental organizations. They provided food, and shelter, helped in finding jobs and housing, and provided psychological assistance. As at October 30, 2022, more than 57,000 Ukrainians have applied for temporary protection status in Slovakia.⁷¹ A number of support measures for refugees from Ukraine were carried out by the Government of Slovakia. Among them, it is worthy to mention the advertisement that spread through social networks in the period from the beginning of autumn 2022, when the level of support of the population of Slovakia in relation to Ukrainians was reduced due to various factors, including economics.

In October 2022, regional elections were held in Slovakia, which was combined for the first time this year - elections of deputies and heads of municipalities, and elections of deputies and heads of districts and regions. Such unification became a factor in increasing the number of voters. Experts also noted that the increase in the turnout of citizens in local elections is related to the improvement of the work of regional and local elites during the pandemic, which led to an increase of citizen's interest in local politics.

According to the results of the elections to regional councils (Košice self-governing region and Prešov Self-governing region), it is worth highlighting a trend that emerged in the previous elections in October 2022 - most of the deputies who were elected to the regional councils have submitted their candidacy as independent candidates, refusing to be under the auspices of the certain political party. This is due to the contradictions between the main political parties in the Parliament,

⁷¹ Temporary asylum (Dočasne útočisko) in Slovakia: how to apply and opportunities for Ukrainians URL : <https://visitukraine.today/uk/blog/1095/timcasovii-pritulok-docasne-utocisko-u-slovaccini-yak-podati-zayavu-ta-mozlivosti-dlya-ukrainciv>

which caused the collapse of the coalition and early elections, which will be held in September 2023. Twenty-two of the fifty-seven deputies in the Košice self-governing regions are independent deputies, and 27 of the 65 deputies in the Prešov self-governing region are also independent deputies. As for the governors of these regions, in both cases, those candidates who were already in office from the previous elections in 2017 were re-elected. The following trend of electing independent candidates indicates a high level of trust in individual politicians, such as regional elites, as opposed to the representatives of a certain national political force, which also indicates a high rate of cooperation and public trust in local authorities.⁷²

Experts involved in the study determine the level of trust in regional elites with a score of 7-8 on a scale from 1 to 10, where 10 is the highest, which was also reflected in the results of local elections.

Along with this, it is crucial noting that the experts of the eastern Slovak border regions point to the presence of Eurosceptic sentiments in the region. The main precondition is citizens' dissatisfaction with their own socio-economic state - society protests against the authorities in general. Moreover, the lack of awareness among inhabitants about the EU despite 18 years of membership is also a key factor. These sentiments reflect problems in the educational sphere, public mass media, and furthermore caused by target advertising of anti-European organizations. Education plays a key role in the formation of the political views of citizens. The problem is that civic education itself, which includes information about the functioning of democratic institutions of power, self-government, rights, and responsibilities of a citizen, as a special educational subject, has receded into the background. This situation is a cross-cutting element that affects the formation of democracy and democratic institutions of power both in Slovakia and Ukraine. Experts from Ukraine noted that the level of education in the region is higher than it was 5-7 years ago, but not high enough to ensure citizen participation both at the national and regional levels, which affects the effectiveness of decision-making by local politicians.

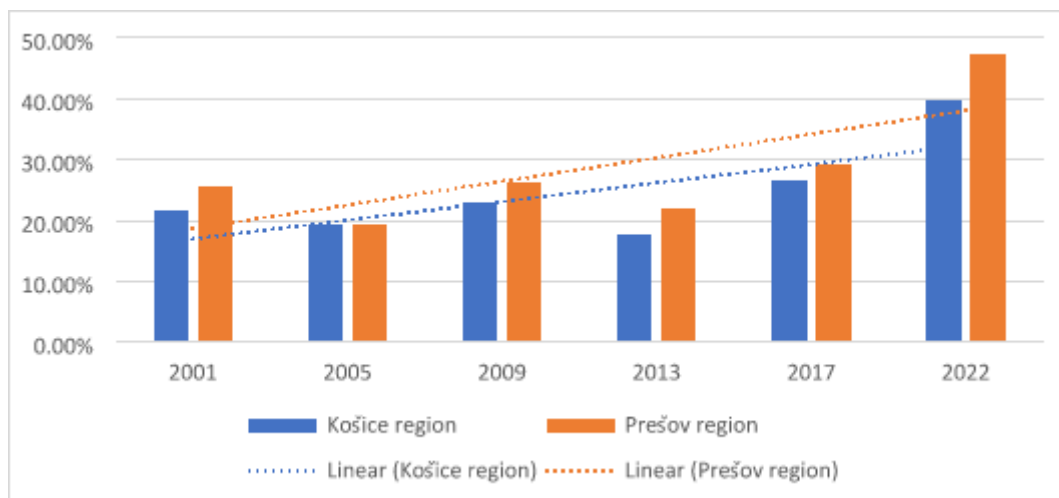
Euroscepticism in Slovakia is also associated with a positive attitude towards the 'good old days', namely the communist era. However, the total support at the national level for anti-European parties - right-wing radical and nationalist - does not exceed 15%.

Regarding regional elections, comparing voter turnout in the Košice and Prešov self-governing regions, we see the following results for the period 2001-2022⁷³ :

⁷² Гойс Петро, Дячук Віталій. Місцеві «супервибори» в Словаччині: кандидати проігнорували партії, а угорці взяли реванш, Україна отримала новий шанс. Re:Open Ukraine. URL : <https://infopost.media/regionalni-vybory-v-slovachchyni-polityky-proignoruvaly-partiyi-ugorczi-posylyly-miscevu-vladu/>

⁷³ SME Vol'by. Výsledky volieb do VÚC 2022. URL : <https://volby.sme.sk/volby-vuc/2022/vysledky/kosicky-kraj>

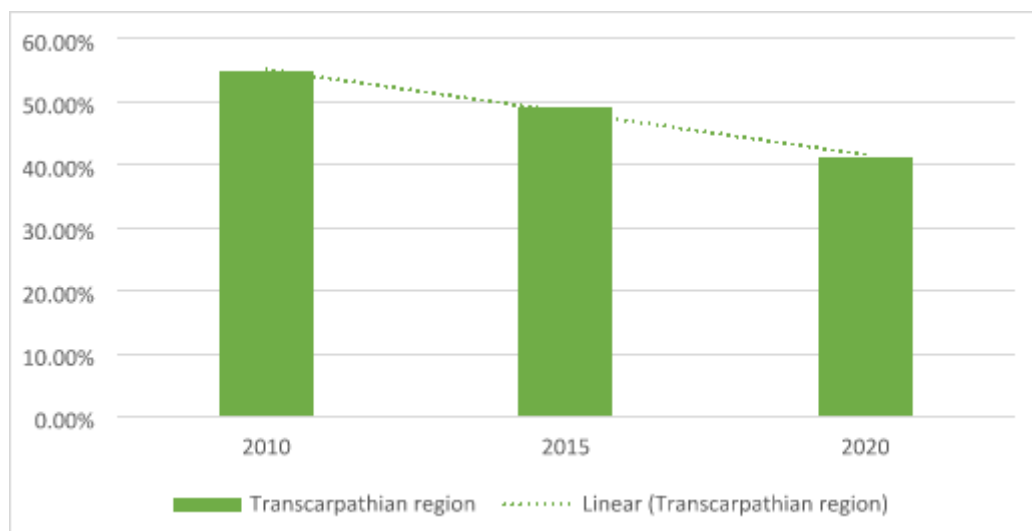
Graph n.5: Voters' turnout in SK on regional elections (Košice and Prešov self-governing regions)



Source: SME Vol'by. Výsledky volieb do VÚC 2022. URL : <https://volby.sme.sk/volby-vuc/2022/vysledky/kosicky-kraj>

The results of the turnout of the inhabitants of the Transcarpathian region in local elections are the following⁷⁴ (2010-2020):

Graph n.6: Voters' turnout in UA regional elections (Transcarpathian region)



Looking at the participation graph of the inhabitants of the Transcarpathian region in local elections, we can observe a trend of a decrease in the level of interest of citizens in the political life of the region. This trend was observed not only in the Transcarpathian region but also throughout all

⁷⁴ Election results: 8 political forces are elected to the Transcarpathian Regional Council. Ukrinform. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-elections/3132303-rezultati-viboriv-do-zakarpatskoi-oblradi-prohodat-visim-politsil.html>

of Ukraine in local elections in 2020.⁷⁵ Political scientist Oleh Saakian noted: 'Epidemic threats have become the main factor in the decrease in voter turnout. An additional factor was the apathy as a result of the activities of the political elite, but it was the pandemic that kept a significant part of voters from going to the polls.'⁷⁶

All involved experts from Ukraine negatively assess the level of citizens' trust in the regional elites, unlike the situation in the Slovak border regions. Among the main reasons for the apathy of Ukrainian citizens of the border Transcarpathian region, are the following:

- Problems with corruption in the region - exposure of corruption schemes and nepotism among the regional elite;
- Inefficiency and negligence of some management structures;
- Disappointment among the inhabitants caused by non-fulfillment of pre-election promises.

Experts of the Ukrainian border region noted that despite the high level of dissatisfaction with the local authorities, the population still tries to slow down conflicts in connection with the war, in order to maintain stability in the region. Local politicians, especially in this period, are trying to attract the attention of citizens by increasing their activity in mass media, via participation in volunteer organizations, and communication with local communities. In particular, Viktor Mykyta, the current head of the state military administration, is open to discussing issues of regional significance. Another factor in increasing the loyalty of the electorate is the activity of Hungarian political parties in the region due to close cooperation with Hungarian-speaking minorities and assistance in the organization of humanitarian programs in the Transcarpathian region. Of course, a significant number of lower-ranking politicians ignored such an aspect of their activities as communication with the population, which negatively affects their ratings.

According to experts' assessments, the fact of the large number of internally displaced persons in the Transcarpathian region will be a driver in the change of the regional political elite, mainly to the one that provided the most support for the citizens during the war. A significant number of IDPs will stay in the region, and in this case, changes in the political culture and behavior of the regional inhabitants will emerge undoubtedly. These changes will be observed already in a year. Also, experts indicate an increase in interest in regional politics, which is connected with the active implementation of administrative reform in Ukraine – decentralization, particularly in the sphere of the financing system.

⁷⁵Local elections in Ukraine: how the turnout changed during the period of independence. *Slovo i dilo*. Analytical portal. (October 27, 2020) URL : <https://www.slovoidilo.ua/2020/10/27/infografika/polityka/miscevi-vybory-ukrayini-yak-zminyvalasya-yavka-period-nezalezhnosti>

⁷⁶ Oleg Saakian. Local elections: how COVID-19 affected turnout. *Slovo i dilo*. Analytical portal. (October 27, 2020). URL : <https://www.slovoidilo.ua/2020/10/27/pogljad/polityka/miscevi-vybory-yak-covid-19-vplynuv-yavku>

An important step toward the appearance of pro-European political elites was the fact that Ukraine was identified as a candidate for EU membership. In addition to national developments, experts also emphasize the regional Euro-optimistic views of the population of the Transcarpathian region. According to the data of a sociological survey conducted by the Kyiv International Institute of Sociology, the Western and Central regions of Ukraine have the greatest support for the idea of membership in the EU and NATO.⁷⁷ Experts consider the familiarization of the population with regard to the socio-economic development of the neighboring border countries after their accession to the EU as a prerequisite to the changes. At the current stage, these views are also related to the increased support of Ukraine by the EU member states in the war against Russia. Experts also noted that this factor can become a key factor in changing priorities in case if the EU states' rhetoric in relation to the situation in Ukraine will change.

The existence of civil society organizations in the regions remains an equally important factor in the functioning of postmodern political culture. With regard to this side of society's life, the assessment of the experts was equal - citizens of the Prešov and Košice self-governing regions are interested in creating non-governmental organizations. They are active participants in the development of the regions. The same assessment was indicated by Ukrainian experts -, there is a growing interest in creating NGOs and communicating with non-governmental and volunteer organizations, among the population of the Transcarpathian region, which, unlike the political elite, inspires more trust, both at the state and international levels. These organizations in the Košice and Prešov self-governing regions represent the interests of different population groups and advocate for the development of the regions in various areas - climate, education, sports, and culture. The activity of voluntary and charitable organizations is widespread in the regions, the support of which has greatly helped migrants from Ukraine. For example, Carpathian Foundation is one of the international organizations, which has a representative office in Uzhhorod. Since the beginning of the war, this Fund has supported a number of charitable projects to support internally displaced persons in the Transcarpathian region, in particular, this Fund co-financed the Early childhood Learning Space for Internally Displaced Children, which was created on the basis of a dormitory of the SU 'Uzhhorod National University'.⁷⁸ Moreover, public organizations of the Prešov and Košice self-governing regions are active in the implementation of regional development projects, cross-border cooperation in the field of education, etc.

Slovak experts noted that non-governmental organizations helped the Government to cope

⁷⁷ European integration portal. The vast majority of Ukrainians support Ukraine joining the EU and NATO. URL : <https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/perevazhna-bilshist-ukrayinciv-pidtrymuyut-pryedyednannya-ukrayiny-do-yes-i-nato>

⁷⁸ Uzhhorod National University, News. URL : <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/news/u-gurtozhitku-uzhnu-vidkrili-kimnatu-dityachogo-prostoru-dlya-vpo.htm>

with the crisis that could arise due to a large number of migrants from Ukraine. The crisis in the Parliament, which arose in connection with the collapse of the coalition, reduced the ability of the government to respond to all the requests of society during this period. Nevertheless, Slovakia is among the 10 countries that help Ukraine the most. In particular, migrants who apply for temporary resident status in Slovakia receive financial assistance, job offers, and access to the healthcare system and education.⁷⁹

As for the Transcarpathian region, experts have mentioned that a whole network of non-governmental organizations was formed. They are actively integrated into the social sphere, the political life of the region, and cross-border cooperation. The main areas of activity of these organizations are the following:

- Volunteer organizations (aid to IDPs, material and technical assistance to the Armed Forces of Ukraine and other military formations of Ukraine);
- Environmental Protection;
- Prevention of illegal construction;
- Decentralization;
- Education of different population groups;
- Activities in the field of culture;
- Participation in international and cross-border projects;
- Research work, etc.

Returning to the analysis of regional political culture according to the theory of Ronald Inglehart, it is crucial to analyze the socio-economic level of development of the border regions.

Košice and Prešov self-governing regions are the Eastern regions of Slovakia, in which the level of GDP is one of the lowest in the country. According to the Statistics Office of the Slovak Republic, the GDP of the Košice Region per capita is 79.9% of the national GDP⁸⁰, and in the Prešov Region is 61.6% of the national GDP (data as of 2019).⁸¹ It is caused by the small number of

⁷⁹ Temporary asylum (Dočasne útočisko) in Slovakia: how to apply and opportunities for Ukrainians. URL : <https://visitukraine.today/uk/blog/1095/timcasovii-pritulok-docasne-utocisko-u-slovaccini-yak-podati-zayavu-ta-mozlivosti-dlya-ukrainciv>

⁸⁰ Statistical office of the Slovak Republic, Košický kraj - Characteristic of the region. URL : https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional/kosicky%20kraj/about!/ut/p/z1/jdDBDoIwDAbgZ-EJ9gMDxrFggCvEHtGBXcxOZomiB-PzawxXJ701-f62KTNsYmaxL3ext3df7PXTzyY9d5kURRESRJIBcq80cFIYOGfjF5Q1NTxrAdHWCSQ1us-7OAbFzGzJ40cRtuU9wPjHj8x4V4D7gQJWUKljRDmvy11_qCCHMhKqTSMgXIhvSf_OfNy0nuCkoyB4A8FMaGk!/dz/d5/L2dJQSEvUUt3QS80TmxFL1o2X1ZMUDhCQjFBMEc3VDEwSU5OU1VWOFzTUgx/

⁸¹ Statistical office of the Slovak Republic, Prešovský kraj. URL : https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/regional/presovsky%20kraj/about!/ut/p/z1/jZJNc4IwEEB_iwePJRSSOgt2hqjlBoQtLl01KHIjliDtEz_fan14rRF95bJe9mPLDJJoicx-9ZFmqzov96tde34x7mviz_hggAVINseggiCKE67Jk2ZocQI0Uz8AD8JHUHMxk-GEYqAOMhfXg8QGxYIQT7WWU0zP_ICKMWU-

workplaces in the region, due to the low service and lack of infrastructure, especially when it comes to small towns and villages. As for Košice, experts noted that the city is currently developing as an educational, industrial, and logistics hub. The following measures will become a good tool for increasing the employment rate and the potential of the region. Another major investment in the region is the machine-building industry, which is starting to develop in Košice. According to expert assessments, this industry will create about 3,000 direct and 10,000 indirect workplaces.

Labor migration from Ukraine is an important tool for the development of the region. The high level of resettlement of the Slovak population from the eastern regions to the West slowly decreases the number of employees. Thereby, Ukrainians affect demand and increased competition in the labor market.

According to expert assessments, all regions of the Slovak-Ukrainian borderland had almost the same demand for labor. But, according to the latest data, the difference in the population of the border regions is quite significant. In the border regions of Eastern Slovakia (NUTS-2 Region), population growth is approximately 2%, and in the Transcarpathian region, depopulation was 5%. Based on the development of the Košice self-governing region and the future creation of workplaces, experts predict a further increase in the level of migration from Ukraine to Slovakia, which is due to the European integration sentiments of society and the elimination of the border as a barrier to labor migration.

Ukrainian experts pointed out that the negative factors which are leading to the increase in migration in the Transcarpathian region are the depressed economic development of the border region, the high level of unemployment, the low level of salaries (especially in rural areas), the geographical proximity of the region to the EU countries (including Slovakia). According to the data from sociological studies, the percentage of GDP in the Transcarpathian region per capita is 51.7% of the average level in Ukraine (data as of 2021).⁸²

Along with this, residents of Transcarpathia have a long-term practice of migrating to EU countries in connection with the accumulation of funds. Ten years ago, most migrants invested their earned funds in the real estate market in Ukraine. The trends are changing, especially among young people. Most of them plan to stay in EU countries, because of their job or study. Due to this factor, they are assimilated into a certain society and the probability of their returning to home country

APeIA0qM49DThIAgJ_9qfvgnBNzmdxR4k98BmO7yFsickK4JXHvDdA45ZmdgFM1s4VE5fAifR-0nDW0e-a4N0r0CAP6VwmHQthnFAEkkctce6ATF30ASZfF1YzaawwHI55sQGDwgGYJR-75nYrwnPkKnSt7RKK-u9atdvW9eH430f-tA0jZWVZbZLrU1Z9OEyZVsea7S8JNGhiNtYQq5ydWfWn43o9b4AeZFO2Q!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/

⁸² Cherianyk Tatiana. Gross regional product of the economy of the Transcarpatian region. *Carpathian lens*. (2021). URL : <http://ekonomika.ko.net.ua/?p=23121>

decrease.

Based on the assessments of experts obtained during the survey, it can be stated that the peculiarities of the political culture of the citizens of the Slovak-Ukrainian border regions have a number of important common and at the same time distinctive characteristics. First of all, it is worth noting the differences in the region in relation to the sentiments towards the local political elite, which also affects further communications, political participation, and interest of citizens in regional development. Lack of trust in the local authorities of the residents of the Transcarpathian region, which has been ongoing since the independence of Ukraine. However, it is worth noting the forecasts of experts regarding the changes in regional political elites, which will be caused by changes in the priorities of the population due to the war in the country and a shift in the contingent of the region (IDPs). These changes, first of all, will be a factor in the elimination of the old elites, who did not justify themselves during the war in Ukraine.

Unquestionably, despite the differences, the common features of the citizens of the Slovak-Ukrainian border are also significant, which are a unifying factor in difficult times. It was manifested at the beginning of the war. Tolerance, openness to refugees, and assistance from both the authorities and public organizations are factors in strengthening the ties of neighboring countries and defining their cultural and traditional features as similar.

According to the opinion of experts, the development of Euro-optimistic views, greater involvement of citizens in regional development, and deepening of cooperation between regions, which is due to the status of Ukraine as a member of the EU, are predicted in the border regions.

Contact adress

Ms. Liudmyla RISHKO

SU 'Uzhhorod National University'

Universytetska str. 14, Uzhhorod, 88000

Ukraine

Email: ludmyla.rishko@uzhnu.edu.ua

Teória a prax verejnej správy

*Recenzovaný zborník príspevkov z 8. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov
17. február 2023*

Zostavovatelia: doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
PhDr. Jana Volochová, PhD.
JUDr. Martina Kantorová, PhD.
PhDr. Miroslav Fečko, PhD.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2023
Počet strán: 279
Rozsah: 17,68 AH
Vydanie: prvé



ISBN 978-80-574-0234-3 (e-publikácia)