

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management in Public Administration

Redakcia (Editorial office):

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava
Tel.: +421/905 864 457
Fax: +421/2/455 240 89
E-mail: edita.kulova@vsemvs.sk

Predsedička redakčnej rady (Chairwoman of Editorial board):

prof. Ing. Viera Cibáková, CSc., rektorka

Šéfredaktorka (Managing editor):

prof. Ing. Helena Strážovská, PhD.

Redakčná rada (Editorial board):

Ing. Stanislav Filip, PhD.
doc. Ing. Monika Hudáková, PhD.
doc. Ing. Anna Kachaňáková, CSc.
prof. Ing. Ľudmila Lipková, PhD.
prof. habil. Dr. Irena Mačerinskienė
PhDr. Silvia Matúšová, PhD.
doc. Ing. Michal Oláh, PhD.
prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.
prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.
doc. Ing. Viera Sysáková, CSc.

Výkonná redaktorka (Executive editor):

doc. Ing. Mária Tokárová, PhD.

Vydavateľ (Publishing house):

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava
Tel./fax: +421/905 864 457

Tlač (Printed by):

Merkury, spol. s r. o.
Martinčekova 2
821 09 Bratislava
Tel./fax: +421/2/ 53 41 59 22
E-mail: merkury.sk@stonline.sk

Registračné číslo / Registration No.:

MK SR 2950/2009

ISSN 1337-2955

Verejná správa a regionálny rozvoj

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Public administration and regional development

School of Economics and Management of Public Administration

Spoločenská zodpovednosť podnikov - atribút sociálne trhového hospodárstva	7
<i>Social responsibility of enterprises the attribute of the social market economy</i>	
prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.	
Zamyslenie nad zákonom č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov	18
<i>Reflection on Act No. 9/2010 Coll. on complaints as amended</i>	
Ing. Ľuboš Cibák, MBA - JUDr. Michal Kuril, PhD.	
Analýza verejnej služby a štátnej služby ako osobitných právnych inštitútov v právnom prostredí Slovenskej republiky	31
<i>Analysis of public service and state service such as legal institutions in Slovak Republic</i>	
JUDr. Juraj Mezei	
Pár poznámok k právnej úprave zamestnávania vo verejnej správe	43
<i>A few notes on legislation on employment in public administration</i>	
Mgr. Vladimír Minčíč	
Prevenencia kriminality na úrovni Európskej únie.....	54
<i>Crime prevention on the European Union scale</i>	
Mag. iur. Andrej Karpat	
Sankcie za priestupky ako jeden z príjmov obecného rozpočtu (prípadová štúdia)	68
<i>The offence sanctions as one of municipality budget income (the case study)</i>	
Ing. Ivana Gecíková, PhD. – Ing. Viera Papcunová, PhD.	
Podnikový dizajn vo verejnej správe na príklade švajčiarskeho kantónu Luzern	78
<i>Corporate design in the public government on the example of the Swiss Canton Lucerne</i>	
Ing. Juraj Mišún, PhD. - Ing. Ivana Hudáková, PhD.	
Význam a postavenie finančno-ekonomickej analýzy v hospodárení samosprávných krajov.....	90
<i>Importance and position of the financial and economic analysis in financing of the self-governing regions</i>	
Ing. Elena Chudá	
Súčasný stav a perspektívy vývoja informačných systémov verejnej správy	99
<i>Current status and perspectives of development of information systems in public administration</i>	
Ing. Iveta Košovská, PhD. – Ing. Emília Škorecová, CSc. – Ing. Alexandra Ferenczi Váňová, PhD.	

Profesní rozvoj interních auditorů působících v orgánech veřejné správy ČR.....	110
<i>Professional development of internal auditors operating in the bodies of public administration in the Czech Republic</i>	
Ing. Marcela Měšťánková	
Zmeny v účtovníctve verejného sektora ako odraz potrieb manažmentu v nových podmienkach	122
<i>Changes in accounting of public sector how reflection of needs managements in new conditions</i>	
prof. Ing. Nora Štangová, CSc. - Ing. Štefan Fabian, PhD.	
Tasks of accounting in enterprises declared in bankruptcy	130
<i>Úlohy účtovníctva v podnikoch s vyhláseným bankrotom</i>	
Desislava Yosifova, PhD.	
Модель многофакторного влияния на имидж фирмы	139
<i>Model of multifactor influence on image of firm</i>	
Вардан А. Вардеванян	
 Recenzie	
Recenzia publikácie Lipková, Ľ. a kol: Medzinárodné hospodárske vzťahy.....	146
<i>Review of publication Lipková, Ľ. et. al.: International economic relations</i>	
doc. Ing. Mária Tokárová, PhD.	

Spoločenská zodpovednosť podnikov - atribút sociálne trhového hospodárstva

prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.

Abstrakt

Podniky sú organickou súčasťou hospodárstva a spoločnosti. Musia preto uspokojovať varietu ich potrieb. V tejto súvislosti vznikla a začala sa rozvíjať kategória spoločenskej zodpovednosti podnikov. Existuje spektrum predstáv vysvetľujúcich úlohu podniku v spoločnosti. Základom sa stala štvordimenzionálna definícia spoločenskej zodpovednosti podnikov. Východiskom je ekonomická spoločenská zodpovednosť, ktorá existuje v symbióze s jeho právnou, etickou a filantropickou spoločenskou zodpovednosťou.

Kľúčové slová: spoločnosť, hospodárstvo, podnik, ekonomická zodpovednosť, zisk, právna zodpovednosť, etika, filantropia, záujmové subjekty (spoluúčastníci)

Social responsibility of enterprises the attribute of the social market economy

Abstract

The enterprises are organic element of the economy and society. Therefore they must satisfy them with various needs. In connection with these it arose and has begun develop a category of the social responsibility of the enterprises. It exists a spectrum of explanations of the role of the enterprise in society. The base has become its four-dimensional definition of the social responsibility. The point of origin is the economic social responsibility of the enterprises, which exists in the symbiosis with its legal, ethical and philanthropic social responsibility.

Keywords: society, economy, enterprise, economic responsibility, profit, legal responsibility, ethics, philanthropy, stakeholders

Úvod

Organickou súčasťou ekonomiky a spoločnosti sú podniky. Predstava o podniku, že má voči spoločnosti rôzne povinnosti, sa postupne rozšírila. Existuje spektrum názorov vysvetľujúcich jeho úlohu (rolu) v nej, čiže vyskytujú sa rozličné definície spoločenskej zodpovednosti podniku. V knihe „Fundamentals of Management“ (Seventh Edition) sa uvádza, že v literatúre sa vyskytuje najmenej deväť významov spoločenskej zodpovednosti podnikov. [5, s. 65].

Populárna sa stala štvordimenzionálna definícia spoločenskej zodpovednosti podnikov, ktorú navrhol A. B. Carroll. Podľa nej sú štyri spoločenské zodpovednosti alebo „štyri ich tváre“, a to ekonomická, právna, etická a filantropická. [3, s. 226].

Podobne ako iní výskumníci, aj citovaný autor vychádza z názoru, že by sa mali podniky posudzovať nielen podľa ekonomického výsledku, ale aj na základe neekonomických

kritérií. Spoločenská zodpovednosť podnikov je preto symbiózou uvedených rolí. A práve toto jej vysvetlenie je cieľom tejto vedeckej štúdie.

1. Ekonomická spoločenská zodpovednosť podnikov

Podľa P. F. Druckera a J. Maciarielloho musí sa všetka energia spoločnosti „sústrediť na podporu ekonomických účelov, pretože ekonomický pokrok je nositeľom prísľubu spoločenskej prosperity.“ [5, s. 332]. Ekonomická výkonnosť podniku je teda východiskovou oblasťou jeho zodpovednosti.

A. B. Carroll charakterizuje ekonomickú spoločenskú zodpovednosť podniku takto: „Historicky sa podnikateľské organizácie zriadili ako ekonomické entity určené na zabezpečenie výrobkov a služieb pre členov spoločnosti. Ako primárny stimul pre podnikanie sa vytvoril motív zisku... Časom sa táto idea pretransformovala do pojmu maxima zisku a od tejto doby neustále trvá ako hodnota“. [13, s. 225].

V kontexte s určením poslania podniku (na základe amerických skúseností) známy autor P. Senge uvádza, že „problém nastal v tomto smere za posledných 50 až 75 rokov, keď dominantnou mytológiou sa stalo to, že poslaním „spoločnosti“ je maximalizácia návratnosti kapitálu investorom. Takto sa začalo uvažovať o „spoločnosti“ ako o stroji na výrobu peňazí, pričom ľudia sú v tomto prípade iba „ľudskými zdrojmi“, ktoré tento stroj na to potrebuje.“ [20, s. 4].

Za najznámejšiu autoritu tohto „modelu“ spoločenskej zodpovednosti podnikov, založeného dôsledne na maximalizácii zisku, sa pokladá neoklasický ekonóm M. Friedman, nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu, ktorý ho formuloval v roku 1960 v diele „Capitalism and Freedom“ a v článku „The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits“. [11].

Podľa neho „...v slobodnom podniku, čiže v podniku systému súkromného vlastníctva je vedúci pracovník zamestnancom vlastníkov podniku, ktorým priamo zodpovedá. Jeho úlohou je riadiť podnik v súlade s ich záujmami, ktoré spočívajú všeobecne v tom, aby vytvoril čo možno najviac peňazí...“. [7, s. 1].

Predstavitelia tohto „modelu“ spoločenskej ekonomickej zodpovednosti podnikov uvádzajú tieto hlavné argumenty na podporu svojho názoru [4, s. 66]:

- manažéri podniku sú zodpovední svojim akcionárom, vlastníkom podniku. Preto poslaním manažmentu je slúžiť ich záujmom riadením podniku tak, aby sa vytváral zisk, z ktorého majú akcionári úžitok;
- spoločenské aktivity ako programy spoločenského rozvoja by sa mali určiť zákonom, verejnou politikou, ako aj aktivitami a príspevkami súkromných osôb. Vláda ako predstaviteľ ľudí je najlepšie vybavená na to, aby určila charakter spoločenského rozvoja a aby uskutočnila toto zdokonalenie v spoločnosti. Podniky prispievajú v tomto prípade platením daní vláde, ktorá stanoví, ako sa majú tieto vynaložiť;
- ak manažment rozdeľuje zisk na zdokonalenie spoločenských činností, zneužíva tým svoju právomoc. Vymeriava takto akcionárom zisk, ktorý od nich vyberá a vynakladá ho potom na činnosti, ktoré nemajú pre podnik ziskový význam. Pretože manažéri nie

sú volení verejní činitelia, vykonávajú činnosti, ktoré ovplyvňujú spoločnosť bez toho, aby boli spoločnosti zodpovední. Okrem toho manažéri nie sú trénovaní pre neekonomické rozhodnutia;

- tieto aktivity manažmentu sa môžu prejavovať ako nevýhoda pre spoločnosť, a to v tom zmysle, že finančné náklady na spoločenské aktivity môžu časom viesť k zvýšeniu cien výrobkov a služieb podniku; pritom účet za to zaplatia napokon zákazníci. Manažéri konajú tak v neprospech záujmu zákazníkov a nakoniec i akcionárov.

Takto etablovaná koncepcia trhového hospodárskeho mechanizmu viedla k tomu, že sa po desaťročia prijíma ako najvyšší cieľ všetkých podnikov dlhodobá maximalizácia zisku. Toto vymedzenie zamerania podniku nedáva však jednoznačný obraz o ňom, pretože dlhodobá maximalizácia zisku sa môže interpretovať rôzne a pritom nevyčerpáva skutočnú zodpovednosť podniku.

Známi nemeckí autori E. Schmalenbach a H. Nicklisch už dávno (ešte v prvej tretine minulého storočia) zamietli princíp maximalizácie zisku ako kritérium výberu rozhodovania v podnikovohospodárskej náuke, keďže orientácia na maximálny zisk nevedie k optimálnemu zabezpečovaniu tovarmi. [23, s. 43].

Podľa citovanej knihy sa princíp maximalizácie zisku podrobil kritike z dvoch strán:

- preto, že nie je ústredným cieľom podnikov, a to jednak z toho dôvodu, že jeho maximalizácia nie je kvantifikovateľná, a jednak preto, že podnikovohospodárske rozhodnutia sú vždy výsledkom celého radu cieľov, ku ktorým síce úsilie o zisk prednostne prislúcha, ale nie vo všetkých prípadoch má dominantné určenie,
- ako princíp sa odmieta v prípade, keď podnikateľ pri realizácii uvedeného cieľa obchádza etické a sociálne kritériá a sleduje len svoj osobný profit. [23, s. 47].

Treba však pripomenúť, že „zásluhou podnikovohospodárskeho výskumu posledných desaťročí je, že otázka podnikateľského vytýčenia cieľov sa podrobnejšie analyzovala a odkrylo sa, že princíp maximalizácie zisku nie je neobmedzený (absolútny), ale že je pod vplyvom rôznych vedľajších podmienok...“ [23, s. 42].

Pretože M. Friedman sa dovoľával len úzko ekonomických (ziskových), a nie spoločenských hodnôt, o ktorých predpokladal, že sú mimo mandátu podniku, ktorý má maximalizovať hodnotu akcionára, oprávnené sa mu vytýka ignorácia faktu, že rozhodnutia podnikateľov v spoločenskej zodpovednosti môžu pôsobiť na mnohé a na rôzne osoby, skupiny a inštitúcie, čiže na určité záujmové subjekty, spoluúčastníkov (tzv. stakeholderov), ktorí môžu ovplyvňovať „zdravie“ organizácie. [11, s. 14-17].

Reakciou na Friedmanovu paradigmu akcionára vznikol model spoločenskej zodpovednosti záujmových subjektov (stakeholderov). Táto teória „...vychádza z toho, že existuje (v podniku - pozn. M.S.) viac ako len jeden vzťah medzi vedúcim (vedúcim manažérom), ktorý má zverenú zodpovednosť voči hlave firmy. Je tu aj tretia skupina účastníkov, voči ktorým má podnik významné morálne povinnosti... Preto je potrebné prejsť od maximalizácie zisku k správe majetku..., keď sa úloha manažmentu chápe tak, že tento je zodpovedný za dosiahnutie vyváženosti medzi záujmami všetkých zainteresovaných subjektov na podniku.“ [11, s. 14].

Ekonomická výkonnosť podniku, a to v úzkom ziskovom ponímaní, nie je preto jeho jedinou oblasťou zodpovednosti. Organizácia musí prevziať zodpovednosť i za to, ako pôsobiť na zamestnancov, na zákazníkov, na životné prostredie a aj na subjekty a činnosti, ktorých sa organizácia nejako dotýka, čiže na záujmových partnerov (stakeholderov) všeobecne.

Vychádzajúc z komplexného chápania spoločenskej zodpovednosti podniku zastávajú citovaní autori o nej tento názor: „Riadiť podnik znamená vyvažovať širokú škálu potrieb a cieľov. Výlučné zdôrazňovanie zisku vedie manažérov až k bodu, v ktorom môžu ohroziť prežitie podniku. Aby dosiahli zisk už dnes, majú sklón podkopávať budúcnosť... Majú snahu šetriť na výskume, propagácii a na ďalších výdajoch, ktoré možno ľahko odložiť. Predovšetkým sa vyhýbajú všetkým kapitálovým investíciám...“. Preto zastávajú názor, že „... treba zavrhnúť tradičnú poučku o maximalizácii zisku“. [5, s. 98].

Z toho vyplýva následne aj širší poznatok, že ekonomický rozvoj a rast hospodárstva nepredstavujú ciele samy osebe. Majú zmysel len ako prostriedky na dosiahnutie spoločenského cieľa. Na dosiahnutie tohto cieľa sú však veľmi žiaduce.

2. Právna zodpovednosť podnikov

Od podnikania sa žiada, aby dodržiavalo zákony a iné právne usmernenia, vydané príslušnými orgánmi spoločnosti. Sú to predpísané pravidlá, podľa ktorých podniky vznikajú a majú podľa nich konať.

„Právne zodpovednosti vyjadrujú názor „kodifikovanej etiky“ v tom zmysle, že odrážajú základné predstavy o slušných činnostiach tak, ako ich vytvorili zákonodarcovia“. [3, s. 227]. Tieto sa môžu odlišovať predovšetkým podľa ich ideovej orientácie, t. j. podľa politického profilu zákonodarného zboru a tým náhľadu na formovanie modelu spoločenského systému, najmä podľa úlohy trhu a štátu v hospodárstve.

Pokiaľ ide o rolu trhu, K. Arrow, nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu, si nemyslí, že trhové sily by sa mali ponechať napospas sebe samým. „Trhový proces neprináša vždy len tie najlepšie výsledky a vtedy, ale iba vtedy, by mala zasiahnuť štátna regulácia“. [20, s. 4]. Autor už v roku 1963 identifikoval oblasti, v ktorých trh zlyháva.

Medzi povinnosti štátu zaradil predovšetkým zabezpečenie ľudí v starobe a zdravotnú starostlivosť. Potrebu zásahu štátu videl osobitne v oblasti ochrany životného prostredia, o čom napísal: „Bez pravidiel a zákonov by firmy hodili časť svojich nákladov na plecía spotrebiteľov a spoločnosti vo forme znečisťovania prírody“. [20, s. 4].

Platná legislatíva sa môže však vyznačovať rôznymi nedostatkami. Môže to byť absencia úpravy náležitého správania sa právnych subjektov v určitých podmienkach.

Napríklad pracovná skupina OECD pre boj proti úplatkárstvu ostro kritizovala SR začiatkom roka 2009 za to, že neprijala zákon o trestnoprávnej zodpovednosti firiem v otázkach korupcie a že neplní tak svoje medzinárodné záväzky. Preto nás vyzvali, aby sme urýchlene zaviedli novú legislatívu, ktorá umožní stíhať slovenské firmy za prípadné podplácanie zahraničných vládnych úradníkov. [13, s. 7].

Niektoré zákony nezabezpečujú zodpovedné správanie sa podnikov preto, že „...majú obmedzený rozsah (nemôžu riešiť každú eventualitu). Poskytujú len... minimum pre riadenie podniku. Sú skôr reaktívne, keďže hovoria o tom, čo sa nemá robiť, než proaktívne, keď hovoria, čo sa má robiť, a môžu sa zakladať skôr na strachu z potrestania, a nie na dobrovoľnosti vnútorného morálneho presvedčenia“. [11, s.4].

Vážnym problémom právnej zodpovednosti je nerešpektovanie, resp. obchádzanie právnych noriem rôznymi subjektmi.

Z prieskumu v SR z februára 2010, v ktorom sa hodnotili firmy cez index kvality podnikateľského prostredia, a ktorý uskutočnila Podnikateľská aliancia Slovenska (PAS) za účasti 143 podnikov s počtom 65 tisíc zamestnaných ľudí vyplynulo, že medzi najslabšie miesta patrí u nás vymáhateľnosť práva, čo znamená, že podnikatelia sa nedostanú včas k peniazom a právam. [8, s. 7].

Z iného prieskumu, a to medzi 114 rakúskymi, francúzskymi a nemeckými investormi pôsobiacimi v SR, ktorý uskutočnili ich obchodné komory a ktorého výsledky sa zverejnili začiatkom apríla 2010, vyplynuli nižšie uvedené najväčšie nedostatky, s ktorými musia u nás bojovať zahraniční podnikatelia. Viac ako polovica podnikov sa sťažovala na korupciu, čo súvisí s nedostatočným bojom úradov proti nej (bola to veľmi nízka známka, a to 4,05). Rozvoj korupcie podporuje netransparentný systém verejného obstarávania, ktorý sa pri verejných tendroch zhoršuje a ocitol sa v očiach investorov na samom konci rebríčka, keď dostal známku 4,15. Medzi najhoršie hodnotené faktory sa dostala i právna istota so známkou 3,61. Výsledky ukazujú, že boj proti korupcii viazne, súdy sú pomalé a nevyspytateľné. [9, s.10, 12, s. 3].

V SR rastie hospodárska kriminalita vo firmách. Nie sú to iba klasické krádeže.

Podľa prieskumu uskutočneného spoločnosťou Pricewaterhouse Coopers (PwC) bola najčastejším typom kriminality sprenevera majetku, ktorej výskyt predstavoval v roku 2007 23 % a v roku 2009 45 %. Inými druhmi kriminality boli korupcia a úplatky v roku 2007, a to 13 % a v roku 2009 10 %, účtovné podvody v roku 2007 8 % a v roku 2009 20 % a úverové podvody v roku 2009 50 %, čo znamená dvojnásobok oproti svetovým výsledkom. Podľa údajov PwC dosahujú vzniknuté škody sumu 330 tisíc eur. [1, s.14].

Zlé výsledky cítia v posune k protizákonnej „kreativite“ v podnikovom výkazníctve. Manipulácia s účtovnými výkazmi, najmä s cieľom zlepšovať obraz firiem pri získavaní alebo obnovovaní úverov, je podľa ohlasu skúmanej spoločnosti najčastejším typom podvodov. S upravenými účtovnými výkazmi sa stretla polovica zo 70 firiem, ktoré sa zúčastnili v prieskume. [15, s. 13].

3. Etická spoločenská zodpovednosť podnikov

3.1. Podnikateľská a manažérska etika

Zo spektra povinností podniku voči spoločnosti má popri ekonomickej a právnej role mimoriadny význam etická zodpovednosť podnikov.

Etické zodpovednosti podnikov sú nad rámec splnenia ekonomických a právnych povinností. Aj keď obsahujú isté etické normy slušnosti a spravodlivosti, etické zodpovednosti zahŕňajú tie aktivity a praktiky, ktoré členovia spoločnosti očakávajú, že sa budú plniť, alebo že sa zakážu, a to aj vtedy, keď nie sú zákonom kodifikované. [3, s. 228].

Podľa G. P. Lantosa etická spoločenská zodpovednosť firmy znamená, že firma „...je morálne zodpovedná voči všetkým jednotlivcom alebo skupinám, ktorým by mohlo vzniknúť skutočné alebo potenciálne poškodenie (fyzické, mentálne, ekonomické, duševné a emocionálne) v dôsledku konkrétneho spôsobu konania...

Etické nariadenia sa musia dodržiavať na úkor nákladov firmy i na úkor straty možného zisku, pretože etika má do činenia s morálnymi štandardmi, ktoré prekonávajú vlastný záujem... Manažéri nie sú povinní maximalizovať zisk pre akcionárov bez zreteľa na použité prostriedky... Napríklad vynaloženie peňazí na bezpečnosť produktu alebo na kontrolu znečistenia môže znížiť zisk akcionárov, ale iné riešenie je neetické a ohrozuje v spoločnosti blaho iných...“ [11, s. 16 - 17].

Základom etickej spoločenskej zodpovednosti podnikov je manažérska etika, resp. etika manažérov. Etika sa týka princípov správania sa, podľa ktorých sa rozoznávajú hodnotenia ako dobré, zlé, správne a chybné.

Keďže etika manažérskeho rozhodovania je často zložitá, rozchádzajú sa niekedy manažéri v názoroch, ktoré aktivity sú neetické, resp. nie sú navzájom zhodní v tom, čo je etické a čo nie je. Na zvládnutie tejto úlohy sú preto zvlášť dôležité dve skutočnosti, a to voľba základne, ktorú môže jednotlivý manažér použiť na určenie alternatívy v situácii rozhodovania, a čo môžu organizácie vykonať, aby zabezpečili, že manažéri sa budú vo svojom rozhodovaní riadiť etickými štandardmi. [4, s. 81].

Základňou na hodnotenie „správnosti“ potenciálnych konaní sú manažérske etické štandardy. Sú to filtre, ktoré triedia činnosti podľa relatívnej spravodlivosti. Manažéri musia porovnávať konkurujúce hodnoty pri rozhodovaní, ktoré môžu byť z hľadiska prínosu trojakého druhu, a to pre seba, pre organizáciu, ktorá ich zamestnáva, a pre spoločnosť, v ktorej oba subjekty pôsobia.

Prístupy k vytvoreniu návodu na etické správanie sa musia spočívať na jednotlivom manažérovi. Organizácia musí však mať hlavnú úlohu pri zabezpečovaní toho, aby manažéri sa pri jej riadení správali eticky. Napokon organizácia je zodpovedná za dôsledky rozhodnutia, ktoré manažéri robia. Preto sa firmy pokúšajú vypracovať návod pre svojich manažérov, ktorým je napríklad etický kódex organizácie.

3.2. Deficit etiky v podnikaní a manažmente západných štátov a Slovenskej republiky

V rámci industrializácie panovala v priemyselne vyspelých krajinách západu po dlhú dobu éra cynického a krátkozrakého správania sa podnikateľov fixovaného na maximalizáciu zisku, ktorá nestratila svoju aktuálnosť ani dnes.

Morálny poriadok spoločnosti vo vyspelých štátoch sa už dávno nachádza vo fáze dlhodobého úpadku. Zavládla „kultúra“ zdôrazňujúca najkrajnejšie formy individualizmu.

V druhej polovici 90. rokov minulého storočia sa začala v USA séria podnikových škandálov, ktoré odhalili, že vedúci manažéri okrádali svoje vlastné organizácie. Sú to ľudia vyznačujúci sa narcisticko-egocentrickou osobnosťou. Nekalé praktiky neobišli ani európske firmy. Píše o nich aj autor tejto štúdie. Zavládol divoký kapitalizmus, v ktorom platí zákon silnejšieho. [16, s. 3, 18, s. 156 - 159].

H. Küng, teológ a filozof, napísal po svojom prednáškovom turné v USA v novembri 2008, že mnohí ľudia sa sťažujú na prevažujúcu túžbu biznisu po zisku a na megalomániu v politike. Keďže trhy zlyhali, výzvy k etickejšej regulácii honby za ziskom sa stali opodstatnenejšími. Autor pritom dodáva, že „etika nie je čerešničkou na torte, nie je iba podružným prílepkom k celosvetovému trhovému hospodárstvu“. [10, s. 25].

Postupne boli firmy vystavené silnejúcemu tlaku, aby konali mravne. Neetické obchodné správanie sa začalo konečne aj trestať. Takéto konanie podnikov je však zakomponované v samotnom hospodárskom systéme.

SR sa stala učenlivým žiakom v porušovaní etiky v rámci ekonomickej transformácie. Snúbila socialistické praktiky so skúsenosťami z raného kapitalizmu, keď, okúzlené bezbrehým liberalizmom, sa značne naštrbili základné etické princípy spoločnosti a ekonomiky.

Prenikavú degradáciu etiky vyvolali kodifikované normy privatizácie prijaté federálnymi orgánmi a neskôr vládami SR, ktoré pretrvávajú dodnes. Pre skupinu ľudí je to bohatá korisť.

Korupcia a klientelizmus, či netransparentnosť vo verejnom obstarávaní posunuli SR v roku 2010 v globálnej konkurencieschopnosti svetového ekonomického fóra na historicky najnižšiu pozíciu, t.j. na 60. priečku zo 47. priečky. [6, s. 3]. V rebríčku korupcie Transparency sme sa prepadli na nelichotivé 59. miesto oproti 47. miestu z roku 2005, keď nás predbehli aj niektoré štáty Afriky. [21].

Dôsledkom tohto vývoja je napokon i zdeformovaná príjmová štruktúra občanov. Na jednej strane živorí okolo 70 % zamestnancov s nižšími mzdami ako je priemer, a na druhej strane máme 2 770 dolárových milionárov a vo svetovom rebríčku miliardárov sa už nachádza na 937. mieste tiež občan zo SR. [14, s. 8].

4. Filantropická (altruistická) zodpovednosť podnikov

„Filantropia predstavuje činnosti podniku, ktoré sú odozvou na očakávania spoločnosti v tom zmysle, že podniky budú dobrými „občanmi“. To znamená ich aktívnu angažovanosť v činnostiach alebo v programoch na podporu ľudského blaha alebo dobrej vôle“. [3, s. 229]. Príkladom môžu byť príspevky podniku príslušnej komunite formou finančných prostriedkov alebo tým, že vedúci podniku venujú jej čas.

Filantropia ide nad rámec etiky, keďže sa usiluje riešením spoločenských problémov zlepšiť svet určitým spôsobom. Oproti etickej zodpovednosti nejde tu o žiadne morálne záväzky. Je to dobrovoľná aktivita, keď sa poskytuje spoločnosti isté spoločenské dobro

bez toho, že by firma očakávala, že bude z toho finančne ťažiť. Motívom nie je návratnosť investícií.

A. Wildmer, dlhoročný filantrop, povedal na stretnutí HN Clubu a uverejnil to aj v Hospodárskych novinách v decembri 2009, že „filantropia má byť pre ľudí, a nie pre ego či ducha podniku“. Toto svoje krédo doplnil ešte ďalšími podnetnými myšlienkami o nej.

Autor tvrdí, že „podnik sa má pozeráť na dva záujmy – na investorov a na zamestnancov... Ak zamestnanci pracujú a vytvoria zisk, investori ho môžu v podniku preinvestovať. V tomto smere nedokážem však pochopiť názor, že podnik robí, na jednej strane, filantropiu navonok, ale pre krízu musí prepúšťať ľudí, keďže nie je sociálnou inštitúciou. Podľa mňa nič nie je jednoduchšie, ako v čase krízy nasmerovať filantropiu na vlastných zamestnancov. Prečo im nepridať na plate“? [2, s.16].

Súčasná svetová finančná kríza sa výrazne dotkla mnohých štátov, v dôsledku čoho trpí v rôznej miere prevažný počet občanov. Vzorovým príkladom je Grécko, hoci veľmi sú si podobné aj iné krajiny.

Útrapy z krízy nepociťujú ich politici a bohatí podnikatelia, spomedzi ktorých nie málo sa ich dostalo k nahonobeniu veľkého majetku nečestnou cestou. Títo môžu naďalej a dosýta uspokojovať svoje relatívne potreby a dopriať si extrémne chůtky. Pritom máloktorého z nich napadne, že existuje nejaká filantropia, v rámci ktorej by sa mohli dobrovoľne zriecť časti svojho bohatstva a pomôcť riešiť ekonomické a sociálne problémy štátu. Sú medzi nimi dokonca i takí, ktorí sa snažia využiť vzniknutú situáciu pre seba a uchmatnúť ešte viac.

A predsa sa začali objavovať medzi nimi v tomto ohľade aj prvé lastovičky, o ktorých predpokladáme, že sa stanú v budúcnosti realitou.

V júni v roku 2010 predstavili dvaja najbohatší Američania akciu, v rámci ktorej chcú zmeniť vnímanie filantropie. B. Gates a W. Buffett, druhý a tretí najbohatší ľudia planéty podľa rebríčka magazínu Forbes, vyzvali amerických boháčov, aby sa vzdali najmenej polovice majetku a darovali ho na charitu.

Akcia týchto dvoch najbohatších Američanov by mala znamenať viac ako len vyzbierať peniaze. Má dramaticky zmeniť aj myslenie ľudí o filantropii. „Cieľom je vytvoriť očakávanie v spoločnosti, že bohatí ľudia by mali rozdávať svoje bohatstvo a vytvoriť skupinu bohatých, ktorí môžu poradiť vo filantropii“, povedala pre Wall Street Journal M. Gatesová. [22, s. 10].

Samotní vyzývateľia chcú ísť príkladom. B. Gates a W. Buffett patria medzi najväčších svetových filantropov. B. Gates, ktorého majetok je 53 miliárd dolárov, rozdal doteraz spolu 28 miliárd dolárov.

Ak by sa do kampane pridal každý z vyše štyristo amerických miliardárov, vyzbieralo by sa 600 miliárd dolárov. Je to len trochu menej, ako dala americká vláda na záchranu bánk či na ekonomické stimuly.

A čo slovenskí boháči, z ktorých mnohí poľahky prišli k obrovskému majetku? Im je však prednejší osobný luxus ako národ. A ako svedčia mnohé príklady, chuť im naň vôbec neprechádza. Ak oni nie sú ešte pripravení pre filantropiu, mal by byť štát v tomto prípade múdrejší a „pomôcť“ im „dopracovať sa“ k nej. Napokon nie je vôbec neetické, aby vláda zaviedla progresívne zdanenie bohatých vrstiev.

Pokiaľ ide o prispievanie na filantropiu všeobecne, má v tomto ohľade zaujímavý návrh A. Wildmer. Podľa neho „je mylné si myslieť, že len bohatí ľudia by mali prispievať na ňu. Každý by mal dať na ňu desať percent z prostriedkov, ktoré zarobí... Som súčasťou tejto spoločnosti? Ak áno, mal by som dať na tento účel časť zo svojho bohatstva. Problém podnikovej filantropie a štátu je v tom, že sme prestali niesť zodpovednosť za to, že sme občanmi, že sme jeden druhému susedmi. Ak sa budeme stále spoliehať, že štát pomôže za nás..., aká je potom naša zodpovednosť?“ [2, s. 16].

Chudobu nezničíme darmi, ale zásadnou zmenou spoločenského systému, ktorý vytvorí priaznivé podmienky pre pracovné príležitosti, vzdelávanie, prístup k zdraviu a pod. Napriek tomu treba filantropiu vítať a podporovať.

Záver

Na stručné zhrnutie hlavných poznatkov tejto štúdie použijeme myšlienky z knihy P. F. Druckera a J. Maciarielleho, ktorí v tomto kontexte píšú:

„Výkonnosť podniku z hľadiska ekonomického zisku je základňou, bez ktorej nemôže podnik obstáť v žiadnej z ďalších oblastí, za ktoré nesie zodpovednosť... Ekonomická výkonnosť nie je však jedinou zodpovednosťou podniku...

Každá organizácia musí prevziať zodpovednosť za to, ako pôsobí na zamestnancov, na životné prostredie, na zákazníkov a na kohokoľvek a čokoľvek iné, ktorých činnosť organizácie sa nejakým spôsobom dotýka. Hovoríme o spoločenskej zodpovednosti podniku.“ [5, s. 140].

Tento názor dopĺňa neskôr P. F. Drucker nasledujúco: „Som pre voľný trh... Mám však vážne výhrady proti kapitalizmu ako systému, pretože robí idol z ekonomiky, ako keby bola jediným a celým zmyslom života. Je to jednorozmerný pohľad...

Dnes som presvedčený o tom, že je spoločensky a morálne neodpušiteľné, keď manažéri žnú obrovské zisky, zatiaľ čo prepúšťajú ostatných zamestnancov... V krátkosti povedané, do ekonomického kalkulu kapitalizmu nie sú zahrnuté všetky rozmery toho, čo znamená byť ľudskou bytosťou, a čo znamená zaobchádzať s človekom ako s ľudskou bytosťou. Aby taký krátkodobý systém ovládal ostatné aspekty života, nie je to dobré pre žiadnu spoločnosť.“ [5, s. 333].

Nadväzne na vyššie uvedené názory uvedieme ešte pár poznámok:

Nachádzame sa na konci jednej cesty vývoja ľudskej spoločnosti, t.j. druhej vlny civilizácie. Priniesla ľudstvu veľký pokrok, ale spôsobila zároveň aj otrasný morálny rozvrat, pri ktorom nastalo bezvládie hodnôt, keď sa uznáva len jediné jeho meradlo, a to peňažné. Vo väčšej či menšej miere sme sa všetci stali homo economicus. Na budúcnosť sa preto

nemôžeme dívať ako na pokračovanie minulosti. Nová civilizácia potrebuje modifikovaný model trhového hospodárstva. Keďže hlavným zdrojom liberálneho kapitalizmu a jeho kríz bola dehumanizácia, ich konečným riešením je obnova humanizmu. Nová paradigma trhového hospodárstva musí podporovať v hospodárstve racionalizáciu s využitím vedomostí, ale umožniť aj širšiu participáciu pracujúcich na vlastníctve majetku, ako aj spravodlivejšie rozdeľovanie výsledkov práce.

Spoločnosť a ekonomika vyžadujú radikálnu zmenu, východiskom ktorej musí byť nové zákonodarstvo, zodpovedajúce zmeneným podmienkam. Otvorenou otázkou však je, kto bude jeho tvorcom. Zdá sa, že súčasné stranícke subjekty (najmä u nás, ale aj inde) nie sú schopné zvládnuť túto úlohu, a to pre skutočnosť, ktorú zistil vo svojom výskume J. McGill Buchanan, nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu. Z výskumu vyplynulo, že špekulácie orientujúce sa v ekonomike na maximalizáciu zisku sa udomácnili aj u politikov, a že všetkých aktérov určitého politického procesu ženie dopredu silná žižnosť. Občan zostáva stále na konci ich snaženia. Na splnenie požiadaviek renesancie sú preto povolané niektoré novovytvorené občianske zoskupenia bez úzkej straníckej zaťažnosti.

Literatúra

- [1] BOLDOCKÁ, S.: Andreas Wildmer, zakladateľ spoločnosti S.E.V.E.N Fund (rozhovor). In: *Hospodárske noviny*, 29.12.2009.
- [2] BOLDOCKÁ, S.: Slovenské firmy potápa sprenevera. In.: *Hospodárske noviny*, 20.-22.11.2009.
- [3] CAROLL, A. B.: *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*. Athens: Business Horizons, July/August 1991.
- [4] DONNELLY, Jr., J. H., GIBSON, J. L., IVANCEVICH, J. M.: *Fundamentals of Management*. Homewood: IRWIN, 1990.
- [5] DRUCKER, P. F., MACIARIELLO, J.: *Drucker na každý deň*. Praha: Management Press, 2009.
- [6] FOLENTOVÁ, V.: Máme najmenšiu schopnosť konkurovať. In: *SME*, 10.9.2010.
- [7] FRIEDMAN, M.: A Friedman Doctrine – The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits. In: *The New York Times Magazine*, 1970, September 13.
- [8] GLEVICKÁ, M., FOLTENTOVÁ, V.: Investori prieskumy sledujú. In: *SME*, 23.2.2010.
- [9] KRAJANOVÁ, D.: Investori: vláda slabo bojuje s korupciou. In: *SME*, 9.4.2010.
- [10] KÜNG, H.: Ako skrotiť našu nenásytosť a domýšľavosť. In: *SME*, 7.3.2009.
- [11] LANTOS, G. P.: *Boundaries of Strategic Corporate Social Responsibility*. North Easton: Stonehill College, 2001.
- [12] NOVOTNÝ, P.: Investorov najviac mučí korupcia. In: *Hospodárske noviny*, 9.-11.4.2010.

- [13] OECD kritizuje slovenské zákony. In: *SME*, 19.1.2010.
- [14] ONEFEROVÁ, M.: Medzi boháčmi je aj Slovák. In: *Hospodárske noviny*, 12.3.2010.
- [15] Pribudli podvodníci. In: *Trend*, 25.11.2009.
- [16] SEDLÁK, M.: Morálna degenerácia vrcholových manažérov. In: *Kultúra*, č.15, 2009.
- [17] SEDLÁK, M.: *Manažment*. Bratislava: Iura Edition, 2009.
- [18] SEDLÁK, M.: The Absence of Ethics in Business and the Necessity to Humanize Current Capitalism Paradigm. In: IVANIČKA, K. et al.: *Overcoming Crisis – Creation of the New Model for Socio-Economic Development of Slovakia*. Bratislava: Vydavateľstvo EKONÓM, 2010.
- [19] SENGE, P.: *Business as a Human Community (Interview)*. Tokyo: SGI Quarterly, Soka Gakkai International Quarterly Magazine, 2006. Number 46.
- [20] SCHWARZ, P.: Kenneth Arrow hľadá spravodlivú deľbu a blahobyť. In: *Hospodárske noviny*, 30.8.2004.
- [21] ŠVARLOVÁ, M.: Korupcia? Uniká nám už aj Afrika. In: *Hospodárske noviny*, 27.10.2010.
- [22] VASILKO, T.: Boháči, darujete viac, volajú Gates a Buffet. In: *SME*, 19.6.2010.
- [23] WÖHE, G., DÖRING, N.: *Einführung in die Allgemeine Betriebswirtschaftslehre*. München: Verlag Franz Vahlen, 1990.

Kontakt

prof. Ing. Mikuláš Sedlák, CSc.

Katedra manažmentu

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava

E-mail: mikulas.sedlak@vsemvs.sk

Zamyslenie nad zákonom č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov

Ing. Ľuboš Cibák, MBA - JUDr. Michal Kuril, PhD.

Abstrakt

V spracovanom príspevku venujú autori ťažiskovo pozornosť rámcovej charakteristike zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov. Rovnako sa zaoberajú viacerými analytickými otázkami, ktoré súvisia predovšetkým s problematikou podávania, prešetrovania a vybavovania sťažností, resp. otvárajú v týchto súvislostiach viaceré úvahy *de lege lata* a *de lege ferenda*.

Kľúčové slová: zákon o sťažnostiach, sťažnosť, sťažovateľ, prešetrovanie sťažnosti, vybavenie sťažnosti, orgány verejnej správy

Reflection on Act No. 9/2010 Coll. on complaints as amended

Abstract

*In the processed article the authors pay attention to the framework characteristic of Act No. 9/2011 Coll. on complaints as amended, they also deal with several analytical questions, which relate to the issue of filling, investigation and resolution of complaints, respectively they open some *de lege lata* and *de lege ferenda* considerations in this context.*

Keywords: *act on complaints, complaint, complainant, investigation of complaint, resolution of complaint, public authorities*

Úvod

Normatívne zmeny v oblasti podávania, prešetrovania a vybavovania sťažností, ktoré slovenský zákonodarcu začiatkom roka 2010 zrealizoval, boli pomerne neočakávané, hoci informácie o tom, že k určitému „legislatívnemu zemetraseniu“ by mohlo dôjsť, registrovala predovšetkým odborná verejnosť pomerne intenzívne už dlhšiu dobu. Faktickým výsledkom tohto „echa“ bola začiatkom minulého roka skutočnosť, že do účinnosti vstúpil zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach, ktorý nahradil do tej doby účinný zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov. Samotné riešenie bolo pomerne prekvapujúce, a to aj s osobitným ohľadom na to, že zákon č. 9/2010 Z. z. nebol v minulosti miestom rozsiahlych legislatívnych zmien, skôr naopak, v priebehu viac ako desiatich rokov účinnosti bol novelizovaný iba raz (v roku 2008, pozn.). Je preto otázne, či zmena „zákon za zákon“, ku ktorej došlo, bola nevyhnutná. Nová právna úprava priniesla so sebou niekoľko novín tak parciálneho významu, ako aj zásadných, či už ide o precizovanie podstatných náležitostí, ktoré musia byť v sťažnosti obsiahnuté, predĺženie zákonných lehôt potrebných na vybavenie sťažnosti alebo realizovanie poriadkových opatrení výlučne vo vzťahu k orgánom verejnej správy, a nie samotným zamestnancom. Na tieto a niektoré ďalšie otázky, ktoré so skúmanou problematikou súvisia, poukážeme v spracovanom príspevku, snažíme sa ich analyzovať a tiež interpretovať takým

spôsobom, aby boli prínosné a zrozumiteľné pre čitateľa, ktorý sa venuje tejto oblasti či už profesionálne, alebo len laicky.

1. Rámcová charakteristika legislatívnej konštrukcie zákona

S účinnosťou od 1. februára 2010 bol zákonodarcom prijatý zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „nový zákon o sťažnostiach“), ktorý nahradil dovtedy účinný zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „starý zákon o sťažnostiach“). Podľa zákona o sťažnostiach postupujú orgány verejnej správy, a to orgány štátnej správy a orgány územnej samosprávy a nimi zriadené organizácie a tiež také osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb, resp. podľa tohto zákona postupujú aj niektoré iné orgány SR, ak osobitný predpis neustanovuje inak (napr. zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov alebo zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR v znení neskorších predpisov). Pod pojmom „postup orgánov verejnej správy“ je v rámci § 1 vymedzený predmet zákona. Rozumie sa ním postup pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní a písomnom oznámení výsledku prešetrovania sťažnosti alebo prekontrolovania sťažnosti.

Právny inštitút sťažnosti je v zákone vymedzený pozitívne aj negatívne. Za sťažnosť sa z tohto hľadiska považuje podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby (sťažovateľa), ktorým sa tento domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy. Podanie oprávnených subjektov v prípade, ak poukazuje na konkrétne nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie je v pôsobnosti orgánu verejnej správy, sa obdobne kvalifikuje ako sťažnosť podaná na základe zákona. Na druhej strane sťažnosťou nie je také podanie, ktoré má charakter dopytu, vyjadrenia, názoru, žiadosti, podnetu alebo návrhu a nie je v ňom jednoznačne vyjadrená skutočnosť, ochrany akého svojho práva alebo právom chráneného záujmu sa oprávnená osoba dovoľáva. O sťažnosť nejde ani vtedy, ak podanie poukazuje na konkrétne nedostatky v činnosti orgánu verejnej správy, ktorých odstránenie alebo vybavenie je upravené osobitným právnym predpisom (napr. zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov, zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov, zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov, zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov). Sťažnosťou podľa zákona o sťažnostiach nie je ani podanie v určitých ďalších situáciách, napr. ak ide o sťažnosť podľa osobitného predpisu (napr. podľa § 48 ods. 1 písm. e) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže SR a Železničnej polície v znení neskorších predpisov má príslušník Policajného zboru právo podávať sťažnosť vo veciach výkonu štátnej služby služobnému úradu, vrátane sťažnosti v súvislosti s porušením zásady rovnakého zaobchádzania), alebo ak podanie smeruje proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy vydanému v konaní podľa iného právneho predpisu (napr. podľa § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov platí, že rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho

vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti). V prípade, ak podanie iniciuje orgán verejnej správy, v ktorom upozorňuje na nedostatky v činnosti iného orgánu verejnej správy, toto podanie sa nepovažuje za sťažnosť podľa zákona o sťažnostiach, obdobne ani podanie osoby poverenej súdom na výkon verejnej moci (napr. podľa § 5 ods. 2 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti v znení neskorších predpisov).

Sťažnosť môže byť podaná nielen písomnou formou alebo ústne do záznamu, ale tiež telefaxom, prípadne elektronickou poštou. Takýmto spôsobom konštruovaný duálny systém podávania sťažností (priamy – nepriamy), založený na písomnej alebo ústnej, resp. elektronickej komunikácii sťažovateľa a orgánu verejnej správy, je reflexiou stále prebiehajúceho procesu informatizácie verejnej správy v SR. Zároveň poskytuje oprávneným subjektom možnosť voľby procesných postupov (väčší komfort) na základe ich subjektívnych preferencií, keďže všetky formy podaní sú si právne rovnocenné (niektoré formy podaní však vyžadujú splnenie určitých dodatočných podmienok, napr. podľa § 5 ods. 7 zákona o sťažnostiach platí, že sťažnosť podaná orgánu verejnej správy telefaxom alebo elektronickou poštou sa považuje za písomnú iba vtedy, ak ju sťažovateľ do piatich pracovných dní od jej podania písomne potvrdí podpisom, inak sa odloží. Táto podmienka však narúša „čistú“ elektronickú formu. Sme preto viac toho názoru, že elektronické podanie sťažnosti má skôr povahu doplnenia podania, ako je tomu napr. v súlade s § 42 ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov. Výnimku predstavuje iba situácia, ak bola sťažnosť podaná elektronickou poštou spolu so zaručeným elektronickým podpisom, keďže takéto podanie sa považuje od začiatku za písomné.

Sťažnosť musí byť z hmotnoprávneho hľadiska podaná bez väd, to znamená, že orgán verejnej správy je povinný posúdiť ju ako celok. Táto skutočnosť mu umožňuje sťažnosť v určitých prípadoch odložiť (napr. ak neobsahuje predpísané náležitosti podľa § 5 ods. 2), alebo ak je z nej zrejmé, že vo veci, ktorá je predmetom sťažnosti, koná súd, prokuratúra alebo iný orgán činný v trestnom konaní) alebo požadovať od sťažovateľa doplnenie sťažnosti (napr. ak chýbajú informácie potrebné na prešetrenie sťažnosti). Ak je sťažnosť odložená, o samotnom odložení sťažnosti a dôvodoch jej odloženia (okrem prípadu, ak v sťažnosti nie sú obsiahnuté všetky podstatné náležitosti) upovedomí orgán verejnej správy sťažovateľa do desiatich pracovných dní od odloženia sťažnosti, a to písomne.

Náležitosti predpísané sťažnosti (§ 5 ods. 2) rozlišujú, či sťažnosť podáva právnická osoba alebo fyzická osoba. Meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu alebo prechodného pobytu sťažovateľa musí obsahovať sťažnosť podaná fyzickou osobou. Ak sťažnosť podáva právnická osoba, musí obsahovať jej názov a sídlo, ako aj meno a priezvisko osoby, ktorá je oprávnená za ňu konať. Zo sťažnosti musí byť tiež jednoznačne zrejmé, proti komu smeruje, na aké nedostatky poukazuje a čoho sa sťažovateľ domáha („predmet sťažnosti“). Sťažnosť nemôže byť nečitateľná a nezrozumiteľná, rovnako na nej nesmie chýbať podpis sťažovateľa. Ak si sťažovateľ zvolí zástupcu, ktorý podáva sťažnosť v jeho mene, súčasťou sťažnosti musí byť úradne osvedčené splnomocnenie zastupovať sťažovateľa nielen pri podaní sťažnosti, ale aj pri úkonoch súvisiacich s jej vybavovaním.

Orgán verejnej správy je povinný sťažnosť prijať, ak je ale prijatá sťažnosť, na ktorej vybavenie nie je príslušný, postúpi takúto sťažnosť (najneskôr do desiatich pracovných dní od doručenia) orgánu verejnej správy príslušnému na jej vybavenie (pričom o tejto skutočnosti upovedomí sťažovateľa).

Príslušnosť na vybavenie sťažnosti rieši § 11 zákona v zásade takým spôsobom, že na vybavenie sťažnosti je príslušný orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva alebo právom chránené záujmy. V prípade, ak bola sťažnosť podaná proti vedúcemu orgánu verejnej správy, je príslušný najbližší nadriadený orgán verejnej správy. Ak takýto orgán nie je, v oblasti štátnej správy je príslušný ústredný orgán štátnej správy pre kontrolu vybavovania sťažností. Na vybavenie sťažnosti proti vedúcemu orgánu územnej samosprávy pri výkone štátnej správy je príslušný najbližší orgán štátnej správy, ktorému zákon zveril kontrolnú pôsobnosť. Spor o príslušnosť na vybavenie sťažnosti medzi orgánmi verejnej správy rozhoduje ich najbližší spoločný nadriadený orgán. Ak takýto orgán nie je, príslušný na rozhodnutie v oblasti štátnej správy je ústredný orgán štátnej správy pre kontrolu vybavovania sťažností.

Podanie sťažnosti sa nesmie stať podnetom ani dôvodom na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by sťažovateľovi spôsobili akúkoľvek ujmu. Informácie, ktoré obsahuje dokumentácia súvisiaca s vybavovaním sťažnosti, nie je možné v súlade s § 8 a nasl. zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov sprístupniť. Osobitnému režimu podlieha ochrana totožnosti sťažovateľa, keďže orgán verejnej moci je v určitom prípade povinný ju utajiť (ak o to sťažovateľ požiada), alebo ju môže utajiť (ak je to v záujme vybavenia sťažnosti).

Zákon ustanovuje v znení § 12 ods. 1-2 okruh subjektov, ktoré sú vylúčené v určitých prípadoch z prešetrovania a vybavovania sťažnosti. Tu platí, že sťažnosť nesmie byť pridelená na prešetrovanie a vybavovanie tomu, proti komu smeruje, resp. ani zamestnancovi, ktorý je v jeho riadiacej pôsobnosti. Zároveň je z prešetrovania a vybavovania sťažnosti vylúčený zamestnanec orgánu verejnej správy príslušného na vybavenie sťažnosti, ak sa zúčastnil na činnosti, ktorá je predmetom sťažnosti, ako aj zamestnanec iného orgánu verejnej správy a osoba, ak sa zúčastnila na činnosti, ktorá je predmetom sťažnosti. Z prešetrovania a vybavenia sťažnosti je vylúčený aj ten, o koho nepredpokladajú možnosť pochybnosti, a to najmä s ohľadom na jeho vzťah k sťažovateľovi, jeho zástupcovi, k zamestnancovi orgánu verejnej správy, proti ktorému sťažnosť smeruje, alebo k predmetu sťažnosti.

Nový zákon o sťažnostiach obsahuje niekoľko lehôt. Ak niet sporu o príslušnosť orgánu verejnej správy na vybavenie sťažnosti, ten je povinný ju vybaviť do 60 pracovných dní. Ak existuje spor o príslušnosť orgánu verejnej správy na vybavenie sťažnosti, orgán, v ktorom spor vznikol, sťažnosť najneskôr do desiatich pracovných dní odo dňa vzniku sporu postúpi orgánu príslušnému na rozhodnutie sporu o príslušnosti a zároveň o tom upovedomí sťažovateľa, pričom orgán verejnej správy príslušný na rozhodnutie sporu o príslušnosť na vybavenie sťažnosti rozhodne do 15 pracovných dní od doručenia sťaž-

nosti. Lehotu v dĺžke 60 pracovných dní, v ktorej je príslušný orgán verejnej správy povinný sťažnosť vybaviť, je možné predĺžiť, ak je sťažnosť náročná na prešetrenie. O predĺžení lehoty o 30 dní môže rozhodnúť vedúci orgánu verejnej správy alebo ním splnomocnený zástupca, avšak ešte pred jej uplynutím. Predĺženie lehoty je orgán verejnej správy povinný oznámiť bezodkladne a v písomnej forme sťažovateľovi. Súčasťou takéhoto oznámenia musí byť tiež dôvod, pre ktorý sa lehota na vybavenie sťažnosti predĺžila. Z rozhodnutia o predĺžení lehoty je vylúčený splnomocnený zástupca vtedy, ak sťažnosť prešetruje. Lehota na vybavenie sťažnosti začína plynúť prvým pracovným dňom nasledujúcim po dni jej doručenia orgánu verejnej správy, ktorý je príslušný na jej vybavenie. V prípade sporu o príslušnosť začína plynúť lehota na vybavenie sťažnosti prvým pracovným dňom nasledujúcim po dni doručenia rozhodnutia v súlade s § 11 ods. 4 zákona o sťažnostiach.

Osobitné lehoty nachádzame v § 16 zákona, podľa ktorého je orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti oprávnený v nevyhnutnom rozsahu (§ 6 ods. 2) písomne vyzvať sťažovateľa na spoluprácu s poučením, že v prípade neposkytnutia spolupráce alebo jej neposkytnutia v stanovenej lehote, bude sťažnosť odložená [§ 6 ods. 1 písm. h)]. Lehota na poskytnutie spolupráce zo strany sťažovateľa je 10 pracovných dní od doručenia písomnej výzvy sťažovateľovi. V odôvodnených prípadoch, ak sa preukáže, že lehota na poskytnutie spolupráce nie je dostatočná, môže sťažovateľ písomne požiadať o jej primerané predĺženie. Rovnako, ak sťažovateľ preukáže, že z objektívnych dôvodov nemohol v čase, kedy ho orgán verejnej správy vyzval, spoluprácu poskytnúť, môže mu orgán verejnej správy určiť novú lehotu na poskytnutie spolupráce. V čase od odoslania výzvy na poskytnutie spolupráce do jej poskytnutia lehota na vybavenie sťažnosti neplynie. Ak potrebná spolupráca nie je zo strany sťažovateľa poskytnutá, orgán verejnej správy pokračuje vo vybavovaní sťažnosti iba ak je to možné, pričom výsledok prešetrenia takejto sťažnosti orgán verejnej správy sťažovateľovi neoznamuje.

Zákon o sťažnostiach zavádza v znení § 17 ods. 1 súčinnosť medzi orgánmi verejnej správy pri vybavovaní sťažnosti. V kontexte predmetného ustanovenia je orgán verejnej správy povinný poskytnúť orgánu verejnej správy príslušnému na vybavenie sťažnosti doklady, iné písomnosti, vyjadrenia, informácie, údaje potrebné na vybavovanie sťažnosti, ako aj ďalšiu nevyhnutnú súčinnosť, ak osobitný predpis neustanovuje inak (napr. zákon č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností v znení neskorších predpisov). Z hľadiska plynutia času zákon konštituuje lehotu v dĺžke 10 pracovných dní, ktorá začína plynúť od doručenia žiadosti o súčinnosť, a počas ktorej je orgán verejnej správy povinný súčinnosť aj poskytnúť. Obdobne ako v predchádzajúcom platí pravidlo, že v čase od odoslania žiadosti o poskytnutie súčinnosti do jej poskytnutia lehota na vybavenie sťažnosti neplynie. Prerušenie plynutia lehoty je orgán verejnej správy povinný písomne oznámiť sťažovateľovi.

Orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti je povinný bezodkladne oboznámiť toho, proti komu sťažnosť smeruje, s jej obsahom v takom rozsahu a čase, aby sa jej prešetrenie nemohlo zmariť, pričom mu rovnako musí umožniť vyjadriť sa k sťažnosti, predkladať doklady, písomnosti, informácie a údaje potrebné na vybavovanie sťažnosti.

Pod „prešetrovaním sťažnosti“ (§ 18) zákon identifikuje zisťovanie skutočného stavu veci a jeho súlad alebo rozpor so všeobecne záväznými právnymi predpismi, prípadne s vnútornými predpismi, ako aj príčiny zistených nedostatkov a ich následky. Pri prešetrovaní sťažnosti sa vychádza z jej samotného predmetu, a to bez ohľadu na sťažovateľa a toho, proti komu sťažnosť smeruje, ako aj na to, ako ju sťažovateľ označil. Ak podľa obsahu podania možno za sťažnosť považovať iba časť podania, prešetrí sa jedine v tomto rozsahu. V prípade, že je sťažnosť zložená z viacerých samostatných bodov, prešetruje sa každý z týchto bodov. Ak nie je možné sťažnosť alebo jej časť/časti prešetriť, orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti je povinný uviesť túto skutočnosť v zápisnici o prešetroaní sťažnosti a oznámiť to sťažovateľovi. Sťažnosť sa považuje za prešetrovanú okamihom prerokovania zápisnice o prešetroaní sťažnosti. V prípade, ak prerokovanie nie je možné, sťažnosť je prešetrovaná dorúčením jedného vyhotovenia zápisnice o prešetroaní sťažnosti orgánu verejnej správy, v ktorom bola sťažnosť prešetrovaná.

Jednotlivé obsahové náležitosti zápisnice o prešetroaní sťažnosti (§ 19) vymedzuje zákon o sťažnostiach demonštratívne. Jej súčasťou je najmä označenie orgánu verejnej správy príslušného na vybavenie sťažnosti a označenie orgánu verejnej správy, v ktorom sa sťažnosť prešetrovala, vrátane označenia vybraných identifikačných údajov (napr. meno, priezvisko a pod.) vedúcich alebo poverených zamestnancov týchto orgánov v konkrétnych prípadoch prešetrovania sťažnosti, tiež predmet sťažnosti, obdobie prešetrovania sťažnosti, preukázané zistenia, dátum vyhotovenia zápisnice, či potvrdenie o odovzdaní a prevzatí dokladov. Medzi povinnosti vedúceho orgánu verejnej správy, v ktorom sa sťažnosť prešetrovala, alebo ním splnomocneného zástupcu, v prípade zistenia nedostatkov v lehote určenej orgánom verejnej správy, ktorý sťažnosť prešetroval, patrí aj povinnosť určiť osobu zodpovednú za zistené nedostatky, prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku, predložiť prijaté opatrenia orgánu prešetrovávajúcemu sťažnosť, prípadne predložiť orgánu, ktorý sťažnosť prešetruje, správu o splnení opatrení a uplatnení právnej zodpovednosti.

Okamihom odoslania oznámenia výsledku prešetrovania sťažnosti sťažovateľovi, a to v písomnej forme, sa sťažnosť považuje za „vybavenú“. V oznámení musí byť uvedené, či je alebo nie je sťažnosť opodstatnená, pričom súčasťou oznámenia je aj odôvodnenie výsledku prešetrovania sťažnosti, ktoré vychádza zo zápisnice. Zákon pripúšťa aj opakovanú sťažnosť, resp. ďalšiu opakovanú sťažnosť (§ 21). V oboch prípadoch pritom ide o sťažnosť toho istého sťažovateľa, v tej istej veci, avšak za podmienky, že v nich neuvádza nijaké nové skutočnosti. Zásadne iná situácia nastáva vtedy, ak ide o sťažnosť proti vybavovaniu sťažnosti alebo o sťažnosť proti odloženiu sťažnosti (§ 22). Sťažnosť, v ktorej sťažovateľ vyjadruje nesúhlas s vybavovaním alebo odložením svojej predchádzajúcej sťažnosti, je novou sťažnosťou proti postupu orgánu verejnej správy pri vybavovaní sťažnosti alebo pri odložení sťažnosti. Rovnako platí, že pri sťažnosti proti postupu orgánu verejnej správy pri vybavovaní sťažnosti nejde o opakovanú sťažnosť, a to ani za podmienky, ak by sťažovateľ opakoval skutočnosti, ktoré boli obsiahnuté v predchádzajúcej sťažnosti.

Kontrolu nad vybavovaním sťažností vykonávajú orgány verejnej správy (pozri napr. § 18d ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

alebo § 7 ods. 3 písm. c) zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov). Orgán verejnej správy, ktorý sťažnosť vybavil, je oprávnený na výkon kontroly, či sa opatrenia prijaté na odstránenie nedostatkov a príčin ich vzniku riadne plnia.

Orgánu verejnej správy, ktorý si neplní svoje povinnosti podľa zákona o sťažnostiach a sťažuje tým vybavovanie sťažnosti, marí jej vybavovanie alebo nápravu nedostatkov, môže orgán verejnej správy príslušný na vybavenie sťažnosti uložiť poriadkovú pokutu do výšky 650 eur. Takáto poriadková pokuta môže byť uložená aj opakovane, ak nebola povinnosť ani napriek uloženiu poriadkovej pokuty splnená. Platí však, že maximálna úhrnná výška nesmie presiahnuť sumu 6 500 eur (v porovnaní s minulosťou sa možná horná hranica poriadkovej pokuty zvýšila niekoľkonásobne, keďže starý zákon o sťažnostiach, t. j. zákon č. 152/1998 Z. z. v znení neskorších predpisov, ktorý bol účinný do 31. januára 2010, ustanovoval poriadkovú pokutu za marenie prešetrovania sťažnosti alebo za nesplnenie povinností uvedených v tomto zákone v sume od 500,- Sk do 5 000,- Sk, pri opakovanom uložení najviac do 10 000,- Sk, pozn. autorov). Pri určovaní výšky poriadkovej pokuty sa prihliada na mieru sťaženia alebo marenia vybavovania sťažnosti alebo nápravy nedostatkov. Z hľadiska lehôt zákon ustanovuje kombinovanú objektívnu a subjektívnu lehotu, keďže konanie o uložení poriadkovej pokuty možno začať do troch mesiacov odo dňa zistenia porušenia povinnosti, ale najneskôr do jedného roka od samotného porušenia povinnosti. S ohľadom na trovy, ktoré vznikli sťažovateľovi, tieto znáša sťažovateľ sám. Trovy, ktoré vznikli orgánu verejnej správy, znáša tento orgán. Každý je povinný o skutočnostiach, ktoré sa dozvedel pri vybavovaní sťažnosti, zachovávať mlčanlivosť. Oslobodenie od tejto povinnosti je možné, iba ak by tak písomne urobil ten, v koho záujme táto povinnosť existuje. Pokiaľ v zákone o sťažnostiach nie je ustanovené inak, na postup orgánu verejnej správy pri vybavovaní sťažnosti sa nebude vzťahovať všeobecný predpis o správnom konaní (výnimkou je napr. konanie o uložení poriadkovej pokuty podľa § 24 zákona, na ktoré sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, tzn. zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov).

2. Niekoľko analytických poznámok k zákonu o sťažnostiach

Pri komparácii s predchádzajúcou právnou úpravou poukazujeme v prvom rade na skutočnosť, že z nového zákona o sťažnostiach bola vypustená povinnosť vybaviť sťažnosť, ktorá bola podaná anonymne. Pokiaľ v minulosti platilo, že sťažnosť, v ktorej sťažovateľ, ak išlo o fyzickú osobu, a tá neuviedla svoje meno, priezvisko a adresu, alebo sťažovateľ, ak išlo o právnickú osobu, a tá neuviedla svoj názov a sídlo, bola sťažnosťou anonymnou, pričom však musela byť vybavená v prípade, ak obsahovala konkrétne údaje, ktoré nasvedčovali, že bol porušený právny predpis, v súčasnosti je už situácia zásadne odlišná, keďže podľa § 6 ods. 1 písm. a) nového zákona o sťažnostiach orgán verejnej správy sťažnosť odloží, ak v nej nie sú obsiahnuté náležitosti podľa § 5 ods. 2, tzn. meno, priezvisko, adresa trvalého pobytu alebo prechodného pobytu pri sťažovateľovi fyzickej osobe alebo názov a sídlo pri sťažovateľovi právnickej osobe, vrátane mena a priezviska osoby oprávnenej za ňu konať.

Ide teda o situáciu, kedy je možnosť podať sťažnosť anonymne neprípustná, a to aj v tom prípade, ak by anonymná sťažnosť obsahovala konkrétne údaje, ktoré by nasvedčovali, že došlo k porušeniu právneho predpisu. Sme toho názoru, že takáto normatívna reštrikcia je pomerne zbytočná, pretože odhalenie identity sťažovateľa sa stáva predpokladom vybavenia sťažnosti, hoci už samotný obsah anonymnej sťažnosti môže dôvodne a určito poukazovať na porušenie právneho predpisu. Nejasné rozhodnutie zákonodarcu podmieniť vybavenie takejto sťažnosti vždy primárnou identifikáciou sťažovateľa môže v mnohých prípadoch viesť k jeho rezignácii a nepodaniu sťažnosti, teda k pretrvávajúcemu protiprávnemu stavu. Akékoľvek skúmanie pohnútky sťažovateľa, prečo bola sťažnosť podaná anonymne, musí ostať irelevantné. Za kľúčové považujeme bezodkladné riešenie protiprávnemu stavu, na ktorý, aj keď je to anonymná sťažnosť, konkrétne poukazuje. Ochranu sťažovateľa pred podnetmi alebo dôvodmi na vyvodzovanie dôsledkov, ktoré by inak sťažovateľovi mohli spôsobiť akúkoľvek ujmu, zabezpečuje inštitút utajenia totožnosti sťažovateľa (§ 8). Tu jednak platí, že totožnosť sťažovateľa je orgán verejnej správy povinný utajiť, ak o to sťažovateľ požiada. V akej miere sa utajovanie totožnosti sťažovateľov na ich žiadosť v praxi realizuje, nie je presne známe. Možno však odhadovať, že ide skôr o výnimočné prípady. Na druhej strane orgán verejnej správy môže sám utajiť totožnosť sťažovateľa, ak je to v záujme vybavenia sťažnosti. Takáto sťažnosť sa prešetrí vo forme odpisu, alebo, ak je to možné, jej kópie, avšak bez uvedenia dôvodov, ktoré by identifikovali sťažovateľa. Skutočné využívanie tohto oprávnenia v praxi z hľadiska početnosti je nejasné, možno však usudzovať, že pravdepodobne veľmi sporadické. Z uvedeného je zrejmé, že identifikácia sťažovateľa tým, proti ktorému sťažnosť smeruje, nie je v zásade a vo väčšine prípadov komplikovaná, práve naopak, to ale znamená, že sťažovateľ musí v niektorých prípadoch (pravdepodobne) strpieť určitú „ujmu“, ako dôsledok, ktorý má svoj pôvod na strane toho, proti ktorému sťažnosť smerovala. Toto konštatovanie je však v rozpore s celkovou hodnotovo-právnou konštrukciou zákona o sťažnostiach.

Pravdepodobne najvýraznejšie zmeny v porovnaní s minulou právnou úpravou sú v novom zákone o sťažnostiach obsiahnuté v oblasti lehôt. O skutočnosti, že došlo k ich nie zanedbateľnému predĺženiu, napovedá už fakt, že pokiaľ zákon č. 152/1998 Z. z. používal pre účely plynutia času termín „kalendárne dni“ (napr. podľa § 13 ods. 1 bol príslušný orgán verejnej správy povinný prešetriť a vybaviť sťažnosť do 30 dní odo dňa, keď mu bola sťažnosť doručená), zákon č. 9/2010 Z. z. pracuje s pojmom „pracovné dni“ (napr. podľa § 13 ods. 1 je príslušný orgán verejnej správy povinný vybaviť sťažnosť do 60 pracovných dní). Na ilustráciu, akým spôsobom sa nové (tzn. predĺžené) lehoty prejavujú v praxi, uvádzame nasledujúci príklad. V prípade, ak bola sťažnosť podaná (doručená) 1. augusta 2005, v súlade ešte so znením starého zákona o sťažnostiach platilo, že príslušný orgán verejnej správy bol povinný prešetriť a vybaviť sťažnosť do 30 dní, teda najneskôr do 30. augusta 2005. Ak bola na vybavenie sťažnosti potrebná súčinnosť iného orgánu verejnej správy, fyzickej osoby alebo právnickej osoby (§ 13 ods. 2), príslušný orgán verejnej správy bol povinný vybaviť sťažnosť najneskôr do 60 dní odo dňa, keď mu bola doručená, teda najneskôr do 29. septembra 2005. V prípadoch náročných na prešetrovanie sťažnosti mohol vedúci orgánu verejnej správy predĺžiť lehotu na jej vybavenie o ďalších 30 dní, tzn. najneskôr do 29. októbra 2005. Maximálna dĺžka času prípustná na prešet-

renie a vybavenie sťažnosti tak predstavovala v tomto prípade obdobie od 1. augusta až do 29. októbra 2005, čo je spolu 90 dní (pri náročných prípadoch). Ak identický príklad prepočítame z hľadiska normatívneho znenia nového zákona o sťažnostiach, dôjdeme k výsledkom, ktoré sú zásadne rozdielne. V tomto prípade tak platí, že ak bola sťažnosť podaná a doručená napr. 1. augusta 2011, príslušný orgán verejnej správy je povinný sťažnosť vybaviť do 60 pracovných dní (pričom lehota na vybavenie sťažnosti začína plynúť od prvého pracovného dňa nasledujúceho po dni doručenia, pozn.), teda do 27. októbra 2011, čo je spolu 87 kalendárnych dní, teda o 57 dní viac ako v minulosti, alebo z percentuálneho hľadiska ide o nárast vo výške 190 %. Ak je však sťažnosť náročná na prešetrovanie, vedúci orgánu verejnej správy alebo ním splnomocnený zástupca, môžu túto lehotu pred jej uplynutím predĺžiť o 30 pracovných dní, tzn. v našom prípade by uplynula až 12. decembra 2011, t. j. po 134 dňoch (kalendárnych). Ide tu o percentuálny nárast približne o 49 %, resp. 44 kalendárnych dní.

Finálna dĺžka lehoty na prešetrovanie a vybavenie sťažnosti môže byť ovplyvnená aj na základe niektorých ďalších faktorov. V prípade sporu o príslušnosť napr. lehota na vybavenie sťažnosti začína plynúť prvým pracovným dňom nasledujúcim po dni doručenia rozhodnutia podľa § 11 ods. 4. Pritom tu platí, že orgán verejnej správy príslušný na rozhodnutie sporu o príslušnosť rozhodne do 15 pracovných dní od doručenia žiadosti. Alebo iný prípad – podľa § 16 (Spolupráca sťažovateľa) je lehota na poskytnutie spolupráce sťažovateľa 10 pracovných dní od doručenia písomnej výzvy sťažovateľovi (sťažovateľ môže dokonca v odôvodnených situáciách požiadať o primerané predĺženie tejto lehoty, a to ak preukáže, že lehota, ktorá mu bola poskytnutá na spoluprácu, nie je dostatočná), pričom v čase od odoslania takejto výzvy na poskytnutie spolupráce až do jej poskytnutia lehota na vybavenie sťažnosti neplynie. Aj v kontexte znenia § 17 ods. 2 (Súčinnosť orgánov verejnej správy) môže dôjsť k predĺženiu lehoty, keďže orgán verejnej správy je povinný poskytnúť súčinnosť najneskôr do 10 pracovných dní od doručenia žiadosti o súčinnosť, avšak v čase od odoslania žiadosti až do poskytnutia súčinnosti lehota na vybavenie sťažnosti neplynie. K predĺženiu času potrebného na vybavenie sťažnosti príde napr. aj vtedy, ak orgán verejnej správy sťažnosť síce prijal, ale na jej vybavenie nie je príslušný, preto ju do 10 pracovných dní od doručenia postúpi tomu orgánu verejnej správy, ktorý na vybavenie príslušný je (§ 9). Rozsah času potrebného na vybavenie sťažnosti sa zvyšuje aj vtedy, ak bola sťažnosť podaná orgánu verejnej správy telefaxom, resp. elektronickou poštou, a to bez zaručeného elektronického podpisu, keďže sťažovateľ musí takúto sťažnosť do 5 pracovných dní od jej podania potvrdiť podpisom, inak sa sťažnosť odloží.

Z hľadiska maximálnej dĺžky lehôt nový zákon o sťažnostiach neulahčuje občanom, aby sa touto cestou mohli časovo efektívne domáhať svojich práv. Sme toho názoru, že dôvod na predĺženie lehôt v porovnaní s minulou právnou úpravou neexistoval (aj dôvodová správa k zákonu sa s touto otázkou vysporiadala absolútne vágne, pozn.) a stále neexistuje. Orgánom verejnej správy bola garantovaná lehota primeraného rozsahu (30 kalendárnych dní). Jej natiahnutie v praxi prináša nezmyselnú situáciu, kedy bežný občan na vybavenie jednoduchej sťažnosti bude musieť čakať až 60 pracovných dní, teda

takmer tri kalendárne mesiace. Ak ide o náročné sťažnosti, dĺžka lehôt môže mať svoje opodstatnenie, ale pri lehotách, ktoré sú nenáročné, domnievame sa, nejde o nič iné, len o experiment zo strany zákonodarcu, a to bez akéhokoľvek racionálneho základu.

Za určité pozitívum možno v uvedených súvislostiach označiť aspoň tú skutočnosť, že o prípadnom predĺžení lehoty sa musí rozhodnúť ešte pred uplynutím pôvodnej lehoty (§ 13 ods. 2). Na margo dosiahnutých (umelo exponovaných) dĺžok jednotlivých lehôt uvádzame, že v príkladoch zvolených vyššie sme pracovali vždy s maximálnymi dĺžkami lehôt. V praxi však nie je vylúčené, že príslušný orgán verejnej správy sťažnosť prešetrí a vybaví aj v lehote kratšej ako je maximálna.

Ďalšou nemenej významnou „prekážkou“ (predovšetkým časovou a finančnou) pre sťažovateľa pri podávaní sťažnosti, zdá sa, môže byť ustanovenie § 5 ods. 9 zákona o sťažnostiach. Tu platí, že ak si sťažovateľ zvolí zástupcu, ktorý v jeho mene podáva sťažnosť, súčasťou sťažnosti musí byť tiež úradne osvedčené splnomocnenie zastupovať sťažovateľa pri podaní sťažnosti a pri úkonoch, ktoré súvisia so samotným vybavovaním sťažnosti. Úradne osvedčené splnomocnenie možno pritom považovať za pomerne bežný právny inštitút právneho poriadku SR, keďže k jeho aplikácii dochádza napr. v prípade dohody o splnomocnení vo veci zápisu práv k nehnuteľnostiam, kde ak je účastník konania zastúpený splnomocnencom, tak podpis splnomocniteľa musí byť úradne osvedčený [§ 30 ods. 4 písm. d) zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov], alebo napr. ak ide o návrh na zápis údajov do obchodného registra, návrh na zmeny zapísaných údajov, či návrh na výmaz zapísaných údajov a tieto právne úkony sa majú vykonať na základe splnomocnenia, rovnako platí, že podpis splnomocniteľa musí byť úradne osvedčený (§ 5 ods. 3 zákona č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri v znení neskorších predpisov). Z hľadiska významu a dôsledkov, ktoré môžu takéto právne úkony so sebou priniesť, pri ktorých sa dôvodne uplatňuje ochranná funkcia spočívajúca (okrem iného) v úradne osvedčenom podpise splnomocniteľa, je pre zákonodarcu podanie sťažnosti svojím významom (pravdepodobne) porovnateľný právny úkon (nezmyselnosť § 5 ods. 9 zákona o sťažnostiach však akcentujú napr. aj ustanovenia § 24-28 zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorých sa účastník konania môže nechať zastupovať v konaní zástupcom, pričom však nie je potrebné, aby ním udelené splnomocnenie bolo úradne osvedčené).

Legislatívne zmeny nastali aj v oblasti kontroly vybavovania sťažností, keďže v znení § 21 ods. 3 starého zákona o sťažnostiach v prípade nesprávneho prešetrovania sťažnosti alebo jej nesprávneho vybavenia bol vedúci orgánu verejnej správy, ktorý vybavoval sťažnosť, povinný vyvodiť dôsledky voči zodpovedným zamestnancom alebo uplatniť právnu zodpovednosť za porušenie povinnosti podľa zákona o sťažnostiach. Ustanovenie obdobného charakteru sa v novom zákone o sťažnostiach nenachádza. Zákonodarca preferuje ukladanie opatrení poriadkovej povahy proti orgánu verejnej správy, zodpovednosť zamestnancov tak nie je de iure aktuálna, pritom však de facto nemožno prezumovať, že konkrétny zamestnanec orgánu verejnej správy nebude pri prešetrovaní alebo vybavovaní sťažnosti konať v rozpore so samotným zákonom o sťažnostiach alebo iným právnym

predpisom, a to s úmyslom alebo bez neho, prípadne, že iným spôsobom nesťaží, resp. neznemožní prešetrenie alebo vybavenie sťažnosti. Dôvodová správa k novému zákonu o sťažnostiach vychádza zo skutočnosti, aby sa poriadkové opatrenie ukladalo výhradne voči tomu orgánu verejnej správy, ktorý si neplní povinnosti podľa zákona o sťažnostiach, nie však vo vzťahu k jednému alebo k viacerým zamestnancom tohto orgánu. V porovnaní s minulou právnou úpravou sa tak ustanovenie § 24 (Poriadková pokuta) aplikuje jedine vo vzťahu k orgánu verejnej správy, ale nie vo vzťahu k zamestnancom tohto orgánu.

Nestranne možno dôvodiť, že pravdepodobne najvýraznejší neuralgický bod zákona o sťažnostiach je obsiahnutý v znení § 11 (Príslušnosť na vybavenie sťažnosti). Uplatňuje sa tu totiž normatívne pravidlo, podľa ktorého je na vybavenie sťažnosti príslušný ten orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva alebo právom chránené záujmy. To v praxi znamená, že sťažnosť bude vybavovať vedúci orgánu verejnej správy, resp. ním poverený zamestnanec, okrem tých výnimiek, ktoré sú obsiahnuté v § 12 ods. 2 zákona o sťažnostiach (napr. z prešetrovania a vybavenia sťažnosti je vylúčený zamestnanec orgánu verejnej správy príslušného na vybavenie sťažnosti, ak sa zúčastnil na činnosti, ktorá je predmetom sťažnosti). Objektívnosť vybavenia sťažnosti v situácii, kedy o sťažnosti rozhoduje subjekt, voči ktorému je sťažnosť samotná adresovaná, je minimálne diskutabilná. Nie je nám známy presný počet sťažností, ktoré boli v posledných rokoch vyhodnotené orgánmi verejnej správy ako neopodstatnené (v súlade s § 19 zákona o sťažnostiach). Domnievame sa však, že ide o množstvo, ktoré nie je zanedbateľné, pritom intuitívne možno odhadovať, že latentné dôvody vedúce k vyhodnoteniu sťažnosti ako neopodstatnenej nie sú na strane orgánov verejnej správy ničím mimoriadnym. V konečnom dôsledku tento stav môže spôsobovať to, že fyzické alebo právnické osoby, ak sa im nepodari dosiahnuť ochranu svojich práv alebo právom chránených záujmov na základe sťažnosti, volia buď cestu osobnej rezignácie alebo cestu trestného konania (napr. podnetu na prokuratúru), a to aj v prípade, kedy ide o agendu, ktorá by mala byť inak riešená v súlade so zákonom o sťažnostiach.

Vzťah subsidiarity medzi zákonom o sťažnostiach a napr. zákonom č. 576/2004 Z. z. o zdravotnej starostlivosti a službách súvisiacich s poskytovaním zdravotnej starostlivosti v znení neskorších predpisov umožňuje aplikáciu sťažnosti aj v prípade, kedy ide o ochranu práv oprávnených subjektov v súlade s týmto osobitným zákonom. Podľa Novákovej, ak je osoba nespokojná s poskytovaním zdravotnej starostlivosti, môže sa voči tejto skutočnosti brániť na základe viacerých právnych inštitútov, pričom v praxi sú najfrekventovanejšie práve sťažnosti. [1, s. 236].

Záver

Už viac ako jeden rok je účinný zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach, ktorý nahradil od 1. februára 2010 zákon č. 152/1998 Z. z. zákon o sťažnostiach v znení neskorších predpisov. V súčasnosti je právny inštitút sťažnosti vymedzený tak pozitívne, ako i negatívne. Z hľadiska legislatívneho je preto exaktne určené, čo sa považuje za sťažnosť, na druhej strane tiež to, čo sťažnosťou nie je. Nová právna úprava tiež rozšírila možnosti

podávania sťažnosti so zreteľom na jej formu. Pokiaľ v minulosti bolo prípustné podať sťažnosť písomne alebo ústne, v kontexte nového zákona o sťažnostiach je aktuálna aj forma elektronickej pošty, prípadne telefaxu. Podanie sťažnosti nesmie vykazovať žiadne právne vady, príslušný orgán verejnej správy preto posudzuje sťažnosť ad hoc ako celok, keďže zákon o sťažnostiach umožňuje sťažnosť v určitých prípadoch dokonca odložiť. Oproti predchádzajúcej právnej úprave sú o niečo dôslednejšie precizované podstatné náležitosti sťažnosti. Tu sa rozlišuje, či je sťažnosť podaná fyzickou osobou alebo právnickou osobou. Pomerne zásadné zmeny nastali v oblasti zákonných lehôt potrebných na prešetrenie a vybavenie sťažnosti. Na niekoľkých príkladoch, ktoré demonštrujeme v spracovanom príspevku je zrejmé, že s ohľadom na dĺžku času ide o nárast vyjadriteľný v desiatkach percent. V ostatných súvislostiach možno za „prekážku v podaní sťažnosti“ považovať i skutočnosť, že v prípade, ak si sťažovateľ zvolí zástupcu, ktorý v jeho mene podáva sťažnosť, musí byť súčasťou takejto sťažnosti úradne osvedčené splnomocnenie na zastupovanie sťažovateľa, čím je právny úkon podania sťažnosti zo strany zástupcu sťažovateľa postavený na úroveň napr. dohody o splnomocnení vo veci zápisu práv k nehnuteľnostiam na katastri nehnuteľností. Sme skôr toho názoru, že bazálny problém súvisiaci s problematikou sťažností nová právna úprava nevyriešila, keďže stále stanovuje, aby na vybavenie sťažnosti bol príslušný orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou došlo k porušeniu jeho práv alebo právom chránených záujmov. Týmto je však objektivita prešetrovania a vybavovania sťažností zo strany orgánov verejnej správy nie úplne zaručená.

Literatúra

- [1] BARANCOVÁ, H. a kol.: *Medicínske právo*. Bratislava: Veda – Vydavateľstvo SAV, 2008. s. 423. ISBN 978-80-8082-178-4.
- [2] Zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov.
- [4] Zákon č. 39/1993 Z. z. o Najvyššom kontrolnom úrade SR v znení neskorších predpisov.
- [5] Zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.
- [7] Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.
- [8] Zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov.

- [10] Zákon č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže SR a Železničnej polície v znení neskorších predpisov.
- [11] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.
- [12] Zákon č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti v znení neskorších predpisov.
- [13] Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov.
- [14] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- [15] Zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov.
- [16] Zákon č. 530/2003 Z. z. o obchodnom registri v znení neskorších predpisov.

Kontakt

Ing. Ľuboš Cibák, MBA

kvestor

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: lubos.cibak@vsemvs.sk

JUDr. Michal Kuril, PhD.

Katedra práva

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava 214

E-mail: michal.kuril@vsemvs.sk

Analýza verejnej služby a štátnej služby ako osobitných právnych inštitútov v právnom prostredí Slovenskej republiky

JUDr. Juraj Mezei

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá charakterom inštitútov verejnej služby a štátnej služby v právnej úprave SR. V úvodnej časti sa hovorí o osobitných črtách pracovnoprávných vzťahov, ktoré determinujú verejnú a štátnu službu ako pracovnoprávny vzťah. V ďalšej časti je pozornosť zameraná na jednotlivé právne inštitúty, v ktorých je verejná služba (ako služba vykonávaná vo verejnom záujme) realizovaná v podmienkach SR.

Kľúčové slová: verejná služba, štátna služba, štátnozamestnanecký pomer, pracovný pomer, služobný pomer

Analysis of public service and state service such as legal institutions in Slovak Republic

Abstract

Author's contribution deals with the institutes of public and civil service legislation in the Slovak Republic. In the introductory part, the article talks about the special features of labour relations that determine the public and civil service as a labour relationship. In the next section attention is focused on different legal concepts, in which is public service (such service is performed in the public interest) implemented in the conditions of the Slovak Republic.

Keywords: *civil service, public service, civil service employment, civil service relationship, public service features, career civil service system, contractual civil service system*

Úvod

Pre pracovné právo ako samostatné odvetvie právneho poriadku SR je charakteristické, že upravuje rovnorodý druh spoločenských vzťahov súvisiacich s výkonom závislej práce pre iného. Pracovnoprávne vzťahy predstavujú významný pracovnoprávny inštitút, ktorý aj v súčasnej etape vývoja ľudskej spoločnosti, ako aj vývoja pracovnoprávných vzťahov predstavuje veľmi aktuálnu problematiku.

Aktuálnosť predmetnej problematiky je chápaná v tom zmysle, že v minulosti, v podmienkach spoločenského vlastníctva výrobných prostriedkov a všeobecnosti štátneho vlastníctva bola na území SR silne presadzovaná koncepcia jednotných pracovnoprávných vzťahov, homogenizácie a zjednocovania pracovnoprávnej úpravy. Avšak po roku 1989, v kvalitatívne nových podmienkach sa považuje za nevyhnutné jej nahradenie novou koncepciou, vychádzajúcou z nových pomerov, a to predovšetkým zo zmenenej úlohy štátu, z plurality vlastníckych vzťahov, zo zásad sociálneho trhového hospodárstva, z trhovej ekonomiky, zo stáleho znižovania štátneho sektoru, z privatizácie, z podstat-

ného rozšírenia okruhu súkromných zamestnávateľských subjektov. V týchto odlišných podmienkach sa hľadajú nové kritériá kvalitatívne novej diferenciacie pracovnoprávných vzťahov, vrátane pracovného práva.

Zakotvenie inštitútu štátnej služby do právneho poriadku SR transformovalo štátnu službu do podoby zodpovedajúcej pomerom súčasného demokratického štátu. Zásadným a podstatným spôsobom zmenilo právne postavenie štátnych zamestnancov, ale tiež vytvorilo dôležité a nevyhnutné predpoklady pre kvalitný a bezporuchový proces uskutočňovania výkonnej moci v štáte. Na druhej strane, zmena na trhovo orientované národné hospodárstvo priniesla pre mnohých občanov možnosť uplatniť sa v súkromnom sektore, a to či už ako súkromní podnikatelia, alebo ako osoby vykonávajúce slobodné povolania, prípadne mnohí našli uplatnenie ako zamestnanci v dobre prosperujúcich obchodných spoločnostiach.

Štátna služba mnohokrát stráca schopných a iniciatívnych ľudí, keďže práca v súkromnej sfére prináša lepšie finančné ohodnotenie, než je to v štátnej službe, pričom však bezpochyby možno pozorovať určité odchýlky, hlavne v súčasnom období hospodárskej krízy. Aktuálnou otázkou súčasnosti, vyžadujúcou si riešenie, je hľadanie cesty, ako prispôbiť štátnu službu rýchlo sa meniacim celospoločenským podmienkam, ako zvyšovať prestíž a spoločenské uznanie štátnej služby, a aj ako znižovať zaostávanie štátnej služby za podnikovou, súkromnou sférou.

Zároveň ako špecifický problém vyžadujúci si riešenie, sa vynára otázka štátnozamestnaneckých vzťahov, ktoré sú v zmysle súčasnej, ale aj pripravovanej právnej úpravy, koncipované ako vzťahy zmiešanej povahy, ktoré by mali byť podľa niektorých autorov upravené mimo rámca pracovného práva tak, ako je tomu vo vyspelých západných štátoch. Právna kvalifikácia štátnozamestnaneckých vzťahov nie je v právnej teórii celkom jednoznačná. V minulých rokoch bolo nazeranie na štátnozamestnanecké vzťahy značne rôznorodé. Spektrum ich právnej kvalifikácie sa pohybovalo od hranice pracovnoprávných vzťahov, cez vzťahy *sui generis*, až po administratívnoprávne vzťahy.

Hlavnou úlohou, ktorá stojí v súčasnosti pred pracovnoprávnou teóriou a legislatívou, je vypracovať pracovné zákonodarstvo, ktoré by zodpovedalo medzinárodne uznávaným zásadám a svojou úrovňou by bolo porovnateľné s pracovným zákonodarstvom vyspelých demokratických krajín západnej Európy. S uvedeným korešponduje aj aktuálna otázka skvalitňovania právnej úpravy pracovnoprávných vzťahov občanov, vrátane diferenciacie pracovnoprávných vzťahov tak, aby zodpovedala pomerom súčasného demokratického štátu. Vyžaduje si to tiež súčasný vývoj našej spoločnosti, najmä snaha po kompatibilitě nášho právneho poriadku s právnym poriadkom štátov EÚ, ako aj snaha po začlenení sa do európskej právnej kultúry.

1. Pojemové vymedzenie inštitútov verejná služba a štátna služba

V právnej teórii sa pojmy ako verejná služba, štátna služba, štátnozamestnanecký vzťah, prípadne služobný pomer nechápu jednotne. Dochádza k veľkej názorovej rozdielnosti pri nazeraní na tento problém, ako aj k nejednotnosti prístupu k riešeniu otázok súvisia-

cich so vzťahmi vznikajúcimi, meniacimi, či zanikajúcimi pri výkone verejnej služby, čo vnieslo do samotnej problematiky značný chaos, ako aj nechut' k samotnému vedeckému skúmaniu zo strany viacerých autorov.

1.1. Verejná služba

Ak chceme dôsledne poznať objekt nášho skúmania, musíme detailne rozobrať verejnú správu, tzn. analyzovať správu vecí verejných so zameraním na tie typické činnosti, ktoré sú v jej rámci vykonávané. Samotnému pojmu verejná správa sa prisudzuje rôzny význam. „Pojem verejná správa predstavuje funkčný rozmer a organizačný rozmer pojmu správa“. [1].

V materiálnom (funkčnom) poňatí pod pojmom verejná správa rozumieme určitý druh činností (faktický výkon správy). V tomto poňatí ide o výkonnú činnosť štátu ako základného verejnoprávneho subjektu, ktorá je uskutočňovaná prostredníctvom jeho orgánov, ako aj výkonnú činnosť tzv. ďalších verejnoprávnych subjektov, resp. ich orgánov, ktorá má základ v správe verejných záležitostí a je realizovaná ako prejav výkonnej moci v štáte. Svojím obsahom sa orientuje na zabezpečenie verejných záležitostí, resp. verejných služieb a na mocenskú ochranu verejných záujmov.

Vo formálnom (inštitucionálnom) poňatí chápeme verejnú správu ako sústavu orgánov verejnej správy. V tomto poňatí sa kladie dôraz na inštitúcie, ktoré majú pôsobnosť a právomoc riešiť verejné úlohy, pokiaľ tieto nie sú priznané na riešenie parlamentu alebo súdov, alebo inak povedané, ide o činnosť orgánov označovaných ako správne orgány. [2, s. 13].

Rámec verejnej správy vymedzený v jej organizačnom chápaní vyznieva takto nevyhnutne užšie, než rámec verejnej správy v organizačnom chápaní, podľa ktorého sa verejná správa charakterizuje ako určitá špecifická činnosť.

Z pohľadu štátnej činnosti možno verejnú správu definovať aj negatívne, a to ako štátnu činnosť, ktorú štát vykonáva okrem zákonodarnej a súdnej činnosti. [3, s. 95].

V teórii správneho práva prevláda názor, že verejnú správu tvoria tri zložky, a to štátna správa, samospráva a verejnoprávne korporácie. [4, s. 47].

Fungovanie verejnej správy ako správy verejných záležitostí sa realizuje ako prejav výkonnej a nariaďovacej činnosti (moci) v štáte. Spoločenské vzťahy, ktoré vznikajú a realizujú sa v súvislosti s výkonom verejnej správy, sú determinované administratívno-právnou metódou právnej regulácie. Vyplýva to z podstaty práva, ktoré upravuje administratívno-právne vzťahy a ktoré sa vo svojej podstate zaraďuje do verejného práva. „Verejné právo upravuje vzťahy medzi subjektmi, ktoré si nie sú rovné (vzťah nadradenosti a podradenosti) a súčasne zabezpečujú ochranu verejných záujmov. [5, s. 46].

S používaním pojmu verejná správa úzko súvisí aj pojem verejná služba. Na problém s používaním pojmu verejná alebo štátna služba v kontexte s verejnou správou upozornila aj T. Čebišová, keď poukázala na štyri možné alternatívy pojmu služba. Po prvé, úloha, poslanie verejnej správy, služba verejnosti sa v súčasných demokraciách stáva princípom a pojmovým znakom verejnej správy, po druhé, predmet, náplň činností verejnej správy

zabezpečuje služby pre verejnosť, po tretie, označenie niektorých úradov alebo úsekov verejnej správy, po štvrté, označenie zamestnancov verejnej správy ako sociálnej skupiny a ich právneho postavenia. [6, s. 9 a nasl.].

Z uvedeného je zrejmé, že pojmy „verejná služba“ a „verejná správa“ sú si obsahovo veľmi blízke, ak nie takmer identické.

Pojem verejná služba analogicky môžeme teda charakterizovať materiálnymi a formálnymi znakmi. V legislatíve krajín aplikujúcich inštitúty verejnej služby však prevažuje formálne kritérium. Pri pojme verejná služba už ani tak nejde o druh činností, ktoré sa budú vykonávať, teda či je vo verejnom záujme alebo nie (materiálna teória), ale skôr o to, či činnosť osôb, ktoré ju vykonávajú, predstavuje službu v prospech inštitúcie verejného práva (formálna teória). [7, s. 2].

To znamená, že vymedzenie verejnej správy vo funkčnom a v organizačnom vymedzení je veľmi úzko späté s vymedzením verejnej služby vo formálnom a v materiálnom zmysle. V tomto kontexte môžeme teda skonštatovať, že pojem verejná služba znamená tak vykonávanie úloh verejnej správy, ako aj definovanie okruhu osôb vo vzťahu k inštitúciám zabezpečujúcim verejnú správu.

Iné vymedzenie pojmu verejná služba je definované v spojení s jej personálnym substrátom. V prepojení s týmto prvkom sa nám črtá niekoľko obmenených podôb verejnej služby, a to:

- verejná služba (v najširšom slova zmysle),
- štátna služba,
- verejná služba (v užšom slova zmysle).

Verejná služba (v najširšom slova zmysle)

Vychádzajúc z formálnej a materiálnej teórie verejnej služby, za činnosť vykonávanú vo verejnej službe považujeme činnosť vykonávanú vo verejnej správe v celom jej kontexte chápania, teda činnosť vykonávanú v štátnej správe, v územnej a záujmovej samospráve, vo verejnoprávnych korporáciách, prípadne aj činnosť osôb, na ktoré bol prenesený výkon verejnej správy.

Štátna služba

Pojem štátna služba predstavuje užší pojem ako verená služba, aj keď tvorí jej podstatnú časť. Formálne je štátna služba naviazaná výlučne na orgány štátu, a tým je vlastne odlišovaná od verejnej služby. Najčastejšie dochádza k svojvoľnému zamieňaniu týchto pojmov, čo je chybou vo vedeckom prístupe k nazeraniu na tento problém. I keď sú pojmy verejná správa a štátna správa bezpochyby blízke, nemôže dochádzať k svojvoľnej alternácii týchto pojmov.

Verejná služba (v užšom slova zmysle)

Pojem verejná správa v užšom slova zmysle abstrahuje výkon činností vo verejnej správe od výkonu činností v štátnej správe. Môžeme teda skonštatovať, že ide o činnosti

vykonávané orgánmi samosprávy, ako aj o činnosti vykonávané verejnoprávnymi korporáciami, prípadne osobami, na ktoré bol prenesený výkon verejnej správy.

Treba však zdôrazniť, že takto kategorizovaná verejná služba sa môže ďalej modifikovať v závislosti od rôznych skutočností (politické, mocenské, historické sociologické, ekonomické a iné vplyvy), ako aj od samotného prelínania materiálneho a funkčného prvku verejnej služby.

Ako sme už naznačili, pojmové vymedzenie skúmaných inštitútov sa vo vedeckých kruhoch nechápe jednotne. Vývojom spoločnosti sa dospelo k názoru, že materiálne črty verejnej služby (zabezpečovanie verejných úloh, verejných záujmov a pod.) už nepostačujú na definovanie pojmu verejná služba a na kategorizáciu subjektov vykonávajúcich túto činnosť, a to najmä z dôvodu jej značnej obsírnosti.

Výkon verejných funkcií je dnes mnohokrát zabezpečovaný subjektmi, ktoré sú súčasťou súkromného sektoru. V mnohých prípadoch už štát, prípadne iné orgány zabezpečujúce verejnú správu, nemajú na tieto subjekty žiaden dosah. Z uvedeného vyplýva, že nie je možné, aby všetky subjekty zabezpečujúce verejné úlohy mohli byť v štátnej službe.

Uvedeným problémom sa zaoberali aj európske inštitúcie. Rada Európy vo svojom odporúčaní uviedla, že najlepším rozlišovacím kritériom je skutočnosť, či sú zamestnanci platení z verejného rozpočtu. V judikatúre Súdneho dvora Európskych spoločenstiev, ale aj Európskeho súdu pre ľudské práva bol vyslovený názor, že je vhodné prijať materiálne kritérium, založené na povahe funkcií a zodpovednosti, ktoré zamestnanec vykonáva (pozri rozsudok Európskeho súdneho dvora vo veci C-149/79 zo 17. decembra 1980 Komisia ES proti Belgickému kráľovstvu, v ktorom je pojem „verejná služba“ definovaná ako séria postov/miest, ktoré zhŕňajú priamu alebo nepriamu účasť na výkone právomocí udelených verejným právom a povinností určených na ochranu všeobecných záujmov štátu alebo iných štátnych orgánov, prípadne rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Frydlander c/a Francúzsko alebo Francúzsko c/a Pellegrin). [8].

Na základe uvedeného môžeme skonštatovať, že určujúcimi charakteristikami verejnej služby je jej zvláštna, zväčša verejnoprávna povaha, pričom určujúcim kritériom je participácia na výkone verejnej moci a poverenie presadzovať verejný záujem. Na bližšie rozlíšenie sa uplatňuje funkčné kritérium, ktoré vyjadruje povahu funkcie a mieru zodpovednosti. Toto konštatovanie však nemá univerzálnu platnosť, a z tohto dôvodu je nevyhnutné brať do úvahy, že môže dochádzať aj k situácii, kedy vykonávanie verejných funkcií môže byť založené verejnoprávnymi (štátnozamestnaneckými) a aj súkromnoprávnymi (pracovnoprávnymi) vzťahmi.

Z toho dôvodu je bezpochyby účelnejšie stanoviť, aby verejná služba svojou podstatou vychádzala z formálneho kritéria, teda aby bola naviazaná na verejnoprávne inštitúcie (štát, obec, verejnoprávne korporácie a pod.), pričom nie je dôležité, či zamestnanci sú vo verejnoprávnom alebo v súkromnoprávnom pracovnoprávnom vzťahu. Je však dôležité, aby takto charakterizovaná verejná služba bola bližšie determinovaná aj materiálnym kritériom, teda verejnoprávnym charakterom činností, čím by sa zabezpečila jej vnútorná

diferenciácia. Na základe tohto názoru, ktorý zastávame, môžeme teda ďalej rozlišovať pojmy ako štátna služba a verejná služba v užšom slova zmysle.

1.2. Štátna služba

Existencia a vývoj štátnej služby je úzko spätý s pojmami štát, štátna moc, štátny aparát. Štátna služba obsahovo vychádza z pojmovej definície štátu ako verejnoprávnej korporácie, ktorá je determinovaná prostredníctvom určitých prvkov ako je štátne územie, obyvateľstvo štátu a štátna moc. Obyvateľstvo ako personálny substrát štátu môžeme ďalej diferencovať. Nami zvolené kritérium, t. j. členenie obyvateľstva podľa jeho vzťahu k štátnej moci, ho diferencuje na osoby, ktoré sú reprezentantmi verejnej moci (verejní a štátni funkcionári), ktoré sa profesionálne zaoberajú prípravou a výkonom rozhodnutí reprezentantov moci, ktoré sú občanmi štátu, sú zdrojom moci, avšak moc vykonávajú výnimočne (v referende), ktoré nie sú občanmi štátu a ktoré nedisponujú politickými právami. [9, s. 74].

Z uvedeného vyplýva, že pojmy štát a štátna služba sú si blízke.

Ďalším atribútom, s ktorým je bezprostredne spätá štátna služba, je štátna moc. Štátna moc ako subsystém verejnej moci sa na rozdiel od moci iných inštitúcií odlišuje črtami ako je normatívny charakter, suverenita, legalita a legitimita. Pri ďalšom vymedzení pojmu štátna moc súhlasíme s tvrdením J. Prusáka, že štátna moc je suverénna, pretože je najvyššou a najsilnejšou mocou nad všetkými zverenými druhmi moci na teritóriu štátu. Je nezávislá od akejkolvek inej moci vnútri štátu i navonok.

Štátna moc je legítimna, to znamená, že pramení z uznaného zdroja moci, že ustanovenie štátnych orgánov a ich právomoc sa odvodzuje od občanov ako od zdroja moci, uznaným a zákonným postupom, ale tiež, že občania akceptujú usporiadanie štátu a metódy vládnutia.

Legitimita moci je úzko spätá s legalitou moci. Legalita moci v užšom zmysle spočíva v tom, že ide o transponovanie moci zo zdroja moci k reprezentantom moci, to znamená k jednotlivým štátnym orgánom, ktoré disponujú právomocou. „Legalita moci v širšom zmysle znamená požiadavku striktného, bezvýnimočného výkonu moci na základe ústavy a zákonov, t. j. na základe rešpektovania požiadavky zákonnosti a ústavnosti moci. [9, s. 65].

„Štát ako subjekt najvyššej, výsostnej verejnej moci vo vzťahu k danému územiu je originálnym nositeľom verejnej moci; konkrétnymi subjektmi originálnej verejnej moci sú štátne orgány a v niektorých prípadoch aj tiež osobitné zložky štátneho aparátu. [10, s. 8].

Ďalším pojmom bezprostredne súvisiacim so štátnou službou, ktorý musíme z dôvodu jej ďalšieho vymedzenia bližšie pochopiť, je štátny aparát. Aj v tomto prípade súhlasíme s tvrdením J. Prusáka, ktorý pod pojmom štátny aparát rozumie prostriedok, prostredníctvom ktorého štát uskutočňuje štátnu moc. „Štátny aparát predstavuje množinu orgánov, inštitúcií, úradníkov (byrokracie), metódy a formy ich činností, množinu ich vzájomných funkcionálnych vzťahov, ako aj množinu vzťahov systému štátnych orgánov a inštitúcií k spoločenskému systému, ktorý je schopný aj za pomoci donútenia či násilia zabezpe-

čiť efektívne uskutočňovanie úloh štátu voči spoločnosti, ktorú štát riadi, ale aj úloh voči iným štátom. [9, s. 39].

Štátny aparát si na zabezpečovanie jeho činností zriaďuje rozsiahle spektrum právnych vzťahov, a to či už vnútri štátnych orgánov, alebo navonok medzi štátnymi orgánmi navzájom. Tieto právne vzťahy sú súčasťou organizačnej zložky štátnej služby, ktorá bezpochyby patrí a obsahovo vychádza z organizačného systému štátu. Tým pádom môžeme skonštatovať, že štátna služba v tomto poňatí je súčasťou štátneho aparátu, teda súčasťou systému štátnych orgánov a inštitúcií.

Úradníctvo (byrokracia, štátni zamestnanci) tvorí odbornú, špecializovanú a trvalú časť personálneho substrátu štátu. Tento aparát sa zaoberá výlučne vládnutím, to znamená prípravou a výkonom rozhodnutí reprezentantov moci, teda štátnozamestnaneckým riadením spoločnosti. Jeho hlavná úloha spočíva v príprave kvalifikovaných štátnomocenských rozhodnutí pre predstaviteľov štátnej moci. Úradníctvo je hierarchicky usporiadané, čo vyjadrujú aj názvy alebo tituly funkcií, ktoré jednotlivé osoby vykonávajú.

„Od úradníkov, ktorí so zreteľom na ich právne postavenie a štátnu službu majú postavenie štátnych zamestnancov, treba z hľadiska spôsobu ustanovovania do funkcií, ktoré sa uskutočňujú voľbou alebo vymenovaním, odlišovať štátnych zamestnancov a verejných funkcionárov ako reprezentantov moci. Ustanovovanie verejných funkcionárov ako reprezentantov moci je predmetom úpravy najmä ústavného a správneho práva, zatiaľ čo ustanovovanie úradníkov (štátnych zamestnancov) do funkcií upravuje najmä správne a pracovné právo. V každom štáte existuje tak hierarchia verejných funkcionárov, ako aj hierarchia úradníkov (štátnych zamestnancov). [9, s. 75].

Niektorí autori poukazujú na skutočnosť, že pojem štátna služba sa používa v dvojakom zmysle; jednak pre označenie činnosti zamestnancov štátneho aparátu, jednak na označenie právneho režimu týchto osôb. [11, s. 111]. Iní autori týmto pojmom označujú právny vzťah k určitej zložke štátneho aparátu. [12, s. 386]. Ďalší autori používajú pojem štátna služba na označenie právnych pomerov zamestnancov pôsobiacich v štátnej správe, resp. v ďalších inštitúciách štátu. [13, s. 257].

M. Kuril chápe štátnu službu vo viacerých významoch:

- v rovine jej organizačnej stránky, t. j. ako súčasť organizačného systému štátu, ako súčasť štátneho aparátu,
- z pohľadu určitej činnosti; ide o činnosť štátnych zamestnancov pri uskutočňovaní funkcií štátu,
- ako okruh osôb; vymedzuje určitý okruh osôb (štátnych zamestnancov) v službách štátu,
- ako právny režim; vyjadruje spôsob usporiadania právnej úpravy štátnych zamestnancov,
- ako právny vzťah; predstavuje právny vzťah štátnych zamestnancov k štátu,
- ako právny inštitút, t. j. v zmysle súhrnu právnych noriem upravujúcich špecifickú, homogénnu skupinu spoločenských vzťahov. [5, s. 62].

„Pokiaľ niekto koná určitú činnosť pre štát, z jeho poverenia, zjednodušene možno povedať, že je v štátnej službe. Štátna služba môže byť chápaná ako činnosť štátnych zamestnancov, spočívajúca v uskutočňovaní funkcií štátu, ako činnosť zamestnancov štátneho aparátu vykonávaná v štátnoslužobnom pomere“. [5, s. 63].

Samotná organizácia štátnej služby predpokladá rozsiahly reťazec právnych vzťahov, ktoré je nevyhnutne potrebné právne regulovať. Vzhľadom na nejednotnosť nazerania na problém definovania štátnej služby viacerými autormi, ako aj na už skonštatované, za najvýstižnejšie vyjadrenie pojmu štátna služba považujeme jej definovanie z hľadiska jej právneho postavenia v systéme práva.

Pojem štátna služba, ako sme už naznačili, sa v právnej teórii nechápe jednotne. Mnohí autori poukazujú na jej komplexný (interdisciplinárny) charakter. „Ako subsystem spoločenskej práce patrí do pracovného práva, ako súčasť organizačno-právneho systému štátneho aparátu patrí do správneho práva. [6, s. 41]. Právne normy upravujúce vzťahy pri uskutočňovaní štátnej služby spravidla vykazujú osobitné črty administratívno-právnej regulácie. Dôkazom je skutočnosť, že regulujú spoločenské vzťahy, ktoré vylučujú právnu rovnosť subjektov týchto vzťahov. Tieto skutočnosti v zásade charakterizujú štátnu službu ako verejnoprávny vzťah, ktorý má však aj súkromnoprávne prvky (teda tie, ktoré vznikajú, menia sa, či zanikajú pri uskutočňovaní závislej práce).

Z hľadiska uvedeného teda môžeme skonštatovať, že štátnej službe venuje pozornosť predovšetkým veda správneho práva, pričom poukazuje na zložitú povahu uvedeného inštitútu. Štátna služba je dôležitou a nevyhnutnou súčasťou organizácie spoločnosti, ktorej spoločenská funkcia je determinovaná úlohami a funkciami štátu. Štát stanovuje právny režim štátnych zamestnancov tak, aby v prvom rade garantoval plnenie svojich záujmov.

Podľa nášho názoru štátna služba v právnom poňatí je súhrnom právnych noriem upravujúcim vzájomné, úzko súvisiace vzťahy vznikajúce, meniace sa či zanikajúce v rámci organizácie štátnej služby, ako aj vzťahy determinujúce právne postavenie (právny status) štátnych zamestnancov.

Štátna správa a štátna služba predstavujú užší pojem, než sú pojmy verejná správa a verejná služba. Za štátnu službu v širšom slova zmysle môžeme považovať súhrn činností vykonávaných v štátnej správe, resp. okruh subjektov, ktoré vykonávajú závislú prácu v prospech nie akejkoľvek právnickej osoby verejného práva, ale len v prospech štátu a vo vzťahu k štátu. [14, s. 69].

Z hľadiska vyššie uvedeného štátna služba je obsahovo chápaná v dvoch rovinách, a to ako organizačná rovina štátnej služby a rovina upravujúca právny status štátneho zamestnanca. Organizačná rovina štátnej služby je v tomto prípade chápaná v zmysle organizácie štátnej služby obsahovo vychádzajúcej z organizácie štátnych orgánov a inštitúcií (štátneho aparátu).

Pojem štátna služba môžeme charakterizovať aj abstrahovaním z pojmu verejná služba, keďže, ako sme už skonštatovali, štátna služba je subsystemom verejnej služby, pričom tvorí jej podstatnú časť. Analogicky dospejeme ku konštatovaniu, že štátna služba môže

byť definovaná materiálnymi a formálnymi znakmi. V legislatíve SR aplikujúcej inštitúty štátnej služby prevažuje však formálne kritérium. Pri pojme štátna služba už ani tak nejde o druh činností, ktoré sa budú vykonávať, teda či je predmetom štátnej správy alebo nie (materiálna teória), ale skôr o to, či činnosť osôb, ktoré ju vykonávajú predstavuje službu v prospech štátu (formálna teória).

To znamená, že vymedzenie štátnej služby vo funkčnom a v organizačnom vymedzení je veľmi úzko späté s vymedzením verejnej služby vo formálnom a materiálnom zmysle (a teda aj s vymedzením verejnej, resp. štátnej správy). V týchto intenciách môžeme teda skonštatovať, že pojem štátna služba znamená jednak vykonávanie úloh štátnej správy, ako aj definovanie okruhu osôb vo vzťahu k štátu, čo v zásade potvrdzuje aj naše konštatovanie prezentované vyššie.

Podľa M. Kurila štátnozamestnanecké vzťahy predstavujú významnú právnu formu účasti občanov v pracovnom procese. Prostredníctvom nich sa zabezpečuje realizovanie funkcií a úloh štátu, čo znamená, že popri pracovnoprávných vzťahoch plnia aj vzťahy štátnozamestnanecké nezastupiteľné miesto pri realizácii závislej práce. Štátna služba, tvrdí ďalej autor, je spoločenská realita, pričom do určitej miery zasahuje do života každého občana, a hoci symbióza s ňou nie je niekedy bezproblémová, na začiatku 21. storočia je stále nevyhnutná, aj keď ju sprevádzajú niektoré problémy a súvisiace odborné výzvy (napr. depolitizácia, legislatívna heterogennosť, absencia prestíže a pod.). [15, s. 131].

Štátnozamestnanecký pomer ako časť množiny právnych vzťahov (na základe ktorých dochádza k výkonu závislej práce) vykazuje zvláštne identifikačné črty poukazujúce na jeho osobitosť a výnimočnosť. Je to spôsobené (okrem iného) aj skutočnosťou, že podlieha právnemu režimu špeciálneho zákona a Zákonník práce sa naň vzťahuje len delegovane. [16, s. 7].

Záver

Ako sme už skonštatovali, pojem verejná služba a štátna služba v právnom zmysle má interdisciplinárny charakter, subsumujúci inštitúty ústavného, správneho, pracovného práva a prípadne iných odvetví práva, ktoré sa vzťahujú na štátnu službu. Ide predovšetkým o ústavné základy prístupu k štátnym funkciám, o administratívnoprávny obsah činností realizovaných štátnymi zamestnancami v oblasti štátnej správy, ako aj o právny režim vykonávania týchto činností, ktorý patrí do predmetu pracovného práva. Prevládajúcimi sú však prvky administratívnoprávnej regulácie. Z tohto dôvodu môžeme preto štátnozamestnanecké vzťahy systematicky radiť medzi verejnoprávne disciplíny, konkrétne do správneho práva. Spojením s osobným prvkom (verejným zamestnancom) dáva vykonávaniu činnosti vo verejnom záujme (verejnej správe) iný rozmer, akým je rôzna podoba verejnej služby ako štátna služba, verejná služba v užšom slova zmysle. Vychádzajúc z funkčného poňatia verejnej služby, ktorá je bližšie determinovaná aj jej materiálnym kritériom, je činnosť vo verejnom záujme v podmienkach SR vykonávaná v štátnozamestnaneckom vzťahu k štátu, resp. v pracovnoprávnom vzťahu k týmto verejnoprávnym inštitúciám.

Pojmy ako verejná (štátna) služba a právne pomery verejných (štátnych) zamestnancov sú síce veľmi blízke, nie však identické. Štátna služba je vykonávaná v štátnozamestnaneckom vzťahu k štátu. V súčasnosti dochádza k výraznej vnútornej diferenciacii štátnozamestnaneckých vzťahov, odrážajúcej spoločenskú požiadavku na samotný výkon štátnej služby, ale aj vychádzajúc z historického kontextu chápania štátnozamestnaneckých vzťahov.

V období socializmu sa na našom území presadzovala koncepcia jednotných pracovno-právnych vzťahov. Bola prijatá myšlienka, že aj štátne funkcie majú byť prístupné v zásade pre všetkých pracujúcich občanov, a z tohto dôvodu sa nevyžadovala osobitná právna úprava štátnozamestnaneckých vzťahov. Tieto boli upravené vo vtedy platnom Zákonníku práce, pričom sa nijako zvlášť neodlišovali od právnej úpravy pracovného pomeru. Avšak samostatnú právnu úpravu mali štátnozamestnanecké vzťahy uskutočňované v služobnom pomere, pretože sa vychádzalo z osobitostí plnenia úloh špecifickými kategóriami štátnych zamestnancov (policajti, vojaci, prokurátori a pod.).

Z tohto dôvodu možno aj v súčasnosti pozorovať určitú formu právneho dualizmu v ponímaní štátnozamestnaneckých vzťahov, ktorý vyplynul z historického kontextu osobitostí plnenia úloh. Právny dualizmus štátnozamestnaneckých vzťahov mal za následok aplikáciu dvoch rôznych modifikácií kariérneho systému štátnej služby v celom systéme štátnozamestnaneckých vzťahov.

Čiže v podmienkach SR sa v súčasnosti v celom komplexe štátnozamestnaneckých vzťahov uplatňuje kariérny systém štátnej služby v dvoch modifikáciách. Vyplyvajúc z uvedeného môžeme rozčleniť štátnozamestnanecké vzťahy do dvoch základných kategórií. Štátna služba môže byť teda vykonávaná v štátnozamestnaneckom pomere a služobnom pomere.

Vychádzajúc z už konštatovaného, činnosť subjektov pri uskutočňovaní verejnej moci nemusí byť vykonávaná len v štátnozamestnaneckom vzťahu. Existujú aj kategórie zamestnancov, ktorí vykonávajú verejnú moc, a ktorí sú v pracovnoprávnom vzťahu k príslušnému orgánu verejnej moci (napr. k orgánu územnej samosprávy). Ak je činnosť vo verejnom záujme vykonávaná v pracovnoprávnom vzťahu, hovoríme, že ide o výkon práce vo verejnom záujme (tzv. verejná služba v užšom slova zmysle), ktorý je vykonávaný v pracovnom pomere.

Syntézou týchto tvrdení tak môžeme skonštatovať, že subjekty ktoré vykonávajú verejnú moc (verejnú správu) v podmienkach SR môžu byť v štátnozamestnaneckom pomere k štátu, v služobnom pomere k štátu, v pracovnom pomere k orgánu verejnej moci, prípadne štátu.

Literatúra

- [1] Porovnaj ŠKULTÉTY, P.: Verejná správa a správne právo. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1995. 56 s. ISBN 80-7160-034-2. HENDRYCH, D.: Správni právo – obecná časť. Praha: C. H. Beck, 1994. 359 s. ISBN 80-7049-069-1. SKULOVÁ, S.: Základy správni vedy. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 234 s. ISBN 80-210-1828-3.
- [2] HOETZEL, J.: Československé správni právo. Praha: Melantrich, 1937. 133 s.
- [3] ŘEHUŘEK, M.: Personálny prvok verejnej správy. In: Právny obzor. 1995, č. 2, roč. 78. s. 95 – 108.
- [4] ŠKULTÉTY, P. a kol.: Správne právo hmotné. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1997. 248 s. ISBN 80-7160-026-1.
- [5] KURIL, J.: Štátna služba. Bratislava: Akadémia PZ, 2006. 192 s. ISBN 80-8054-374-7.
- [6] ČEBIŠOVÁ, T.: Veřejná a státní služba na prahu 21. století. In: AUCI 2001, č. 1-2, s. 9 a nasl. ISSN 0323-0619.
- [7] MÜLLER, B.: Arbeitsrecht im öffentlichen Dienst. München: Verlag Vahlen, 1992. 225 s.
- [8] Online databáza práva a súdnych rozhodnutie orgánov EÚ. Dostupné na internete: www.eur-lex.eu.
- [9] PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 1997. 308 s. ISBN 80-7160-094-6.
- [10] HENDRYCH, D.: Právnické osoby veřejného práva. In: Správni právo, 1996, č. 1, roč. 29. s. 1 – 15.
- [11] LUKEŠ, Z.: Československé socialistické správni právo. Praha: Ústav Státní správy, 1977. 235 s.
- [12] KÁLENSKÁ, M.: Pracovněprávní vztahy pracovníků státního aparátu. In: Socialistická zákonnost, č. 7, 1978. s. 386.
- [13] HENDRYCH, D. a kol.: Správni právo - obecná časť. Praha: C. H. Beck, 1998. 471 s. ISBN 80-7179-184-9.
- [14] KURIL, M.: Pracovné vzťahy zamestnancov štátu. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie „Aktuálne otázky verejnej správy (verejnej služby) a možnosti jej ďalšieho zdokonaľovania“. Bratislava: Akadémia PZ, 2008. 117 s. ISBN 978-80-8054-442-3.
- [15] KURIL, M.: Niekoľko komparatistických poznámok k pracovnoprávnym vzťahom a zamestnaneckým vzťahom v štátnej službe. In: Verejná správa a regionálny rozvoj, č. 1, roč. V. s. 125-132. ISSN 1337-2955.

- [16] KURIL, M.: Vybrané pracovnoprávne a verejnoprávne aspekty štátnozamestnaneckého pomeru v podmienkach aktuálneho spoločenského vývoja v SR. In: Bezpečnostní teorie a praxe, č. 1. s. 7-12. ISSN 1801-8211.

Kontakt

JUDr. Juraj Mezei

Katedra práva

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava

E-mail: juraj.mezei@vsemvs.sk

Pár poznámok k právnej úprave zamestnávania vo verejnej správe

Mgr. Vladimír Minčíč

Abstrakt

Autor sa v spracovanom príspevku zaoberá nerovnakou právnou úpravou postavenia zamestnancov vo verejnej správe, a to predovšetkým s dôrazom na odlišnú právnú úpravu postavenia zamestnancov štátnej správy a zamestnancov vykonávajúcich práce vo verejnom záujme.

Kľúčové slová: verejná správa, štátny zamestnanec, verejný zamestnanec, kvalifikačné predpoklady, kariérny systém, zmluvný systém

A few notes on legislation on employment in public administration

Abstract

In the processed article the author deals with unequal status of employees in public administration, especially with emphasis on different legislation on employees in state administration and employees performing work in public interest.

Keywords: public administration, civil servant, public employee, qualifications, career system, merit system

Úvod

Rozdielnosť právnej úpravy ako aj postavenia verejných zamestnancov v SR vedie v odborných kruhoch k širokej diskusii o tom, či je, alebo nie je takáto úprava vhodná. Rozdielnosť postavenia oboch typov zamestnancov vo verejnej správe zrejme odzrkadľuje zákonodarcov názor, že takéto roztrieštené usporiadanie ich právnych pomerov je vhodné, avšak na druhej strane sa ozývajú názory, aby sa spomínaná právna úprava sprehľadnila, usporiadala a zakotvila v jednom predpise. V príspevku sa pokúsime čitateľovi ozrejmiť právnú úpravu v tejto oblasti, ako aj navrhnúť určité právne riešenie, ktorého výsledkom by mohla byť nová a prehľadnejšia legislatívna úprava úradníckeho stavu.

1. Historický vývoj úradníckeho stavu

Verejná správa je svojím spôsobom predstaviteľkou štátu. Štát prostredníctvom verejnej správy vykonáva svoju činnosť, t. j. pomocou verejnej správy zabezpečuje najrozmanitejšie potreby a záujmy obyvateľstva. Na to, aby bol štát schopný zabezpečiť realizáciu týchto potrieb, preniesol na verejnú správu, teda na orgány verejnej správy, pôsobnosť a právomoc tieto veci zabezpečovať a vykonávať. Verejná správa je preto vybavená tak finančnými, vecnými a v neposlednom rade aj personálnymi prostriedkami, ktoré jej umožňujú plniť si svoje úlohy voči štátu a obyvateľstvu.

V príspevku sa chceme zamerať hlavne na personálne prostriedky výkonu štátnej moci prostredníctvom orgánov verejnej správy a na ich právne postavenie, keďže význam

zamestnancov, ktorí sa podieľajú na výkone verejnej správy nemožno prehliadať, a to aj vzhľadom na to, že sú základným kameňom efektívneho a kvalitného výkonu verejnej správy. Zároveň chceme porovnať legislatívnu úpravu tzv. štátnych zamestnancov a zamestnancov vo verejnej správe a odlíšiť ich postavenie od zamestnancov v súkromnej sfére (súkromných zamestnancov), ako aj aspoň sčasti objasniť vývoj postavenia a právnej regulácie byrokracie („byrokracia“, doslovne vláda úradníkov, sa taktiež používa ako slovné spojenie označujúce úradníkov, teda v dnešnej dobe zamestnancov v štátnej a vo verejnej službe, pozn.) od francúzskej revolúcie, ktorej výsledok, a to Deklarácia práv človeka a občana, bola priekopníckou legislatívnou úpravou úradníckeho stavu, kde sa v zmysle odstránenia feudálnych neduhov stavovských monarchií uzákonil princíp rovného prístupu k verejným funkciám [1], a zároveň sa zaviedol princíp zodpovednosti týchto zamestnancov za ich činnosť. [2]. Tieto princípy postupne implementovali do svojich právnych úprav aj ostatné európske štáty.

Zvláštna právna regulácia novodobej byrokracie je plodom vývoja, ktorý sa uskutočnil v Európe v priebehu 19. a prvej polovice 20. storočia. Prvenstvo tu patrí Nemecku (zákon z roku 1873 nadviazal na staršiu pruskú úpravu z roku 1794). Systém verejnej služby zakladajúci služobný pomer ako celoživotnú úradnícku pozíciu sa rozšíril postupne do celej Európy, vrátane Veľkej Británie. Tzv. kariérny systém bol postupne uzákoňovaný napr. v Rakúsku v roku 1914, resp. vo Francúzsku (1946). Oproti tomu zásadne odlišný vývoj sa uskutočnil v USA, ktoré na rozdiel od európskych krajín nestáli pred úlohou vyrovnáť sa s dedičstvom patrimoniálneho usporiadania úradníckych pomerov. Historické a ideové korene amerického systému, predovšetkým idea slobody a obavy z jej obmedzenia svojbytnou byrokratickou mocou, viedli k dôrazu na kontrolu moci a k pragmatickému uplatneniu podnikových metód riadenia ľudských zdrojov. [3, s. 493].

Vývoj zamestnaneckých pomerov vo verejnej správe teda viedol k odlišnému smerovaniu Európy od postupne sa uplatňujúceho amerického modelu a k jej samostatnému napredovaniu v oblasti zamestnávania byrokracie. Aj napriek základným zásadám právnych pomerov úradníkov, ktoré boli postupne preberané, záležalo na samotnom štáte, ako si vo svojom právnom poriadku upraví túto problematiku, čo sa v podstatnej miere odvíjalo od historických, právnych, morálnych, kultúrnych a sociálnych tradícií charakteristických pre európske štáty.

Postupne sa vytvorili dva základné systémy verejnej správy, a to už spomenutý kariérny systém, ktorého podstatou bol právnym poriadkom garantovaný služobný pomer (teda pracovný pomer k štátu, resp. štátnym orgánom, charakterizovaný ako služba štátu) a platový postup (tento typ služobného pomeru bol charakterizovaný definitívou, tzn. úradník mal možnosť po odpracovaní určitého počtu rokov získať status trvalého zamestnanca, čo vo svojej podstate, až na pár výnimiek, napr. sankcia skončenia služobného pomeru za vážne porušenie disciplíny, znamenalo faktickú nezrušiteľnosť služobného pomeru zo strany štátu, pozn.), a zmluvný systém („systém meriť“ - označovaný ako pozičný systém, niekedy označovaný ako princíp kvality, pozn.), ktorého základom je obsadzovanie úradníckych miest podľa vopred stanoveného kľúča, ktorý je špecifický pre každé

obsadzované miesto, a ktorý spočíva v striktnom popise voľných miest, ako aj v stanovení kvalifikačných predpokladov pre jednotlivých uchádzačov na voľné miesto.

Oba systémy majú svoje výhody aj nevýhody. V prípade kariérneho systému sú výhodami najmä lojalnosť, profesionalita a skúsenosti zamestnancov. Podľa J. Tauchena pracovníkov vo verejnej správe viaže k štátu zvláštna puto vernosti. Pre úradníkov a štátnych zamestnancov to platí a platilo vo zvýšenej miere. Ak by bola vypracovaná charakteristika úradníka na konci 19. a začiatku 20. storočia, tak by práve vernosť stála na prvom mieste jeho charakterových vlastností. V dobách monarchie sa vernosť úradníka voči štátu preukazovala jeho prisahou cisárovi. [4, s. 246].

V neprospech kariérneho systému zasa vystupujú formalizmus, kastovníctvo a prílišná istota úradníkov. V prípade výhod zmluvného systému ide najmä o rovnosť prístupu k voľným miestam vo verejnej správe, ako aj o prispôsobovanie sa skladby zamestnancov vo verejnej správe súčasným potrebám. Jeho nevýhodami sú najmä fluktuácia zamestnancov a málo kladený dôraz na základné princípy správy, ako sú lojalita, etika, morálka a pod.

Každý štát si reguláciu verejnej správy upravil po svojom, s tým, že buď sa úplne stotožnil s proklamovanými systémami (napr. v Československej republike medzi dvoma svetovými vojnami sa uplatňovala tzv. služobná pragmatika, ktorá bola recipovaná z rakúskeho práva, a ktorej podstatou bol zmieňovaný kariérny systém, postavený na úprave definitívy), alebo sa od nich svojím spôsobom odlíšil a skombinoval oba systémy.

Služobná pragmatika napriek svojej dlhovekosti, prirodzene, nedokázala reagovať na spoločensko-politicko-ekonomickú objednávku praxe a aj z tohto dôvodu sa mnohé jej časti stali časom problematické. Zákon bol postavený na pilieri stability služobného pomeru, keďže štát presadzoval koncepciu nezrušiteľnosti pracovného pomeru štátnych zamestnancov a súčasne ich primeraného materiálneho zabezpečenia, výsledkom čoho mal byť efektívny systém štátnej služby. Zákonodarca však nepredpokladal skutočnosť, že nemalý podiel zamestnancov v zmysle im garantovaného časového (automatického) postupu nebude najmä z dôvodu sebauspokojenia vykazovať predpokladaný výkon práce (a to tak z hľadiska kvalitatívneho ako aj kvantitatívneho). [5, s. 36].

V súčasnom svete sa proklamuje skôr názor, že tradičný kariérny systém, založený na patrimoniálnom vzťahu úradníka k štátu je už zastaraný, a že výdobytky nového moderného zmluvného systému zavádzajú do verejnej správy pozitívne stránky, akými sú úspornosť, efektivita a väčšia konkurencieschopnosť štátu a jeho orgánov voči súkromnej sfére. Avšak do úvahy pripadá aj hybridné riešenie, a teda výber tých najlepších prvkov oboch systémov a ich spojenie do jedného.

Na otázku, ktorý zo systémov je ten pravý a najúčinnjší, nemožno odpovedať relevantne. V súčasnej dobe sme však svedkami stále viac sa uplatňujúcich tendencií zblížovania sa postavenia súkromných a verejných zamestnancov, a to najmä s ohľadom na európsku legislatívu, kde sa do už tradičných a vžitých inštitútov verejnoprávneho zamestnávania začleňujú také inštitúty zo súkromnej zamestnaneckej sféry, akými sú napr. právo na združovanie v odboroch, alebo právo na štrajk.

Takisto sa pri hodnotení oboch systémov musíme pozrieť aj na legislatívu orgánov EÚ, do ktorých kompetencie síce úprava verejnej správy nepatrí, hoci podľa niektorých autorov štátna úprava je nepochybne časťou politicko-administratívneho systému členských štátov EÚ, ktorá je najviac ovplyvňovaná národnými tradíciami a históriou, a ktorá bola po dlhú dobu najmenej dotknutá európskou integráciou [6, s. 3], avšak v rámci svojich možností sa nepriamo snažia ovplyvniť legislatívu členských štátov aj v tejto oblasti, čoho príkladom je napr. príloha Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy, ktorej obsahom bolo 17 zásad dobrej praxe, resp. dobrej správy (napr. rovný prístup k voľným pozíciám, odmeňovanie by malo byť úmerné zodpovednosti a vykonávanej funkcii, nestrannosť, politická neutralita, lojalita zamestnancov verejnej správy, atď.), ktorých úlohou bolo ovplyvniť administratívnoprávnu legislatívu členských štátov, aby sa čo najviac priblížila predstávam o úpravách týchto pomerov v právnom a v demokratickom štáte.

2. Pár poznámok k súčasnému právnemu postaveniu verejných zamestnancov v Slovenskej republike

V nasledujúcich vetách sa pokúsime opísať, vysvetliť a porovnať právnu úpravu postavenia zamestnancov verejnej správy v rámci právneho poriadku SR. Pre vnútroštátne právo SR je charakteristický model verejnej správy, v ktorom sa jednotlivé úlohy, ležiace na bedrách štátu, delia medzi štátne orgány a ostatné orgány vykonávajúce verejnú správu.

Verejná správa vo svojej vlastnej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Pre túto výkonnú moc je charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc, ktorou nedisponuje len štát, ale aj ďalšie neštátne subjekty, ktoré vykonávajú správu verejných záležitostí. [7, s. 310].

Verejná správa v SR sa delí na štátnu správu, ktorú pritom možno považovať v zásade za najrozsiahljší druh štátnej činnosti, keďže výkonom štátnej správy sa zabezpečuje realizácia všetkých funkcií štátu, a to vnútorných i vonkajších, a orgány štátnej správy plnia prevažnú časť úloh zabezpečovaných štátnymi orgánmi [8, s. 46], ako aj správu verejných vecí, ktorú vykonáva samospráva spolu s ostatnými orgánmi, ktorým zákonodarca udelil právomoci a kompetencie na výkon správy verejných záležitostí. Pod pojmom samospráva treba napr. podľa P. Škultétyho rozumieť výkon určitých presne vymedzených úloh správy štátu samostatnými, štátom uznanými verejnoprávnymi subjektmi. Samospráva zahŕňa oblasť verejnej správy, zákonom zverenej subjektom, ktorých sa bezprostredne dotýka. V tomto zmysle je samospráva časťou správy štátu, decentralizovanou na subjekty neštátneho charakteru. [9, s. 46].

Samozrejme, aby všetky vymenované subjekty mohli tieto kompetencie vykonávať, je potrebné ich zabezpečiť kompetentným personálom. A tu sa dostávame k hlavným problémom tejto témy, ktorými sú rozdielny prístup zamestnávania týchto zamestnancov na jednotlivých úsekoch verejnej správy, ako aj konkretizácia pomenovania zamestnancov v štátnej správe ako štátnych zamestnancov, keďže štátnymi zamestnancami sa nazývajú aj iní zamestnanci vo verejnej správe, nielen tí, ktorých štátnozamestnanecký pomer spadá pod regulatívy zákona o štátnej službe.

Súčasný platný právny stav vo verejnej správe SR je charakterizovaný už spomínanou hybridnou právnou úpravou, teda systém zamestnávania verejných zamestnancov pozostáva z oboch spomenutých systémov zamestnávania vo verejnej správe, a to tak kariérneho, ako aj zmluvného systému, ktoré však, samozrejme, neboli prebrané úplne, ale iba v miere vyhovujúcej súčasným podmienkam.

Tak napr. z kariérneho systému bol vypustený inštitút definitívy, ktorý je podľa súčasných právnych teoretikov už zastaraný, avšak na druhej strane bol zachovaný služobný postup, hoci iba v modifikovanej forme. V praxi to vyzerá asi tak, že právne postavenie zamestnancov v štátnej správe je upravené v iných právnych predpisoch ako postavenie zamestnancov vo verejnej správe. V prípade štátnej správy je základným právnym regulátorom zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. V prípade právnej regulácie ostatného výkonu prác vo verejnej správe ide o zákony č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov a zákon č. 313/2001 Z. z., ktorý bol v roku 2003 zrušený a nahradený zákonom č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, na ktoré nadväzuje celý rad zákonov upravujúcich čiastkové problematiky v tejto oblasti, akým je napr. zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, ako aj ďalších zákonov čiastkovo upravujúcich postavenie konkrétnych typov zamestnancov vo verejnej správe, ako napr. príslušníkov Policajného zboru, príslušníkov Hasičských a záchranných zborov a iných.

Z uvedeného vyplýva, že v SR momentálne požíva status verejného zamestnanca (úradníka) viacero typov zamestnancov, avšak charakteristické vlastnosti úradníka štátu ako takého do bodky spĺňa iba štátny zamestnanec, t. j. zamestnanec, ktorého postavenie je regulované zákonom o štátnej službe. V prípade, ak porovnáme zamestnancov vo verejnej správe (nie štátnych zamestnancov) so súkromnými zamestnancami, teda zamestnancami v súkromnom sektore, ktorých zamestnávanie sa riadi iba zákonom č. 311/2001 Z. z. Zákonníkom práce v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje základné princípy pracovnoprávných vzťahov, tak právne postavenie zamestnancov vo verejnej správe sa riadi tak Zákonníkom práce, ako aj ostatnými spomenutými a ďalšími zákonnými úpravami. Ich postavenie je teda trochu komplikovanejšie, keďže sa nespravujú jedným spoločným kodifikovaným právnym predpisom, ale viacerými na seba nadväzujúcimi predpismi.

Pri charakterizovaní jednotlivých typov verejných zamestnancov, či už v štátnej službe, alebo zamestnancov vykonávajúcich práce vo verejnom záujme treba podotknúť, že spomenuté právne úpravy sa vzťahujú iba na tých zamestnancov, ktorých práca nespočíva v manuálnej, remeselnej alebo v manipulačnej práci s prevahou fyzickej práce.

2.1 O zamestnancoch v štátnej službe

Ako už bolo uvedené, právne postavenie zamestnancov v štátnej správe je upravené v zákone o štátnej službe, ktorý je rámcovým predpisom pre úpravu štátnozamestna-

neckých vzťahov, teda vzťahov v rámci výkonu štátnej služby štátnymi zamestnancami. Zákon sa skladá z ôsmich častí, ktoré regulujú základné inštitúty štátnozamestnaneckého pomeru, ako sú základné zásady (napr. zásada zákazu diskriminácie v štátnozamestnaneckom pomere, zásada rovnakého prístupu k služobným miestam, zásada mlčanlivosti, zásada vzdelávania štátnych zamestnancov, atď.) štátnozamestnaneckých pomerov, vykladá kľúčové pojmy v rámci týchto vzťahov, práva a povinnosti štátnych zamestnancov, upravuje služobný pomer, podmienky prijatia do tohto pomeru, skončenie služobného pomeru, druhy služobných pomerov, odmeňovania štátnych zamestnancov a množstvo ďalších inštitútov potrebných pre plnohodnotnú a funkčnú reguláciu výkonu štátnej služby štátnym zamestnancom.

Na to, aby sme mohli relevantne odlíšiť štátneho zamestnanca od zamestnanca vo verejnej správe, je potrebné podotknúť, že v prípade štátnych zamestnancov ide o služobný pomer k štátu, ktorý vykonáva štátnu správu prostredníctvom na to ustanovených orgánov. Ako určuje zákon o štátnej službe v § 5 ods. 1 „štátna služba na účely tohto zákona je činnosť, ktorou štátny zamestnanec v rozsahu ustanovenom týmto zákonom alebo osobitným predpisom plní úlohy štátneho orgánu pri vykonávaní štátnej správy alebo plní úlohy pri vykonávaní štátnych záležitostí v služobnom úrade v príslušnom odbore štátnej služby alebo bez určenia odboru štátnej služby, a ktorá zahŕňa riadenie, rozhodovanie, kontrolu, dozor, inšpekciu, odbornú prípravu zákonov a ďalšie činnosti.“. Za štátny orgán sa na účely zákona o štátnej službe považuje služobný úrad, a v § 9 ods. 1 zákona o štátnej službe je uvedený taxatívny výpočet služobných úradov.

Ide teda o typickú štátnu službu, t. j. výkon práce v prospech štátu, resp. plnenie štátnych záležitostí v rámci štátnozamestnaneckého vzťahu so štátnym orgánom.

Na tomto mieste je vhodné poukázať na všetky charakteristické črty štátnozamestnaneckých pomerov podľa zákona o štátnej službe, na základe ktorých sa štátny zamestnanec líši od ostatných zamestnancov vo verejnej správe, ako aj od súkromných zamestnancov.

Najmarkantnejším rozdielom je služobný pomer. Pracovnoprávny vzťah, teda vzťah na základe ktorého zamestnanec vykonáva prácu, sa nazýva štátnozamestnaneckým, a je výsledkom založenia služobného pomeru. Ide o služobný pomer k štátu založený služobnou zmluvou podľa zákona o štátnej službe, a to zvolením, vymenovaním, alebo poverením za predpokladu, že vybraný uchádzač na voľné miesto v štátnej správe splnil všetky kvalifikačné predpoklady pre výkon práce, na rozdiel od pracovnoprávneho pomeru zamestnancov vo verejnej správe, ktorý je založený pracovnou zmluvou podľa zákona o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonníka práce.

V rámci štátnej služby je, ako už bolo uvedené, na prijímanie uchádzačov do služby kladený oveľa väčší dôraz, a to tak z hľadiska kvalitatívneho ako aj kvantitatívneho. Základnými zásadami, ktorými sa štátna služba riadi, sú profesionalita, politická neutralita, nestrannosť, stabilita štátnozamestnaneckého pomeru, profesionálna etika, teda základné zásady kariérneho systému. Uchádzač o štátnozamestnanecké miesto musí byť kvalifikovaný a sú na neho kladené oveľa väčšie požiadavky ako na rádových zamestnancov súkromnej sféry, keďže hlavným cieľom jeho práce je plniť štátny záujem a byť takpo-

vediac predĺženou rukou štátu vo vzťahoch k občanom. Zákon o štátnej službe presne vymedzuje predpoklady, ktoré uchádzač o miesto v štátnej správe musí spĺňať. Medzi základné predpoklady, bez splnenia ktorých nie je možné sa uchádzať o miesto v štátnej správe, patrí občianstvo, bezúhonnosť, ovládanie štátneho jazyka, spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu a splnenie kvalifikačných predpokladov charakteristických pre každé obsadzované miesto.

V rámci výkonu štátnej služby má štátny zamestnanec oveľa viac povinností ako zamestnanec v súkromnom sektore. Okrem základných požiadaviek, akými sú dôsledné a zodpovedné plnenie si svojich povinností, plnenie pokynov nadriadených, dodržiavanie predpisov vzťahujúcich sa na prácu ním vykonávanú, riadne hospodárenie so zverenými prostriedkami, ktoré sú charakteristické pre všetkých zamestnancov, či už v súkromnej alebo vo verejnej sfére, sú štátni zamestnanci povinní plniť aj ďalšie povinnosti, vyplývajúce z ich postavenia, ako je napr. dodržiavanie všetkých predpisov platných na území SR, politická nestrannosť a neutrálnosť, zachovávanie mlčanlivosti o skutočnostiach, ktoré sa dozvedeli pri výkone svojej práce, ako aj vyhýbanie sa konfliktu medzi služobnými a osobnými záujmami a ďalšie, ktoré taxatívne vymenúva zákon o štátnej službe v § 60 svojho znenia. Ďalším zvýšeným nárokom na osobu štátneho zamestnanca je aj jeho osobná zodpovednosť za škodu, ktorú spôsobil v rámci výkonu jeho činnosti.

Podľa niektorých autorov, pokiaľ pracovníci a funkcionári verejnej správy disponujú verejnou mocou, sú vo všeobecnom záujme vo zvýšenom rozsahu trestne chránení (pretože konajú v mene verejnej moci) a súčasne majú zvýšenú trestnú zodpovednosť (aby sa zabránilo zneužívaniu tejto právomoci, ktorá má byť výlučne len vo verejnom záujme). [3, s. 837].

Posledným markantným rozdielom je odmeňovanie štátnych zamestnancov, ktoré je upravené v piatej časti zákona o štátnej službe. Platové podmienky štátnych zamestnancov ako aj ich odmeňovanie je upravené a celé sa riadi iba zákonom o štátnej službe, čiže ich odmeňovanie sa neriadi iným zákonom, ako je to v prípade ostatných verejných zamestnancov, alebo trhom, ako je to u súkromných zamestnancov.

Jedným z prvkov prehlbujúcich verejnoprávny charakter štátnozamestnaneckých vzťahov je tiež druh režimu právnej úpravy adresovaný týmto právnym vzťahom, resp. osobitné postavenie štátu ako zamestnávateľského subjektu. Realizácia práv a povinností subsumovaná majoritne v kogentných právnych normách je výrazným premietnutím administratívnoprávnej regulácie s minimálnym množstvom súkromnoprávných znakov a takmer úplným vylúčením možnosti dispozitívneho právneho manévrovania štátnych zamestnancov v rámci ich zmluvných vzťahov. [10, s. 233].

2.2. O zamestnancoch vykonávajúcich práce vo verejnom záujme

Pracovnoprávny vzťah ostatných zamestnancov vo verejnej správe sa spravuje zákonom č. 552/2003 Z. z. o výkone prác vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov, ktorý je iba rámcovým, avšak základným regulátorom týchto vzťahov, keďže naň nadvä-

zujú iné verejnoprávne predpisy, upravujúce konkrétne inštitúty, problémy, či postavenie zamestnancov v týchto vzťahoch.

Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o výkone práce“) vytvára podmienky zamestnávania vo verejnom sektore tak, aby verejný sektor bol konkurencieschopný, aby pružne reagoval na meniace sa prostredie, aby bol nestranný a požíval dôveru občanov. Zákon o výkone práce ustanovuje všeobecne záväzné pravidlá platné tak pre zamestnancov, ako aj pre zamestnávateľov patriacich do rozsahu jeho pôsobnosti. Ustanovuje teda práva, povinnosti a obmedzenia zamestnancov a zamestnávateľov, ktoré budú povinní dodržiavať pri výkone práce vo verejnom záujme. Zákon o výkone práce ustanovuje predpoklady, ktoré je fyzická osoba povinná splniť, ak sa má stať zamestnancom pri výkone práce vo verejnom záujme. Ustanovuje tiež povinnosť miesto vedúceho zamestnanca obsadiť na základe výberového konania a upravuje podmienky jeho konania. V tomto zákone sú ustanovené aj ďalšie povinnosti a obmedzenia, ktoré je zamestnanec povinný dodržiavať nad rozsah povinností ustanovených v Zákonníku práce. [11].

Ako už bolo uvedené, pokiaľ ide o postavenie zamestnancov vo verejnej správe, je ich postavenie oproti štátnym zamestnancom verejnej správy o dosť komplikovanejšie, keďže nemajú jednotnú právnu úpravu, ale regulácia týchto vzťahov je rozkúskovaná do množstva predpisov a nezainteresovanému čitateľovi sa môže zdať dosť komplikovaná.

Charakteristickou vlastnosťou tohto typu zamestnancov je, že ide o zamestnancov, ktorí síce pracujú pre štát, resp. vykonávajú verejný záujem, avšak ich pracovný pomer sa zakladá pracovnou zmluvou upravenou zákonom o výkone prác vo verejnom záujme a Zákonníkom práce, teda ide o „skoro“ typický pracovnoprávny vzťah, ktorý poznáme zo súkromnej sféry. Aj tu sa, samozrejme, objavujú určité odlišnosti od súkromných zamestnancov ako aj od štátnych zamestnancov, na ktoré by sme v pár nasledujúcich riadkoch chceli poukázať.

Zamestnanec vo verejnej správe je svojím spôsobom ako zamestnanec v súkromnej sfére, teda vzťah, ktorý vzniká medzi ním a orgánom verejnej správy, je typický ako vzťah medzi zamestnancom a zamestnávateľom, s tým rozdielom, že na strane zamestnávateľa môžu vystupovať iba štátne orgány, obce, vyššie územné celky, právnické osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o otázkach v oblasti verejnej správy, ako aj ďalšie právnické osoby (verejnoprávne korporácie) taxatívne vymenované v zákone o výkone prác vo verejnej správe.

Verejná správa nie je výlučne mocensko-riadiacou aktivitou, ani klasickou (obvyklou) službou. Prienik vertikálneho (t. j. jednostranné pôsobenie na správanie sa ľudí) a horizontálneho momentu (t. j. rovného vzťahu vnútri verejnej správy) umožňuje chápať verejnú správu ako špecifickú službu „sui generis“. [12, s. 182].

Takisto aj v prípade zamestnávania vo verejnej správe sa na uchádzačov o voľné pracovné miesto kladú väčšie požiadavky ako na súkromných zamestnancov, avšak nie až v takej miere ako u štátnych zamestnancov. Tak napr. kľúčovými kvalifikačnými pred-

pokladmi sú spôsobilosť na právne úkony, bezúhonnosť a splnenie ďalších osobitných kvalifikačných predpokladov podľa osobitných predpisov. Pracovnoprávny pomer týchto zamestnancov sa takisto riadi určitými zásadami, ako sú profesionalita, lojalita a niektoré ďalšie, na ktorých dodržiavanie sa kladie veľký dôraz, s cieľom dosiahnutia čo najefektívnejšieho výkonu verejnej správy.

Ďalšie rozdiely, ktoré je potrebné spomenúť, sú odlišné práva a povinnosti týchto zamestnancov. Takisto ako pri štátnych zamestnancoch, aj v rámci regulácie týchto vzťahov sa zvyšujú nároky na zamestnancov, a to v rámci sprísnenia povinností, ktoré pri výkone svojich činností musia dodržiavať. Množstvo týchto povinností je také isté ako pri štátnych zamestnancoch. Ide hlavne o povinnosti typu zachovávanie mlčanlivosti, nezneužívanie informácií, zdržania sa konania, ktoré by mohlo viesť k rozporu záujmov, dodržiavania všetkých právnych predpisov platných na našom území, zneužívania výhod vyplývajúcich z práce vo verejnom záujme na osobné záujmy, ako aj vykonávania činnosti, ktorá by znížovala dôstojnosť vo vzťahu k jeho funkcii alebo by ohrozovala jeho nestrannosť.

V neposlednom rade aj v prípade zamestnancov verejnej správy je potrebné zdôrazniť rozdiely v právnej reglementácii ich odmeňovania. Ako už bolo spomenuté, odmeňovanie zamestnancov vo verejnej správe sa neriadi tým istým predpisom, v ktorom je upravený samotný pracovnoprávny pomer, t. j. zákonom o výkone prác vo verejnom záujme, ale samostatným, aj keď nadväzujúcim zákonom č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Tento zákon, podobne ako časť zákona o štátnej službe, samostatne upravuje odmeňovanie verejných zamestnancov s ohľadom na ich špecifické postavenie, ako aj výkon jednotlivých funkcií a úloh. Zákon upravuje podmienky odmeňovania verejných zamestnancov, jednotlivé druhy platov, príplatkov a podobne, ako aj rozdelenie zamestnancov do platových tried a stupňov, a to podľa činnosti ktorú vykonávajú. Ide teda o funkcie, ktoré zastávajú.

Cieľom zákonodarcu pri schvaľovaní tohto zákona, ako aj zákona o výkone prác vo verejnom záujme bolo dosiahnuť stav, aby verejný sektor pri určovaní politiky zamestnávania a pri riadení ľudských zdrojov bol konkurencieschopný voči súkromnému sektoru, aby bol kvalitný, pružne reagujúci na meniace sa prostredie, nestranný a požívajúci dôveru občanov.

Záver

Právne postavenie zamestnancov vo verejnej správe, teda tak štátnych zamestnancov, ako aj zamestnancov vykonávajúcich práce vo verejnom záujme, je značne komplikované. Právna roztrieštenosť a na ňu nadväzujúca neprehľadnosť v platných predpisoch sťažuje už aj tak dosť komplikovanú pozíciu týchto zamestnancov.

Na druhej strane súhlasíme s právnymi teoretikmi v názore na dvojaké postavenie verejných zamestnancov, a teda na ich rozdelenie na tých, ktorí vykonávajú vôľu štátu, resp. ich činnosťou je výkon štátnej správy, a na ostatných zamestnancov verejnej správy, pracujúcich síce pre štát, resp. orgány a organizácie vytvorené štátom, avšak ich činnosť

ťou je uspokojovanie verejných potrieb, keďže odlišnosti v rámci výkonu ich pracovných činností sú natoľko veľké, že ich zjednotenie do jedného typu „úradníka“ by nebolo vhodné.

Úvaha nad zjednotením (kodifikovaním) právnej úpravy oboch typov verejných zamestnancov do jedného prehľadného právneho predpisu má svoje racio. Legislatívna konštrukcia zákona by bola analogická ako pri Zákonníku práce, ktorý upravuje právne postavenie súkromných zamestnancov, v ktorom by bolo upravené právne postavenie oboch typov verejných zamestnancov s tým, že by sa zákon delil na všeobecnú časť, ktorá by obsahovala spoločné ustanovenia pre oba typy zamestnancov, a na osobitné časti, charakterizujúce a špecifikujúce právne postavenie oboch typov zamestnancov, a to od spoločných práv a povinností, až po rozdielny prístup k zamestnávaniu, k zodpovednosti za škodu a k špecifikám jednotlivých druhov verejných zamestnancov. Navrhovaná právna úprava by značne zjednodušila právne postavenie takýchto zamestnancov, sprehľadnila by legislatívu, a zároveň by eliminovala pomerne normatívnu hypertrofiu tak vlastnú, ale z praktického hľadiska nežiaducu, pre túto oblasť zamestnaneckých vzťahov.

Literatúra

- [1] Článok 6 Deklarácie práv človeka a občana (1789).
- [2] Článok 13 Deklarácie práv človeka a občana (1789).
- [3] HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo*. Praha: C.H. Beck, 2009. s. 837. ISBN 978-80-7400-049-2.
- [4] TAUCHEN, J.: Právní postavení úřednictva ve Třetí říši. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*, No. 3, Vol. 15, 2007. s. 245-249. ISSN 1210-9126.
- [5] KURIL, M.: Historická genéza štátnej služby. In: *Policajná teória a prax*, No. 4, Vol. 15, 2007. s. 34-39. ISSN 1335-1370.
- [6] AUER, A., DEMMKE, Ch., POLET, R.: *Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situations and Perspectives*. Maastricht: EIPA, 2001. s. 240.
- [7] WEYR, F.: *Teória práva*. Brno: Orbis, 1936. s. 181.
- [8] GAŠPAR, M.: *Moderná verejná správa*. Bratislava: Procom, 1993. s. 128.
- [9] ŠKULTÉTY, P. a kol.: *Správne právo hmotné - všeobecná časť*. Bratislava: Právnická fakulta UK v Bratislave, 2004. s. 221. ISBN 80-7160-183-7.
- [10] KURIL, M.: Niektoré spoločné a rozdielne črty pracovnoprávných vzťahov a zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe v kontexte súčasného spoločenského vývoja. In: *Zborník medzinárodnej konferencie „Úlohy a funkcie práva v SR v súčasnej etape spoločenského vývoja“*. Sládkovičovo: Fakulta práva Janka Jesenského, 2007. s. 231-237. ISBN 978-80-89267-11-8.
- [11] KOLEKTÍV AUTOROV: Zákon o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme. In: *Personálny a mzdový poradca podnikateľa*, č. 6 - 7. 2004. ISSN 1335-1508.

- [12] KURIL, M.: Niekoľko aktuálnych úvah k pojmu verejná správa (verejná služba). In: *Zborník príspevkov z vedeckého seminára „Rozvoj akademického vzdelávania pre potreby verejnej správy“*. Bratislava: VŠEMvs, 2008. s. 178-185. ISBN 978-80-89143-9.
- [13] Zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
- [14] Zákon č. 553/2003 Z. z. o odmeňovaní niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme v znení neskorších predpisov.
- [15] Zákon č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- [16] Zákon č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe v znení neskorších predpisov.
- [17] Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. R (2000)6: Postavenie verejných zamestnancov v Európe.

Kontakt

Mgr. Vladimír Minčíč
Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia
Právnická fakulta
Univerzita Komenského v Bratislave
Šafárikovo nám. 6
810 00 Bratislava
E-mail: vladimir.mincic@flaw.uniba.sk

Prevenca kriminality na úrovni Európskej únie

Mag. iur. Andrej Karpat

Abstrakt

Príspevok sa zaoberá prevenciou kriminality v jednotlivých dokumentoch prijatých na úrovni Európskej únie. Vychádza z dôležitosti prevencie kriminality a poukazuje na potrebu spoločného a koordinovaného postupu Európskej únie v jednotlivých oblastiach prevencie kriminality, ktorý má zabezpečiť efektívnosť a účinnosť preventívnych nástrojov. Zaoberá sa analýzou vývoja prístupov k prevencii kriminality na úrovni Európskej únie, pričom za kľúčové považuje prijatie Amsterdamskej zmluvy, a podrobne aj prevenciou kriminality pred a po jej prijatí. Uvádza aj niektoré aspekty novej legislatívy Európskej únie.

Kľúčové slová: prevencia kriminality, spoločný a koordinovaný postup v prevencii kriminality, prevencia organizovaného zločinu, Amsterdamská zmluva, oblasť bezpečnosti, slobody a spravodlivosti

Crime prevention on the European Union scale

Abstract

The article deals with crime prevention in individual documents concluded on the European Union scale. It is based on the importance of crime prevention and it points out the necessity of cooperative and coordinated procedure of the European Union in particular areas of crime prevention, which has to set the effectiveness of preventive instruments. It deals with the analysis of the evolution of approaches to crime prevention on the European Union scale and it particularly regards the conclusion of the Treaty of Amsterdam to be crucial. It minutely deals with crime prevention before and after the conclusion of the Treaty of Amsterdam and it introduces some aspects of the new legislation of the European Union as well.

Keywords: crime prevention, common and coordinate actions for prevention crime prevention, prevention of organized crime, the Treaty of Amsterdam, the area of freedom, security and justice

Úvod

Otázky prevencie kriminality nie sú a nemôžu byť predmetom diskusií a riešení výhradne na úrovni jednotlivých členských štátov. Napriek tomu, že prevencia kriminality a voľba vhodných nástrojov a preventívnych aktív je výrazne determinovaná kriminologickými ukazovateľmi kriminality v jednotlivých štátoch, účinná a efektívna prevencia kriminality si vyžaduje spoločný a koordinovaný postup. Kriminalita celkovo predstavuje jeden z veľmi vážnych problémov súčasnej spoločnosti. Technický a technologický vývoj, ako aj proces globalizácie a prehĺbovanie európskej integrácie, automaticky viedli ku vzniku nových prvkov kriminality, ktorými je organizovanosť, cezhraničný a celkovo nadnárodný charakter. Táto situácia si nevyhnutne vyžiadala adekvátnu reakciu a riešenie otázok

kriminality na nadnárodnej úrovni. Odrazom tejto skutočnosti sú viaceré dokumenty medzinárodnej povahy, ako aj viaceré aktivity a programy realizované zo strany oficiálnych medzinárodných organizácií. Za veľmi dôležité možno považovať aj viaceré významné dokumenty prijaté na úrovni Organizácie spojených národov (Ženevský kongres z roku 1955, Komisia OSN pre prevenciu kriminality a trestnú justíciu, Smernica pre technickú pomoc v oblasti prevencie kriminality v mestách v roku 1995, rezolúcia Prvky zodpovednej prevencie kriminality, Revidovaný návrh prvkov zodpovednej prevencie kriminality z roku 1999, ktoré boli predchodcami smerníc pre prevenciu kriminality z roku 2002), ako aj na úrovni Rady Európy (Kongres miestnych a regionálnych samospráv v roku 1994 sa otázkami prevencie zaoberal priamo aj nepriamo, ďalej boli vydané viaceré Odporúčania Výboru ministrov v roku 1987 k organizácii prevencie kriminality, v roku 1983 k účasti na kriminálnej politike) a tiež odporúčania z rokov 2000, 2003 a 2004).

1. Dokumenty prijaté na úrovni Európskej únie

Napriek tomu, že prevencia kriminality predstavuje veľmi dôležitú európsku otázku, v rámci EÚ jej zatiaľ nebola venovaná rozsiahlejšia či zásadná pozornosť. Pomerne málo z množstva dokumentov prijatých na úrovni EÚ sa primárne a detailne zaoberá prevenciou kriminality, preventívnymi postupmi, aktivitami či programami. Všeobecne sa uvádza, že v rámci EÚ sa pozornosť prevencii kriminality začala venovať približne v roku 1999 v súvislosti s prijatím a platnosťou Amsterdamskej zmluvy a následnými aktivitami. [1, s. 228]. Z pohľadu prevencie kriminality boli postupne prijaté viaceré významné rozhodnutia, rámcové rozhodnutia, smernice, odporúčania i stanoviská a celkovo viaceré dôležité akty, ktoré možno považovať v oblasti prevencie kriminality za nosné. Z väčšej skupiny dokumentov možno spomenúť predovšetkým:

- Rozhodnutie Komisie o zriadení Európskeho fóra pre prevenciu organizovaného zločinu (EU Forum on organised crime prevention) z roku 2001,
- Rozhodnutie Rady č. 2001/427/SVV o vytvorení Európskej siete pre prevenciu kriminality (EU Crime Prevention Network - EUCPN) z roku 2001,
- Rozhodnutie Rady č. 2001/515/SVV o zriadení programu podpory, výmeny a odbornej prípravy a spolupráce pri prevencii kriminality HIPPOCRATES,
- Rozhodnutie Rady č. 2002/630/SVV o zriadení programu policajnej a súdnej spolupráce v oblasti kriminality AGIS,
- Rámcové rozhodnutie Rady o boji proti obchodovaniu s ľuďmi (2002/629/SVV),
- Smernicu Európskeho parlamentu a Rady o predchádzaní obchodovaniu s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí, ktorou sa zrušuje Rámcové rozhodnutie Rady č. 2002/629/SVV o boji proti obchodovaniu s ľuďmi,
- Oznámenie Komisie (COM/2004/165) Rade a Európskemu parlamentu o prevencii kriminality z roku 2004,
- Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru (2006/C 110/13) na tému „Prevencia kriminality mladistvých, spôsoby riešenia kriminality mladistvých a úloha justície mladistvých v EÚ“ z roku 2006,
- Uznesenie Európskeho parlamentu z júna roku 2007 (2007/2011/INI) o kriminalite mladistvých, úlohe žien a rodiny a spoločnosti,

- Rozhodnutie Komisie č.2009/902/SVV o vytvorení Európskej siete na predchádzanie trestnej činnosti (EUCPN) a o zrušení rozhodnutia č. 2001/427/SVV, ktorým v podstate došlo k zmene pôvodnej zakladateľskej legislatívy a k prijatiu novej,
- Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o predchádzaní obchodovaniu s ľuďmi a boji proti nemu a o ochrane obetí“, ktorým sa zrušuje rámcové rozhodnutie č. 2002/629/SVV o boji proti obchodovaniu s ľuďmi (2011/C 51/10),
- Rozhodnutie Rady č. 2007/125/SVV 2007, ktorým sa ustanovuje na obdobie rokov 2007 až 2013 ako súčasť všeobecného programu o bezpečnosti a ochrane slobôd osobitný program „Predchádzanie a boj proti trestnej činnosti“.

Podrobnou analýzou týchto, z pohľadu prevencie kriminality dôležitých dokumentov, sa zaoberáme v nasledujúcom texte. Odhliadnuc od týchto kľúčových dokumentov a aktivít je však potrebné uviesť, že snahy ES/EÚ zamerané na oblasť prevencie kriminality sú viditeľné aj na úrovni primárneho práva, a taktiež vo viacerých dôležitých aktoch, ktoré sa zameriavali aj na riešenie iných problémov a prevencie kriminality sa dotýkali len okrajovo alebo v menšom rozsahu. V tejto súvislosti možno spomenúť predovšetkým:

- niektoré ustanovenia (čl. 2, čl. 29 pôvodne čl. K.1), čl. 30 ods. 1, čl. 31 a čl. 34 ods. 2 písm. c) Zmluvy o EÚ v znení pred Lisabonom,
- Viedenský akčný plán vyzývajúci na vytvorenie opatrení na prevenciu kriminality, a to do piatich rokov od účinnosti Amsterdamskej zmluvy,
- závery Európskej Rady z Tampere z roku 1999 o potrebe pripraviť opatrenia na prevenciu kriminality a o potrebe vymieňať si skúsenosti a najlepšie postupy, o nevyhnutnosti posilniť sieť vnútroštátnych orgánov, ktoré sa zaoberajú a zodpovedajú za prevenciu kriminality,
- Rezolúciu Európskeho parlamentu z decembra 1993 o trestnej činnosti malého rozsahu v mestských oblastiach a jej prepojeniach na organizovaný zločin,
- Rezolúciu Európskeho parlamentu z novembra 1998 o usmerneniach a opatreniach na prevenciu proti organizovanému zločinu v súvislosti s vytvorením komplexnej stratégie pre boj proti nemu,
- Stratégiu EÚ zo začiatku nového milénia pre prevenciu a kontrolu organizovaného zločinu, v ktorej je vyjadrená žiadosť vo vzťahu k Rade expertov, aby s cieľom prevencie kriminality vytvorili sieť pozostávajúcu z expertov na prevenciu, ktorí budú pochádzať z členských štátov a z ich organizácií,
- závery a odporúčania viacerých konferencií a seminárov (v roku 1996 v Štokholme, v roku 1997 v Noordwijku, v roku 1998 v Londýne a v roku 2000 v Algarve), ktoré žiadali v rámci EÚ vytvoriť sieť pre rozvoj prevencie kriminality a ktoré boli zohľadňované aj pri vytváraní Európskej siete pre prevenciu kriminality.

2. Prevencia organizovaného zločinu na úrovni Európskej únie

Osobitnou otázkou riešenou na úrovni EÚ je otázka organizovaného zločinu, jeho prevencia a celkovo boj proti organizovanému zločinu. Aj v tejto súvislosti boli prijaté viaceré dôležité akty, ktorých podstata nie je síce primárne preventívna, ale prevencie organizovaného zločinu v EÚ sa dotýkajú. Zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach

členských štátov EÚ, ktoré bolo výsledkom Schengenských dohôd, a taktiež aj rozšírenie a realizácia voľného pohybu, predovšetkým osôb, automaticky s cieľom prevencie a postihovania organizovaného zločinu viedli k nutnosti prijatia kompenzačných opatrení. Ide predovšetkým o:

- Akčný plán boja proti organizovanému zločinu (97/C 251/01) prijatý Radou v apríli 1997, ktorý identifikoval nebezpečenstvo, ktoré v súvislosti s organizovaným zločinom hrozí EÚ; zdôraznil prepojenie organizovaného zločinu a finančných ziskov. Vyzdvihol potrebu rýchlej a operatívnej spolupráce policajných, colných a justičných orgánov členských štátov. K prostriedkom boja proti organizovanému zločinu zaradovoval opatrenia prijímané v rámci legislatív jednotlivých členských štátov, ako aj opatrenia prijímané v rámci legislatívy na úrovni EÚ, podporovanie vyhodnocovania informácií o spôsoboch páchania jednotlivých trestných činov, ako aj vytvorenie jednotnej a ustálenej definície organizovaného zločinu a nevyhnutnosť urýchlenej ratifikácie medzinárodných zmlúv v tejto oblasti;
- Spoločnú akciu Rady z decembra 1998 prijatú na základe čl. K3 (nový čl. 31 Zmluvy o EÚ); v nadväznosti na Akčný plán a opatrenia, ktoré sú v ňom obsiahnuté, definovala zločineckú organizáciu ako štruktúrované združenie zriadené na určitú dobu, v ktorom v zhode konajú viac ako dve osoby s cieľom páchať trestné činy, pri ktorých je trestná sadzba trestu alebo detencie najmenej štyri roky, pokiaľ sú takéto činy nezákonné a ovplyvňujú činnosť verejných orgánov, ak sú spáchané z cieľom získať materiálny prospech;
- prijatie opatrení, ktoré smerujú k prevencii organizovaného zločinu, a ktoré odporúčala členským štátom aj Amsterdamská zmluva, pričom jej cieľ bol zdôraznený aj na samite v Tampere;
- na rokovanie v Tampere a jeho závery nadviazal Haagsky program z roku 2004, ktorý obsahoval postup EÚ v oblasti bezpečnosti a spravodlivosti, a to na obdobie najbližších päť rokov;
- zásadný prelom v pevnej a v značne všeobecnej konštrukcii boja proti organizovanému zločinu predstavovala až Amsterdamská zmluva, ktorá členským štátom po svojej účinnosti priamo odporúčala prijať opatrenia na prevenciu organizovaného zločinu;
- na konci 90. rokov bola prijatá vnútorná Stratégia EÚ boja proti organizovanému zločinu pre počiatočné obdobie nového milénia. Za hlavné ciele si stanovila zhromažďovať a analyzovať dáta o organizovanom zločine, zabrániť jeho preniknutiu do súkromného a verejného sektora, posilniť prevenciu, zdokonaľiť legislatívu v oblasti trestného práva procesného (posilnenie medzinárodnej spolupráce, skvalitňovanie vyšetrovania), a tiež operatívu (úlohy Europolu, ktorý každoročne tiež zverejňuje výročnú správu o organizovanom zločine v rámci EÚ, v ktorej sa zaoberá aj efektívnosťou a účinnosťou preventívnych opatrení, ktoré boli zavedené, a potláčaním organizovaného zločinu na úrovni EÚ a na úrovni členských štátov).

Prevencia kriminality predstavuje pomerne nový fenomén, ktorý si aj na úrovni EÚ vyžaduje značnú pozornosť. Samozrejme, otázky spoločnej bezpečnosti boli na tejto úrovni diskutované dlho a pomerne dôkladne, avšak prevencia kriminality nadobudla zásadnejší

význam a do popredia sa dostala až nedávno. V zmysle definície, ktorú uvádza Komisia možno za prevenciu považovať realizáciu takých činností, ktoré kvantitatívne aj kvalitatívne prispievajú k odstraňovaniu alebo znižovaniu kriminality ako spoločenského javu, a to prostredníctvom stálej systematickej a štruktúrovanej spolupráce, alebo prostredníctvom aktivít, ktoré sa realizujú ad hoc. [2, bod 2.2.2]. Prevencia ako taká má viesť aj k zníženiu pocitu nebezpečenstva a ohrozenia z pohľadu občanov EÚ. Ide pritom o sústavu činností, ktoré sú vykonávané nielen subjektmi lokalizovanými do oblasti verejnej, ale aj do sféry súkromnej. Jednotlivé druhy prevencie môžu byť členené v závislosti od subjektov, a to na prevenciu vo vzťahu k páchatelom, vo vzťahu k obetiam alebo aj vo vzťahu ku skupinám osôb, ktoré možno považovať za ohrozené. Ich cieľom je:

- čo najviac eliminovať, odstraňovať a neutralizovať také vplyvy a podmienky, ktoré sa podieľajú na vzniku kriminality (kriminogénne faktory),
- eliminovať a minimalizovať vplyvy, ktoré vedú k viktimácii, a taktiež
- posilňovať účinnosť opatrení a aktivít, ktoré majú pomáhať obetiam trestných činov.

Dokumenty a celkovo aktivity, ktoré sú primárne zamerané na oblasť prevencie kriminality, alebo sa jej len dotýkajú, možno charakterizovať v chronologickom slede podľa vývojových období, ktorými EÚ prešla. Pôvodne išlo o dokumenty, ktoré sa prevencii kriminality nevenovali primárne. Postupne sa do popredia dostávali otázky boja proti organizovanému zločinu a medzinárodnému terorizmu. Za kľúčové sa z pohľadu prevencie kriminality považuje prijatie (1997) a platnosť Amsterdamskej zmluvy (1999), ktorou sa menili Zmluvy o založení Európskych spoločenstiev a tiež Zmluva o EÚ. Dokumenty a aktivity týkajúce sa prevencie kriminality teda možno charakterizovať:

- v období do prijatia Amsterdamskej zmluvy
- a v období po prijatí Amsterdamskej zmluvy.

3. Obdobie do prijatia Amsterdamskej zmluvy

Viacere negatívne udalosti, predovšetkým únos Schleyera (1970), vraždenie Izraelčanov počas olympijských hier (1972), postupne viedli k pochybnostiam o tom, či členské štáty sú schopné sami si zabezpečiť bezpečnostné otázky, a či sú schopné dostatočne zabezpečiť aj ochranu pre svojich občanov.

V období po druhej svetovej vojne prevládala v európskej spoločnosti atmosféra voľajúca po zabezpečení trvalého mieru a hľadanií foriem jeho realizácie. Vo všeobecnosti prevládal pragmatický názor, že ho nedokážu garantovať jednotlivé národné štáty, ale len zjednotená Európa. Tieto tvrdenia prehlboval aj fakt, že na prahu studenej vojny medzi západným a východným svetom mocenský vplyv a agresorské prejavy Sovietskeho zväzu podporované predovšetkým jeho vojenskými možnosťami neustále narastali a pre formujúce sa západoeurópske demokracie predstavovali potenciálnu hrozbu. [3, s. 56].

Výsledkom týchto pochybností bolo prijatie záveru, že práve Spoločenstvo je schopné nielen členským štátom, ale aj ich obyvateľom poskytovať podstatne vyššiu úroveň bezpečnosti a istoty. V súvislosti s hľadaním odpovedí na kľúčové otázky a potrebou efektívneho boja s organizovaným zločinom na nadnárodnej úrovni sa v roku 1975 konala

v Ríme schôdza. Na nej boli prvýkrát v rámci Spoločenstva diskutované otázky bezpečnosti. Ich výsledkom bolo konštatovanie, že je nevyhnutná ďalšia spolupráca členských štátov v tejto oblasti a taktiež aj výmena informácií. Na tomto základe bola v roku 1976 vytvorená skupina TREVI (terorizmus, radikalizmus, extrémizmus, medzinárodné násillie) ako spoločná platforma pre výmenu informácií medzi orgánmi polície a spravodajskými službami jednotlivých členských štátov. Projekt bol neskôr rozdelený do viacerých pracovných skupín, ktoré boli zamerané na odlišné oblasti. Vzhľadom na neformálnu povahu, ktorú táto platforma mala, sa však nepodarilo dosiahnuť významné ciele definované pre jednotlivé oblasti. Napriek tomu však možno prínos tohto projektu hodnotiť veľmi kladne, nakoľko sa stal určitým podkladom pre ďalšiu spoluprácu členských štátov a neskôr aj pre činnosť Europolu.

Voľný pohyb osôb a tovaru, ich neustály vývoj a rozvoj postupne viedli k poznávaniu jednotlivých prekážok, ktoré voľnému pohybu bránili, alebo ho obmedzovali. Okrem iných sa za kľúčové považovali aj kontroly realizované na vnútorných hraniciach. Zlomovým momentom v tomto smere bolo uzavretie bloku Schengenských dohôd. Bola to dohoda o zrušení kontrol na spoločných hraniciach z roku 1985 medzi SRN, Belgickom, Luxemburskom a Holandskom. Z pätnástky členských štátov dodnes nie sú zmluvnými stranami Írsko a Veľká Británia. Osobitné postavenie si vyhradilo Dánsko a pridruženými štátmi sú Nórsko a Island, ktoré sa taktiež zaviazali k plneniu záväzkov vyplývajúcich z *acquis*.

Schengenské zmluvy vznikli teda ešte pred vznikom EÚ a s jej vznikom ani pôvodne nesúviseli. Išlo o zmluvy uzatvárané podľa pravidiel medzinárodného práva verejného, ktoré vyjadrovali medzivládny rámec spolupráce. Táto skutočnosť sa však postupnou komunitarizáciou ustanovení dohôd a vykonávacieho protokolu menila a vyvrcholila v neskorších obdobiach prijatím protokolu k Amsterdamskej zmluve, ktorý sa pripojil k zmluve o založení Spoločenstva a k Zmluve o vzniku EÚ. Takto došlo k začleneniu Schengenských dohôd (systému) do komunitárneho a aj do únijného práva.

Prijatie Schengenských dohôd bolo veľmi významným krokom v procese európskej integrácie. Avšak reakcia na novo vznikajúce bezpečnostné riziká bola pomerne komplikovaná. Následne na vykonávanie Schengenských zmlúv bol podpísaný dohovor, ktorý sa zameriaval na spoluprácu v piatich oblastiach, a to na:

- zrušenie kontrol osôb a tovaru na vnútorných hraniciach členských štátov,
- posilnenie kontrol na vonkajších hraniciach EÚ,
- zlepšenie kvality spolupráce policajných, justičných a colných orgánov členských štátov,
- zavedenie Schengenského informačného systému, ktorý predstavuje pátrací a informačný systém v boji proti kriminalite,
- harmonizáciu vízovej a azylovej politiky, zbraní, streliva, justičnú spoluprácu v trestných veciach.

Celkovo implementácia Schengenskej dohody sa ukázala ako problematická, keďže pre spoluprácu členských štátov neexistoval spoločný, ani celkový rámec a ani relevantné postupy.

Určitou zmenou tejto situácie je vznik EÚ v roku 1993 Zmluvou o EÚ (Maastrichtská zmluva, Holandsko, 1992, ďalej len „ZEÚ“). ZEÚ predstavovala obrovský krok v oblasti európskej integrácie. Zaviedla tzv. pilierové členenie (štruktúru EÚ). Obsahovala konkrétny článok o rozvíjaní spolupráce v oblasti justície a vnútra tak, aby sa naplnili základné ciele, predovšetkým požiadavka voľného pohybu osôb. Cieľom jej III. piliera sa mal stať „rozvoj úzkej spolupráce v oblasti justície a vnútra“. Pre účely vykonávania VI. hlavy (spolupráca v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí) predstavila aj konkrétne a podrobné pravidlá.

Článok K. 1 v rámci VI. hlavy ZEÚ (ustanovenia o spolupráci v oblasti spravodlivosti a vnútorných záležitostí) priamo určil, že spolupráca v oblasti spravodlivosti a vnútorných vecí sa spravuje konkrétnymi ustanoveniami. Členské štáty v snahe dosiahnuť ciele EÚ považujú za oblasti spoločného záujmu oblasť [4, čl. K.1]:

- azylovej politiky,
- pravidiel, ktoré upravujú prekročenie vonkajších hraníc členských štátov a vykonávanie kontroly na týchto hraniciach,
- prisťahovaleckej politiky, ktorá sa týka štátnych príslušníkov tretích krajín; ide o:
 - podmienky vstupu štátnych príslušníkov tretích krajín na územie členských štátov a ich pohyb na tomto území,
 - podmienky pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na území členských štátov, vrátane spájania rodín a možnosti zamestnania,
 - boj proti nelegálnemu prisťahovalectvu, pobytu a proti práci štátnych príslušníkov tretích krajín na území členských štátov,
- boja proti drogovým závislostiam, ak sa nezahŕňa pod ustanovenia odsekov 7 až 9,
- boja proti podvodom v medzinárodnom rozsahu, ak sa nezahŕňa pod ustanovenia odsekov 7 až 9,
- súdnej spolupráce v občianskych veciach,
- súdnej spolupráce v trestných veciach,
- colnej spolupráce,
- policajnej spolupráce za účelom boja proti terorizmu, nezákonnému obchodovaniu s drogami a ďalším závažným formám medzinárodného zločinu; v prípade potreby sú to aj určité aspekty colnej spolupráce v súvislosti s organizáciou systému únie v oblasti výmeny informácií v rámci Európolu.

Všetky záležitosti uvedené v tomto príspevku museli byť riešené v súlade s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a slobôd (z roku 1950), ako aj s Dohovorom o postavení utečencov (z roku 1951). Vo všetkých uvedených oblastiach (K.1) sa stanovila pre členské štáty povinnosť informovať sa navzájom, a to s cieľom koordinácie svojich činností. Na podnet ktoréhokoľvek členského štátu alebo štátov alebo na podnet Komisie sa priznalo Rade právo [4, čl. K.3]:

- zaujímať v konkrétnych oblastiach spoločnú pozíciu,
- vhodne podporovať spoluprácu, ktorá prispieva k napĺňaniu cieľov EÚ,
- prijímať spoločný postup, ak sa ním ciele EÚ realizujú lepšie ako postupmi jednotlivých štátov (Rada o prijatí rozhoduje kvalifikovanou väčšinou),

- vypracovať dohovory, ktoré odporúča členským štátom v súlade s ich právnym poriadkom prijať.

ZEÚ taktiež rozhodla o zavedení európskej policajnej jednotky Europol, ktorý je špecializovaným útvarom pre boj s drogovou kriminalitou. Svoju činnosť začal 3. januára 1994. Pôvodne mal slúžiť na zhromažďovanie informácií, na kriminalistické alebo operatívne analýzy, na výmenu operatívnych policajných informácií medzi členskými štátmi, na poskytovanie pomoci a technickej podpory v boji proti organizovanej kriminalite, ale nebola mu priznaná právomoc na území členských štátov. Prelomovou sa stala až Amsterdamská zmluva, ktorá umožnila vytváranie spoločných vyšetrovacích tímov. Europol tak môže koordinovať vykonanie vyšetrovania príslušných orgánov členských štátov EÚ, vrátane podporných operatívnych akcií spoločných tímov, ktorých členom je zástupca Europolu.

Napriek tomu, že celkovo v článkoch K. 1 až K. 9 boli obsiahnuté základné pravidlá pre postup v tejto oblasti, postupne sa začali vynárať viaceré problémy. Aj naďalej totiž absentovali jasné ciele. Komplikáciou bola aj vyžadovaná jednomyselnosť v Rade pri prijímaní rozhodnutí, dĺžka ratifikácie dohovorov, a taktiež aj ich pomerne nejasné právne postavenie. Azda za najväčší prelom v tejto oblasti možno považovať prijatie Amsterdamskej zmluvy v roku 1997, ktorá nadobudla platnosť v roku 1999.

4. Obdobie po prijatí Amsterdamskej zmluvy

Z pohľadu prevencie kriminality na úrovni EÚ je považovaná práve Amsterdamská zmluva za kľúčovú. Nastolila tému prevencie kriminality a jasne ukazuje na otázky vnútornej bezpečnosti v rámci EÚ. Celkovo predstavovala najvýznamnejší posun spolupráce v oblasti trestného práva. Práve ňou došlo k stanoveniu cieľa pre policajnú a aj súdnu spoluprácu, ktorou sa stala prevencia a boj proti trestnej činnosti, organizovanej či inej, najmä prevencia a boj s terorizmom, s obchodovaním s ľuďmi, prevencia a boj s trestnými činmi páchanými na deťoch, ako aj boj proti obchodu s drogami, zbraňami, boj proti podvodom a tiež proti korupcii. Najvýznamnejšie bolo práve toto rozšírenie zmluvných ustanovení, ktoré sa dotýkali boja s trestnou činnosťou, čo súviselo s rozšírením priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorému bola oblasť III. piliera prispôbená. EÚ sa začala zameriavať na oblasť organizovanej a neorganizovanej kriminality. Napriek tomu, že ostala stanovená požiadavka jednomyselnosti v Rade, stanovili sa z nej viaceré výnimky. Rovnako došlo k zlepšeniu v oblasti ratifikácie dohovorov. Ak nie je priamo v dohovore určené inak, dohovory nadobúdajú platnosť v členských štátoch, ktoré ich prijali už vtedy, keď boli prijaté aspoň polovicou členských štátov. Opatrenia, ktoré Rada prijíma na vykonanie dohovorov, sa v nej prijímajú dvojpäťtinovou väčšinou.

Prevencia kriminality bola premietnutá do viacerých dôležitých ustanovení. Ide nielen o ustanovenie vytyčujúce základné ciele EÚ (čl. B, nový čl. 2), ale taktiež aj o viaceré dôležité ustanovenia obsiahnuté v VI. hlave „Ustanovenia o policajnej a súdnej spolupráci v trestných veciach“ (čl. K.1 a nasl., nový čl. 29 a nasl.).

EÚ si kladie nasledujúce ciele:

- podporovať hospodársky a sociálny pokrok a vysokú úroveň zamestnanosti, dosa-

hovať vyrovnaný a trvalo udržateľný rozvoj, predovšetkým utvorením priestoru bez vnútorných hraníc, posilnením hospodárskej a sociálnej súdržnosti, vytvorením hospodárskej a menovej únie, a napokon zavedením jednotnej meny v súlade s ustanoveniami tejto zmluvy,

- presadzovať svoju identitu na medzinárodnej scéne, hlavne uskutočňovaním spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politiky, vrátane postupného utvárania spoločnej obrannej politiky, ktorá by mohla viesť v súlade s ustanoveniami článku J.7 k spoločnej obrane,
- posilniť ochranu práv a záujmov štátnych príslušníkov svojich členských štátov zavedením občianstva únie,
- zachovávať a rozvíjať úniu ako priestor slobody, bezpečnosti a práva, v ktorom je zaručený voľný pohyb osôb spolu s príslušnými opatreniami týkajúcimi sa ochrany vonkajších hraníc, azylu, prístahovalectva a prevencie a boja proti zločinnosti,
- v plnej miere zachovať *acquis communautaire* a ďalej ho rozvíjať a pritom zvažovať, do akej miery je potrebné zmeniť politiky a formy spolupráce uvedené v tejto zmluve tak, aby sa zabezpečila účinnosť mechanizmov a orgánov spoločenstva. [5, čl. B (nový čl. 2)].

Významným spôsobom sa menili aj ustanovenia VI. hlavy, a to „Ustanovenia o policajnej a súdnej spolupráci v trestných veciach“. Pôvodný čl. K. 1 (nový čl. 29) určuje, že cieľom únie je poskytnúť občanom vysokú úroveň ochrany v oblasti voľného pohybu, bezpečnosti a práva, a to prostredníctvom rozvoja spoločných postupov členských štátov v oblastiach policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach, bojom proti rasizmu a xenofóbii. Predmetom kritiky, resp. polemiky tohto ustanovenia sa stala slovná formulácia, v ktorej je bezpečnosť uprednostnená pred spravodlivosťou. Často sa však vytýka, že spolupráca v otázkach bezpečnosti je uprednostnená a považovaná za dôležitejšiu ako spolupráca v súdnej oblasti. Faktom však je, že ide o usporiadanie, ktoré je abecedne chronologické, a z toho dôvodu ktorúkoľvek z uvedených zložiek preferovať. Podstatne dôležitejšie je, že takto naformulovaný cieľ bol doplnený aj postupmi, ktorými sa má dosahovať. „Tento cieľ sa dosiahne prevenciou a bojom proti organizovanému alebo inému zločinu, najmä proti terorizmu, obchodovaniu s ľuďmi a trestným činom spáchaných na deťoch, nezákonnému obchodovaniu s drogami a zbraňami, bojom proti korupcii a podvodom, pomocou:

- užšej spolupráce medzi policajnými zložkami, colnými orgánmi a inými príslušnými orgánmi v členských štátoch, a to tak priamo, ako aj prostredníctvom Europolu,
- užšej spolupráce súdnych a iných príslušných orgánov členských štátov,
- v prípade potreby aproximáciou trestnoprávných predpisov v členských štátoch.“ [5, čl. K.1 (nový čl. 29)].

Takto deklarovaný spoločný postup v oblasti policajnej spolupráce zahŕňa [5, čl. K.2 (nový čl. 30)]:

- operatívnu spoluprácu príslušných orgánov, vrátane policajných, colných a iných špecializovaných orgánov činných v trestnom konaní členských štátov vo vzťahu k pre-

vencii, odhaľovaniu a vyšetrovaniu trestných činov,

- zhromažďovanie, uchovávanie, spracovávanie, analýzu a výmenu relevantných informácií, vrátane informácií orgánov činných v trestnom konaní o hláseniach podozrivých finančných transakcií, predovšetkým prostredníctvom Europolu, v zmysle príslušných ustanovení o ochrane osobných údajov,
- spoluprácu a spoločné podnety v oblasti vzdelávania, výmeny styčných dôstojníkov, vojenských pridelencom, použitia vybavenia a kriminalistického výskumu,
- spoločné vyhodnocovanie jednotlivých vyšetrovacích techník vo vzťahu k odhaľovaniu závažných foriem organizovaného zločinu.

Spoločný postup v oblasti súdnej spolupráce v trestných veciach pritom zahŕňa aj zjednodušenie a urýchlenie spolupráce realizovanej medzi príslušnými orgánmi členských štátov, vrátane spolupráce s EUROJUSTOM, uľahčovanie extradície medzi členskými štátmi, predchádzanie sporom o právomoc medzi jednotlivými členskými štátmi, a tiež postupne stanovovanie aspoň minimálnych spoločných znakov skutkových podstát trestných činov organizovanej trestnej činnosti, terorizmu a obchodovania s drogami. Rovnako sa stanovila povinnosť pre členské štáty v oblasti policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach navzájom sa informovať a radiť s cieľom koordinácie svojej činnosti a nadväzovať spoluprácu na úrovni štátnych správ. Rada si zachovala oprávnenie prijímať na podporu spolupráce a na dosahovanie cieľov EÚ opatrenia a taktiež jednomyseľne, či už na podnet členského štátu (štátov) alebo Komisie, prijímať:

- spoločné stanoviská a postoje k určitým otázkam,
- rámcové rozhodnutia s cieľom zblížovania právnych poriadkov členských štátov, pričom tieto sú pre členské štáty záväzné vzhľadom na dosiahnutie konkrétneho výsledku a voľba prostriedkov na ich dosiahnutie ostáva otázkou jednotlivých štátov; rámcovým rozhodnutiam nie je priznaný priamy účinok,
- rozhodnutia aj na iný účel, ktorý korešponduje s cieľom uvedeným v VI. hlave, a to okrem zblížovania právnych predpisov členských štátov; tieto rozhodnutia sú síce pre členské štáty záväzné, ale ani im nie je priznaný priamy účinok a na ich vykonanie v rámci EÚ Rada prijíma kvalifikovanou väčšinou opatrenia,
- dohovory, ktoré odporúča prijať členským štátom v súlade a za podmienok stanovených ich právnymi poriadkami; členské štáty majú pritom povinnosť začať realizovať uvedené postupy v lehote, ktorá je na to určená Radou.

Koordinačný výbor zložený z vyšších úradníkov okrem svojej koordinačnej funkcie taktiež podáva Rade stanoviská, a to či už na základe vlastnej iniciatívy alebo na základe žiadosti Rady, a tiež prispieva k príprave podkladov a rokovaní Rady v otázkach policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach. Významné je aj oprávnenie Rady rozhodnúť o začlenení postupov podľa čl. K.1 (čl. 29) z pôvodne III. piliera do piliera I. (passerelle). Na podnet členského štátu alebo Komisie a tiež po konzultácii s Európskym parlamentom môže Rada rozhodnúť, že postupy podľa čl. K. 1 (čl. 29) budú patriť pod IV. hlavu Zmluvy o založení ES a môže určiť aj podmienky hlasovania o tejto otázke. Toto rozhodnutie odporúča prijať členským štátom podľa a v súlade s ich právnymi poriadkami.

Na účely čo najlepšieho vykonávania ustanovení Amsterdamskej zmluvy v oblasti slobody, bezpečnosti a spravodlivosti bol dňa 3. decembra 1998 Radou prijatý Akčný plán Rady a Komisie, tzv. Viedenský akčný plán. Stanovoval, že do piatich rokov od nadobudnutia platnosti Amsterdamskej zmluvy majú byť prijaté viaceré opatrenia smerujúce k zdokonaleniu priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Išlo predovšetkým o opatrenia smerujúce k zdokonaleniu európskej justičnej siete, k zjednodušeniu vydávania osôb medzi jednotlivými členskými štátmi, vrátane posilnenia boja s organizovanou kriminalitou, terorizmom. Priamo čl. 61 ZES stanovuje, že do piatich rokov od nadobudnutia platnosti Amsterdamskej zmluvy majú byť prijaté viaceré opatrenia, vrátane opatrení týkajúcich sa prevencie (predchádzania) a boja proti trestnej činnosti v súlade s čl. 31 písm. e) ZEÚ, a tiež opatrenia v oblasti policajnej a súdnej spolupráce v trestných veciach, ktoré smerujú k dosiahnutiu vysokého stupňa bezpečnosti priamo pomocou prevencie (predchádzaním) a bojom proti trestnej činnosti v rámci EÚ podľa a v súlade s ustanoveniami ZEÚ.

Osobitné stretnutie (samit) Rady Európy v Tampere 15. a 16. októbra 1999 viedlo k prijatiu viacerých opatrení predovšetkým z pohľadu justičnej spolupráce. Diskutovalo sa o otázkach zavedenia spoločného justičného priestoru, o prístupe k súdom a o vzájomnom uznávaní rozsudkov medzi členskými štátmi a tiež o skvalitňovaní boja s kriminalitou v rámci celej EÚ. Zdôraznila sa potreba prijať opatrenia, ktoré smerujú k prevencii organizovaného zločinu so zámerom dosahovania cieľov Amsterdamskej zmluvy, pričom tento zámer bol zdôraznený aj v rámci rokovaní v Tampere. Výsledkom tohto rokovania bolo prijatie záverov v podobe „Tamperských míľnikov“, na ktoré nadväzoval Haagsky program z roku 2004.

V tomto období (2001) bolo vydané Rozhodnutie o zriadení Európskeho fóra pre prevenciu organizovaného zločinu, a taktiež bolo prijaté rozhodnutie Rady o zriadení Európskej siete pre prevenciu kriminality. Rozhodnutím Rady bol zriadený aj dotačný program HIPPOCRATES a následne kooperačný program AGIS (2002), ako aj viaceré smernice. V súvislosti s medzinárodným terorizmom bol v roku 2001 schválený Akčný plán proti terorizmu, ktorý vyzýval na vytvorenie európskeho zátykacieho rozkazu a na prijatie jednotnej definície terorizmu.

Na závery prijaté v Tampere (1999) nadviazal Haagsky akčný program. Ako vyplýva aj z jeho názvu, za cieľ si stanovil posilnenie slobody, bezpečnosti a spravodlivosti v EÚ. S týmto cieľom Haagsky program obsahoval skupinu usmernení jednak všeobecnej, ale aj osobitnej povahy. V rámci jeho osobitných usmernení (III), konkrétne v bode 2.6, sa zaoberal aj prevenciou kriminality. Konštatoval, že prevencia trestnej činnosti je neoddeliteľná súčasť pri vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti. Preto EÚ nevyhnutne potrebuje nástroj, ktorým sa podporí činnosť členských štátov pri prevencii trestnej činnosti. Uvádzal, že na tieto účely by sa mala sprofesionalizovať Európska sieť pre prevenciu kriminality. Oblasť prevencie považuje za veľmi širokú, a tak kladie dôraz hlavne na opatrenia a priority, ktoré majú pre jednotlivé členské štáty najväčší prospech. Rade ako aj Komisii by mala Európska justičná sieť poskytovať odborné informácie a aj poznatky. Preto Európska rada uvítala iniciatívu Komisie vytvoriť európske nástroje, ktoré majú napomáhať zhromažďovať, analyzovať a porovnávať informácie o trestnej činnosti

a informácie o trendoch kriminality v jednotlivých členských štátoch. V tomto prípade by sa malo vychádzať zo štatistických údajov týkajúcich sa vopred určených ukazovateľov. Rovnako bola formulovaná požiadavka boja proti organizovanému zločinu a požiadavka ochrany verejného sektora pred jednotlivými formami organizovanej trestnej činnosti. Ako jeden z nástrojov boja proti organizovanej kriminalite v tejto oblasti bola stanovená systematická kontrola nehnuteľného majetku.

V roku 2004 bolo vydané aj Oznámenie Komisie vo vzťahu k Rade a Európskemu parlamentu o prevencii kriminality. Postupne naň nadväzovali viaceré významné dokumenty z pohľadu prevencie trestnej činnosti, a to Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Prevencia kriminality mladistvých, spôsoby riešenia kriminality mladistvých a úloha justície mladistvých v EÚ“ (2006) a Uznesenie Európskeho parlamentu z júna 2007 o kriminalite mladistvých, o úlohe žien a rodiny a spoločnosti (2007), ako aj Rozhodnutie Komisie o vytvorení Európskej siete na predchádzanie trestnej činnosti (EUCPN) a o zrušení pôvodnej zakladateľskej legislatívy (2009) a ďalšie.

5. Oblasť tretieho piliera po prijatí Lisabonskej zmluvy

Lisabonská zmluva, ktorá nadobudla účinnosť 1. decembra 2009, mala za následok zrušenie trojpilierovej štruktúry EÚ. Oblasti, ktoré boli pôvodne súčasťou III. piliera (oblasť trestného práva) s medzivládnu povahou, sa postupne komunitarizujú. Táto skutočnosť predstavuje zásadný prelom v otázkach justičnej spolupráce členských štátov a taktiež aj v oblasti trestného práva hmotného.

Akty, ktoré boli pôvodne prijaté v rámci III. piliera ostali v platnosti za podmienky, že sa nerozhodlo o ich zrušení, zániku či zmene. Hoci sa predpokladá, že členské štáty sa aj naďalej budú spravovať týmito aktmi, Komisia postupne musí vykonať konverziu rámcových rozhodnutí. Tento proces by mal byť bezodkladný, ale horizont jeho ukončenia nie je možné ani predpokladať. Nová legislatíva v tejto oblasti bude mať povahu aktov I. piliera, ktoré určuje čl. 288 Zmluvy o fungovaní EÚ (ZFEÚ); presne sa pritom určuje v každom ustanovení o aké akty pôjde. Rovnako tak preradením aktov bývalého III. piliera do pôvodného I. piliera došlo k zmene zákonodarného procesu, prostredníctvom ktorého sú prijímané. V rámci neho zákonodarnú iniciatívu má Komisia a po novom aj štyri členské štáty (namiesto pôvodne jedného). Akty v oblasti trestného práva hmotného sa budú prijímať spoločným rozhodnutím Európskeho parlamentu, kde postačuje jednoduchá väčšina a Rady, kde je potrebná kvalifikovaná väčšina (55% namiesto pôvodne vyžadovanej jednomyseľnosti). [6, čl. 290 ods. 2 druhá veta ZFEÚ]. V tejto súvislosti je však potrebné prihliadať aj na Protokol č. 36 o prechodných ustanoveniach, ktorý tvorí neoddeliteľnú súčasť Lisabonskej zmluvy a ktorý tento spôsob hlasovania istým spôsobom modifikuje vzhľadom na časové hľadisko platnosti tejto zmluvy.

Ak by v Rade pretrvával nesúhlas niektorého člena, ostatní členovia Rady sa môžu dovolávať nápravy problému prostredníctvom inštitútu pozastavenia legislatívneho procesu tak, že Európskej rade predložia návrh na posúdenie (čl. 82 ods. 3 ZFEÚ).

Parlamenty členských štátov sú povinné dbať dôsledne na uplatňovanie zásady subsidiarity v rámci legislatívneho procesu v EÚ. Sú oprávnené v rámci legislatívneho procesu vo vzťahu k jednotlivým návrhom predkladať svoje stanoviská Komisii na preskúmanie skutočnosti, či daný návrh zodpovedá zásade subsidiarity a jej pravidlám. Žaloby na porušenie tejto zásady je oprávnený posudzovať a prejednať Súdny dvor EÚ.

Ak pri aktoch trestného práva členský štát dospeje k záveru, že prejednávané opatrenie odporuje základným aspektom a zásadám jeho trestného súdnictva, môže tento členský štát požadovať, aby sa návrhom zaoberala Európska rada. Ak sa pri rokovaní v nej nedosiahne v tomto prípade súhlas, minimálne deväť členských štátov môže v súvislosti s opatrením využiť posilnenú spoluprácu a takýto akt (smernicu) prebrať do svojho právneho poriadku, a to aj bez ohľadu na stanovisko ostatných členských štátov EÚ.

Po prijatí Lisabonskej zmluvy sa právnym základom EÚ stala ZEÚ a ZFEÚ, ktoré sú doplnené Listinou základných práv EÚ. Oblasť bezpečnosti, slobody a spravodlivosti je začlenená do V. hlavy ZFEÚ, pričom je potrebné, aby v tejto oblasti boli rešpektované základné práva, odlišné právne systémy a tradície v jednotlivých členských štátoch EÚ.

Z pohľadu (trestného) práva hmotného ZFEÚ zakotvuje predovšetkým potrebu prevencie a boja proti trestnej činnosti, rasizmu, xenofóbii, a ak je to potrebné, aj zblížovanie právnych predpisov v oblasti trestného práva. [6, čl. 67 ods. 3 ZFEÚ]. Prijímanie všetkých aktov v tejto oblasti je podriadené riadnemu legislatívnemu procesu v EÚ. Pre oblasť trestného práva sú to smernice Európskeho parlamentu a Rady. Predpokladá sa možnosť pomocou smernice vymedziť také trestné činy a sankcie za ne, ktoré spadajú do oblasti mimoriadne závažnej trestnej činnosti, majú cezhraničný charakter vzhľadom na svoju povahu, alebo dôsledky, alebo z dôvodu osobitej potreby zamedzovať im na spoločnom základe. Ide hlavne o terorizmus, obchod s ľuďmi, s drogami a zbraňami, sexuálne zneužívanie žien a detí, pranie špinavých peňazí, korupciu, falšovanie platobných prostriedkov, počítačové a organizované kriminalitu. V každom prípade ide len o exemplifikatívny výpočet trestnej činnosti, ktorý môže byť doplnený aj o ďalšie trestné činy, ak to bude vzhľadom na vyššie uvedené podmienky potrebné.

Taktiež platí, že ak sa ukáže zblížovanie právnych predpisov v oblasti trestného práva ako nevyhnutné na zabezpečenie účinnej realizácie politiky EÚ v oblasti, ktorá už bola predmetom harmonizačných opatrení, smernice môžu tiež stanoviť minimálne pravidlá, ktoré sa týkajú vymedzenia trestných činov a sankcií za ne v tej-ktorej konkrétnej oblasti.

V oblasti prevencie kriminality sú Európsky parlament a Rada oprávnené v súlade s riadnym legislatívnym postupom prijať opatrenia, ktoré majú povzbudiť a podporiť činnosť členských štátov. Jediným obmedzením v tomto smere je vylúčenie harmonizácie právnych predpisov členských štátov.

Záver

Prevencia kriminality na úrovni EÚ predstavuje jednu z veľmi dôležitých oblastí, ktorá má prispievať k vytváraniu priestoru bezpečnosti, slobody a spravodlivosti. Na európskej úrovni jej však doposiaľ nebola venovaná patričná pozornosť, hoci postupný vývoj v tejto

oblasti možno nepochybne považovať za veľmi prínosný. Kladne je potrebné hodnotiť predovšetkým zriadenie Európskej siete pre prevenciu kriminality, ako aj Európskeho fóra pre prevenciu organizovaného zločinu a tiež viaceré dokumenty, ktoré boli v oblasti prevencie prijaté. V každom prípade je potrebné mať na zreteli skutočnosť, že len spoločný postup členských štátov koordinovaný na úrovni EÚ môže viesť k efektívnej a účinnej prevencii kriminality vo všeobecnosti.

Literatúra

- [1] HOLCR, K. a kol.: *Kriminológia*. Bratislava: Iura Edition, 2008. s. 403. ISBN 978-80-8078-206-1.
- [2] KOM(2000)786 Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu: Prevencia kriminality v Európskej únii.
- [3] KURIL, M.: *International and European Labour Law (selected chapters)*. Prvé vydanie. Bratislava: Právnická fakulta UK, 2008. s. 132. ISBN 978-80-7160-269-9.
- [4] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-191 zo dňa 29. 7. 1992: Zmluva o Európskej únii, resp. tzv. Maastrichtská zmluva.
- [5] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-340 zo dňa 10.11.1997: Amsterdamská zmluva.
- [6] Úradný vestník Európskej únie, čiastka C-83 zo dňa 30. 3. 2010: Konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie.
- [7] IVOR, J. a kol.: *Trestné právo hmotné. Všeobecná časť*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2010. ISBN 978-80-8078-308-2.
- [8] KARAS, V., KRÁLIK, A.: *Európske právo*. Druhé, doplnené a prepracované vydanie. Bratislava: Iura Edition, 2007. ISBN 978-80-8778-148-4.
- [9] REPÍK, B.: *Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo*. Praha: ORAC, s.r.o., 2002. ISBN 80-86199-57-6.
- [10] SIMAN, M., SLAŠŤAN, M.: *Primárne právo Európskej únie*. Tretie vydanie. Bratislava: Euroiuris, 2010. ISBN 978-80-89406-06-7.

Kontakt

Mag. iur. Andrej Karpat
Katedra práva
Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava
E-mail: andrej.karpat@vsemvs.sk

Sankcie za priestupky ako jeden z príjmov obecného rozpočtu (prípadová štúdia)

Ing. Ivana Gecíková, PhD. — Ing. Viera Papcunová, PhD.

Abstrakt

Priestupky patria medzi osobitné nástroje miestnej samosprávy, ktorých účelom je udržiavať poriadok v obciach. Súčasne vytvárajú ďalší zdroj príjmov obecného rozpočtu. Príspevok na príkladoch poukazuje, aké druhy priestupkov a v akej finančnej výške vyrubovali sankcie za priestupky vidieckej obce v SR. Prieskumom vo vybraných obciach sme zistili, že starostovia obcí tento nástroj využívajú len v minimálnej miere. Najčastejšie boli ukladané priestupky na úseku životného prostredia a v rámci riešenia susedských sporov ako priestupok voči občianskemu spolunažívaniu. Jedným z dôvodov bol výrazný nepomer medzi administratívnou náročnosťou pri vyrubovaní priestupku a pri jeho výške. Ďalším významným faktorom, ktorý ovplyvňoval udelenie priestupku, bola cieľová skupina (občan), ktorej sa priestupok udelil.

Kľúčové slová: priestupok, sankcia, rozpočet obce, príjem obce, starosta

***The offence sanctions as one of municipality budget income
(the case study)***

Abstract

Offences belong among the specific tools which local governments use to make an order in communities. Currently they present an additional source of revenue to the municipal budget. The article shows what types of offenses and what the financial values of offence sanction were given by villages in Slovak Republic. The survey made in selected villages showed that mayors use this tool only minimally. The most common offenses were imposed in the area of environment and in solving neighborhood disputes such as infringement of civic propriety. One reason was a significant disproportion between the administrative burden involved in charging the offense and its size. Another important factor which influences to impose a sanction was the target group (citizen), which gave offense.

Keywords: *sanction, offence, municipality budget, municipality income, mayor*

Úvod

V súčasnej ekonomickej situácii, keď sa v reálnej praxi miestnych samospráv výraznejšie prejavili výpadky podielu na dani z príjmov, sú obce nútené hľadať ďalšie finančné zdroje, ktoré pozitívne ovplyvnia príjmovú stránku rozpočtu obce. Slovenské obce neustále zápasia s problémom obmedzených finančných zdrojov, prostredníctvom ktorých by zabezpečovali ďalšie rozvojové aktivity na ich území. Jedným z možných príjmov obecného rozpočtu je získavanie finančných prostriedkov z udelených sankcií

za porušovanie nariadení obce, príp. zákonov, v rámci ktorých je sankcia príjmom obecného rozpočtu. Obec vydáva rozhodnutia o udelení priestupku, čo má veľký význam pre fungovanie samosprávy a spolunažívanie občanov konkrétnej obce. Povinnosťou každej obce je zabezpečiť podklady, ktoré spoľahlivo definujú skutkový stav veci a ktoré umožnia objektívne rozhodnúť v každej situácii. Právo riešiť priestupky, vyrábať rozhodnutia a udeľovať sankcie súčasne zvyšuje spoločenské povedomie a zodpovednosť miestneho obyvateľstva za jeho konanie smerom k svojmu okoliu a k samotnej obci.

1. Materiál a metódy

Priestupkom sa rozumie zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti. Priestupok môže byť spáchaný z nedbanlivosti alebo úmyselne. K priestupku spáchanému z nedbanlivosti dochádza v prípade, ak páchatel vedel, že môže svojím konaním porušiť alebo ohroziť záujem chránený zákonom, ale bez primeraných dôvodov sa spoliehal na to, že tento záujem neporuší alebo neohrozí, alebo že nevedel, že svojím konaním môže porušiť alebo ohroziť záujem chránený zákonom, hoci to vzhľadom na okolnosti a na svoje osobné pomery vedieť mal a mohol. Priestupok je spáchaný úmyselne vtedy, ak páchatel chcel svojím konaním porušiť alebo ohroziť záujem chránený zákonom, alebo vedel, že svojím konaním môže porušiť alebo ohroziť záujem chránený zákonom, a pre prípad, že ho poruší alebo ohrozí, bol s tým uzročený. [7, § 2].

Za priestupok možno uložiť sankcie, ako je pokarhanie, pokuta, zákaz činnosti a prepadnutie veci. Pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliada na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatela, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok páchatel postihnutý v kárnom alebo v disciplinárnom konaní. Pokutu možno uložiť do 33 eur, ak neustanovuje osobitná časť zákona o sankciách alebo iný zákon vyššiu pokutu. Podobne sa postupuje aj v blokovom konaní, kde možno uložiť pokutu do 33 eur a v rozkaznom konaní do 250 eur, pokiaľ iný zákon neustanovuje inak. [7].

Pokuta je príjmom obce v prípadoch, ak bola uložená za priestupky proti verejnému poriadku (§ 47 a 48), proti občianskemu spolunažívaniu (§ 49), proti majetku (§ 50), ako aj za priestupky proti poriadku v správe vykonávanej obcou (§ 21 ods. 1, § 24 ods. 1 písm. a) a d), § 26 ods. 1, § 27 ods. 1 písm. b), § 30 ods. 1, § 32 ods. 1, § 34 ods. 1, § 35 ods. 1, § 45 a 46) a za priestupky porušenia všeobecne záväzného nariadenia obce. Príjmom obce sú aj výnosy pokút uložených obcou v blokovom konaní. V zmysle zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení starosta môže právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie uložiť pokutu do 6 638,00 eur. [6].

Tieto príjmy sa premietajú do príjmovej časti bežného rozpočtu, a to ako vlastné príjmy. Súvisí to už s rozpočtovým hospodárením obce, najmä s jej možnosťou samostatne rozhodovať o použití vlastných príjmov. Jednou z úloh rozpočtu obce je vytvárať predpoklady pre efektívne, cieľavedomé a samostatné fungovanie jej samosprávy, nakoľko finančné hospodárenie obce sa riadi rozpočtom obce a plánom tvorby a použitia mimorozpočtových peňažných fondov obce. [1, 2].

Príjmom rozpočtu obce sú tiež pokuty určené všeobecne záväzným nariadením o miestnych daniach a poplatku za tuhý komunálny odpad a drobný stavebný odpad, ktoré sú v obci zavedené. [9]. Obec vo všeobecne záväznom nariadení súčasne určí sadzbu poplatkov, podmienky, pri splnení ktorých sa poplatky môžu vyberať paušálnou sumou, ako aj sumu paušálneho poplatku, vznik a zánik povinnosti platenia dane a poplatku a ohlasovaciu povinnosť o vzniku a zániku dane a iné. Pokutu pritom možno uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa obec dozvedela o tom, kto sa konania dopustil, najneskôr však do troch rokov od porušenia nariadenia alebo nesplnenia povinnosti. Pri ukladaní pokút sa prihliada najmä na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

Cieľom príspevku je zistiť, či vidiecke obce v SR získavajú vlastné príjmy z riešenia priestupkov, najmä udeľovania pokút, v akej výške sú tieto pokuty udeľované a za aké priestupky. Zisťovanie sa realizovalo dotazníkovým prieskumom vo vidieckych obciach rôznej veľkosti. Tento prieskum bol doplnený riadeným rozhovorom so starostami skúmaných obcí.

Prieskumnú vzorku tvorilo desať vidieckych obcí z južnej časti SR. Tieto obce sme rozdelili do troch veľkostných kategórií nasledujúco:

- malé obce, do 500 obyvateľov; 4 skúmané obce,
- stredne veľké obce, od 500 do 1999 obyvateľov; 5 skúmaných obcí,
- veľké obce: nad 2000 obyvateľov; jedna obec. [3].

Zastúpenie jednotlivých veľkostných kategórií v skúmanej vzorke je prezentované v grafe 1. Pre skúmanie sme zvolili komparatívno-statickú analýzu skúmania dvoch časových bodov, a to roky 2006 a 2007. Tieto roky boli vybrané z dôvodu zmeny volených predstaviteľov samosprávy. Rok 2006 bol totiž posledným rokom jedného funkčného obdobia a rok 2007 bol prvým rokom nového funkčného obdobia starostov. Výška vyrubených sankcií je uvádzaná v eurách, aj napriek tomu, že v skúmaných rokoch sa v SR platilo slovenskou korunou. Prepočet na 1 euro v texte príspevku bol prepočítaný kurzom 30, 1260 SKK.

Pri realizácii prieskumu sme vychádzali z predpokladu, že čím bude obec väčšia, tým bude aj vyššia frekvencia priestupkov, a tým bude vyšší aj príjem zo sankcií za priestupky do rozpočtu obcí. Vychádzali sme z predpokladu, že vyšší počet ľudí žijúcich v obci prispieva k vyššej anonymite, a to či už pri vlastnom riešení susedských sporov medzi obyvateľmi navzájom, či vandalizme, či priestupkoch na úseku životného prostredia, akými sú zneškodňovanie odpadu na inom mieste ako mieste určenom, či pálenie. Na druhej strane, anonymita v malých obciach je nižšia, ľudia sa navzájom poznajú dôkladnejšie a skôr si všimnú veci, ktorú sú buď v rozpore s dobrými mravmi alebo s celospoločensky akceptovanými zvykmi.

2. Výsledky a diskusia

Vychádzajúc z ustanovení zákona o priestupkoch, zákona o obecnom zriadení, či zákona o správnom konaní sme zistili, že v kompetencii obcí je prejednávanie nasledujúcich priestupkov:

- na úseku „školsťva“; porušovanie školskej dochádzky, pričom obvinenými sú rodičia, ktorých deti podliehajú povinnej školskej dochádzke. Tento priestupok sme však z nášho prieskumu vylúčili, nakoľko príjem z udelenia sankcie plyní do štátneho rozpočtu, a nie do rozpočtu obcí (prenesená kompetencia na obce);
- na úseku „odpady“ (napr. nepovolené skládky);
- na úseku „miestne komunikácie“ (úmyselné poškodzovanie ciest, parkovanie na miestnych komunikáciách, atď.);
- na úseku „vody“ (napr. znečisťovanie vôd);
- fajčenie na verejných priestranstvách a na miestach, kde je to zakázané;
- stavebné priestupky (napr. pri výstavbe stavieb bez stavebného povolenia);
- susedské spory;
- na úseku „hracie prístroje“ (prevádzka bez povolenia príslušného obecného úradu);
- nepovolené obchodovanie (napr. podomový predaj tam, kde je to všeobecne záväzným nariadením obce zakázané, predaj tovaru podliehajúceho osobitným predpisom);
- združovanie občanov (nie je riadne a včas nahlásené hromadne stretnutie občanov);
- nenahlásený chov psov.

V tabuľke 1 prezentujeme prehľad priestupkov za obidva uvedené roky, ktoré skúmané obce riešili, a za ktoré stanovili sankcie. K nárastu priestupkov riešených v správnom konaní došlo v dôsledku účinnosti zákona o zákaze fajčenia na verejných priestranstvách. V priebehu roka si však občania na túto situáciu zvykli a sú dôslednejší. Na druhej strane možno konštatovať, že obce samotné, najmä keď nemajú zriadenú obecnú políciu či komisiu pre bezpečnosť (prípadne pre udržiavanie verejného poriadku), sa chovajú k týmto obyvateľom „zhovievavo“.

Podľa zákona o priestupkoch v znení neskorších predpisov za priestupok možno uložiť sankcie, ako je pokarhanie, pokuta, zákaz činnosti, prepadnutie vecí. Sankciu možno uložiť samostatne alebo s inou sankciou; pokarhanie nemožno uložiť spolu s pokutou. Pokarhanie sme evidovali v prieskume len jedenkrát. Ostatné obce sankcionovali občanov pokutami. Obce ani v jednom prípade nevyužili možnosť udeliť zákaz činnosti alebo prepadnutie vecí. Skúmaním všeobecne záväzných nariadení (VZN) jednotlivých obcí sme ani v jednom prípade nenašli zmienku o sankciách. VZN obsahovali len povinné náležitosti zo zákona. Obce tak nevyužili možnosť zaradiť do svojich VZN stať o sankciách, čím by sa sprehľadnilo pokutovanie priestupkovej činnosti obyvateľov.

Tabuľka 1

Prehľad jednotlivých priestupkov podľa veľkostnej kategórie obce v rokoch 2006 a 2007

Veľkostná kategória obcí	Malé obce		Stredne veľké obce		Veľké obce		Spolu	
Druhy priestupkov	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Priestupok za znečisťovanie životného prostredia	4	3	0	3	3	3	7	9
Priestupok proti občianskemu spolunažívaniu	0	2	2	2	2	3	4	7
Priestupok proti verejnému poriadku	0	0	2	1	1	3	3	4
Ochrana pred alkoholom	0	0	1	0	0	0	1	0
Priestupok proti majetku	1	0	2	0	0	3	3	3
Iné porušenie VZN	0	0	1	2	0	0	0	2
Pokarhanie	0	1	0	0	0	0	0	1
V správnom konaní	0	0	5	0	0	0	5	0
Spolu	5	6	13	8	6	9	24	23

Zdroj: Spracované na základe vlastného prieskumu.

Ako vyplýva z tabuľky 1, v sledovaných desiatich obciach boli sankcie vyrubené v roku 2006 v 24 prípadoch a v roku 2007 v 23 prípadoch. Tabuľka 2 dokumentuje počet vyrubených sankcií podľa veľkostných kategórií obcí. Priemerne na jednu obec bolo vyrubených tak 2,4 sankcií v roku 2006 a 2,3 sankcií v roku 2007. Výsledky prezentované v grafe 1 dokumentujú, že s poklesom počtu obyvateľov klesá aj počet vyrubovaných sankcií. Kým v kategórii veľké obce bolo vyrubených na jednu obce 6 sankcií (rok 2006) a 9 sankcií (rok 2007), v kategórii malých obcí bol priemerný počet vyrubených sankcií len 1,25 (rok 2006) a 1,5 (rok 2007).

Tabuľka 2

Prehľad udelených sankcií a ich podiel na príjmoch obcí podľa veľkostných kategórií obcí v rokoch 2006 a 2007

Veľkostná kategória obcí	Počet udeľených sankcií		Príjem zo sankcií (v eurách)		Príjem obce celkom (v eurách)		Podiel sankcií na príjme obcí (%)	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Malé obce	5	6	106,22	92,94	98 785,10	49 458,94	0,11	0,19
Stredne veľké obce	13	8	219,08	73,03	248 921,20	258 215,49	0,09	0,03
Veľké obce	6	9	182,57	248,95	39 865,90	49 458,94	0,46	0,50

Zdroj: Spracované na základe vlastného prieskumu.

Najvyšší počet vyrubených sankcií na 1 000 obyvateľov bol v kategórii malých obcí, a to 3,9 na 1 000 obyvateľov a najnižší počet v kategórii veľkých obcí, a to vo výške 2,9 sankcií na 1 000 obyvateľov. Podobnú situáciu sme zistili aj v roku 2007, pričom počet vyrubených sankcií v oboch veľkostných kategóriách stúpol. Pokles vyrubených sankcií sme v sledovaných rokoch zaznamenali v kategórii stredne veľkých obcí (40 %-ný pokles).

Výška vyrubovaných pokút sa pohybovala v rozpätí od 4,98 eur po maximálnu výšku 33,19 eur. Nárast rozpočtu obce na strane príjmov v dôsledku vyrubovania pokút bol v skúmaných obciach minimálny (bližšie pozri tabuľku 2). Jeho podiel dosahuje maximálne 0,5 %, čo je zanedbateľný príjem.

Tabuľka 2 prezentuje výšku udelených pokút za priestupky a prepočet výšky pokuty na jedného obyvateľa v členení podľa veľkostnej kategórie obce. Najvyššia hodnota vyrubenej pokuty za priestupky bola v roku 2007 v kategórii veľkých obcí (12 eurocentov na 1 obyvateľa).

Tabuľka 3

Priemerná výška udelených pokút za priestupky v rôzne veľkých obciach v rokoch 2006 a 2007

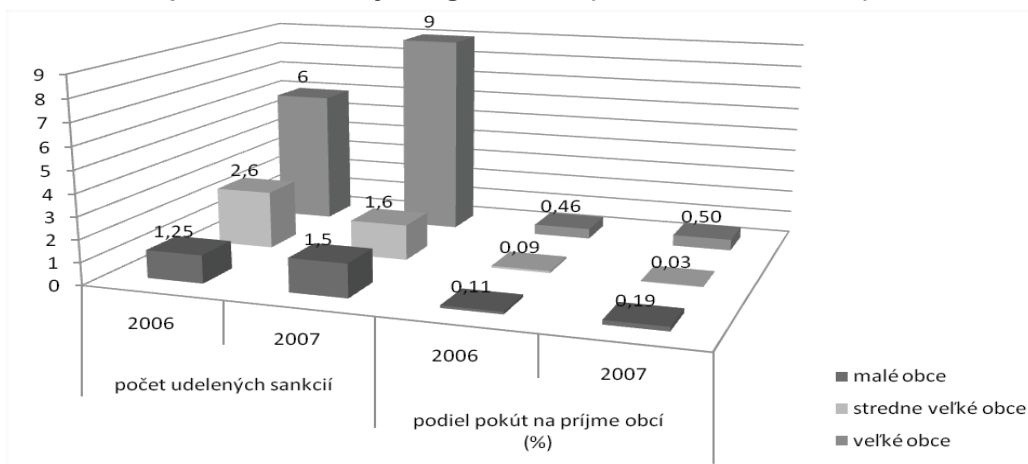
	Počet obyvateľov		Príjem z pokút (v eurách)		Výška pokuty na 1 obyvateľa (v eurách)	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
Malé obce	1 268	1 268	106,22	92,94	0,084	0,073
Stredne veľké obce	4 343	4 296	219,08	73,03	0,050	0,017
Veľké obce	2 057	2 062	182,57	248,95	0,089	0,121

Zdroj: Spracované na základe vlastného prieskumu.

Výška vyrubenej pokuty za priestupok na jedného obyvateľa odrážala súčasne celkový počet a aj celkový objem vyrubených pokút v jednotlivých veľkostných kategóriách. V roku 2006 bola najvyššia frekvencia udelených pokút v stredne veľkých obciach, avšak príjem z nich predstavoval 5 eurocentov na jedného obyvateľa v roku 2006 a necelé 2 eurocenty v roku 2007.

Z výsledkov uskutočnenej analýzy vyplýva, že vyrubovanie pokút za priestupky nie je bežnou praxou v našich vidieckych obciach. Najmenej vyrubených pokút sme zaznamenali v kategórii stredne veľkých obcí. Najvyšší počet vyrubených bol v kategórii veľkých obcí (ak berieme do úvahy počet vyrubených pokút na obyvateľa).

Počet udelených sankcií na jednu obec a podiel príjmu z pokút na jednu obec podľa veľkostnej kategórie obce (v rokoch 2006 a 2007)



Zdroj: Spracované na základe vlastného prieskumu.

Výsledky dotazníkového prieskumu medzi starostami poukázali na to, že niektoré priestupkové činnosti ostali premlčané alebo nedoriešené. Či tým obec bola ukrátená na rozpočte, je diskutabilné. V praxi sa starostovia často stretli so situáciou, že vymáhanie udelenej sankcie, či penále by bolo nielen administratívne, ale aj finančne náročnejšie ako výška vyrubenej pokuty, a to zvlášť, keď sa pokuta vyrubuje obyvateľom, ktorí žijú na pokraji chudoby, sociálne neprispôsobivým občanom, prípadne iným problémovým skupinám obyvateľov. Výška vyrubených pokút je nízka a riešiť vymáhanie sankcie súdnou cestou je pre obce finančne náročný a časovo zdĺhavý proces. Napríklad obec vyrubí pokutu za priestupok voči životnému prostrediu (vyvezenie odpadu na iné miesto ako na miesto na to určené) vo výške 33 eur. Občan nezaplatí, obec sa tak obráti na príslušný súd, kde musí na začatie konania zaplatiť správny poplatok vo výške 99,50 eur. [10]. Dĺžka konania však na začiatku konania nie je zrejmá. Celý súdny spor sa môže riešiť aj niekoľko rokov, čím sa súdne konanie predražuje. Na základe toto sa obec rozhodne o odložení priestupku, prípadne o odpustení vyrubenej pokuty či penále.

Z hľadiska podstaty riešených priestupkov na skúmanej vzorke obcí zaznamenali najvyššiu frekvenciu riešenia priestupky za znečisťovanie životného prostredia (vývoz a ukladanie odpadu na nedovolených miestach, t. j. čierne skládky, spaľovanie odpadov v záhradách, vypúšťanie žump do záhrad) a priestupky proti občianskemu spolunažívaniu, tzv. susedské spory, pri ktorých najčastejšie dochádza k obťažovaniu susedov prachom, dymom, pachmi a hlukom.

Pri riešení susedského sporu, podľa slov dotazovaných starostov, je najvhodnejší priamy dialóg so susedom o nápravu (pokús o zmier). Ak nedôjde k pokusu o zmier, čo sa stáva vo väčšine prípadov (susedia si cielene škodia alebo jednoducho ignorujú dohodu zmierom), orgány obce, t. j. starosta alebo obecné zastupiteľstvo, pristupujú k vyrubeniu sankcie.

Oba orgány sú oprávnené v rámci starostlivosti o verejný poriadok v obci vec prerokovať a pokúsiť sa nájsť spôsob riešenia. Poškodený občan môže oba orgány kontaktovať osobnou návštevou, písomne, prípadne priamo na rokovaní obecného zastupiteľstva. V prípade, ak dôjde k dokázaniu rušenia pokojného stavu, môže sa občan domáhať ochrany v obci. Vec možno riešiť obcou v priestupkovom konaní, výsledkom ktorého môže byť uloženie sankcie jeho páchatelovi. Ak ani tieto opatrenia nepovedú k náprave, možno tento spor riešiť súdnou cestou. Kľúčovým faktorom pri zákonnej ochrane pred hlukom je napr. zistenie intenzity hluku, t. j. či nameraná hodnota prekračuje najvyššie prípustné hodnoty. Túto vec prešetrujú mieste orgány na ochranu zdravia, do pôsobnosti ktorých patrí aj problematika ochrany pred hlukom.

Na margo veci starostovia skúmaných obcí zhodne uviedli, že najvýraznejšie je potrebné riešiť (t.j. vyrubovať sankcie a vymáhať ich) priestupky voči životnému prostrediu. Táto problematika stále viac nadobúda na význame a je jednou z hlavných priorít zachovania trvalo udržateľného rozvoja krajiny. Takisto je zaujímavým zistením skutočnosť, ako vplýva udeľovanie sankcií obcami na voličskú základňu v obciach. Podľa slov starostov, zo starostu, prípadne poslancov dotknutej komisie obecného zastupiteľstva, sa stávajú tzv. „nežiaduce osoby“, ktoré obmedzujú demokraciu v obci.

Napriek existencii zákonnej úpravy priestupkov, ich riešenia, ako aj možnosti ukladať sankcie, výsledky nášho prieskumu poukázali na viaceré skutočnosti. Uvádzame ich nižšie.

1. Finančný objem získaný do rozpočtu obce vyrubovaním sankcií obcami nie je významných príjmom rozpočtu obcí. Na skúmanej vzorke obcí jeho podiel tvoril maximálne pol percenta príjmov obce.
2. Obce SR v súčasnosti len minimálne využívajú tento finančný nástroj na zvyšovanie svojich príjmov. Túto skutočnosť podmieňuje súčasné nedostatočné právne povedomie nielen predstaviteľov obce, ale aj samotných obyvateľov.
3. Obce nevyrubujú, resp. odpúšťajú sankcie za neplnenie si povinností fyzickými a právnickými osobami voči príslušným zákonom a VZN platnými na území konkrétnych obcí. Výrazný podiel má nepomer medzi administratívnou náročnosťou procesu vyrubovania sankcie a nízkym výnosom z vyrubených sankcií. V prípade malých obcí je problémom aj administratívny aparát obecného úradu, keď na obecnom úrade okrem starostu obce pracuje jedna pracovníčka, viac-menej na polovičný úväzok. Viacerí starostovia tiež vnímajú obyvateľov obce ako svojich potenciálnych voličov, a preto sa nezaťažujú s vyrubovaním sankcií. K tomuto kroku pristupujú až v situácii, v ktorej už nie je možné použiť iné riešenie, a keď na problém poukazujú viacerí obyvatelia obce.

Záver

Vidiecke obce v SR neustále čelia tlaku hľadania ďalších zdrojov, ktoré by ovplyvnili nárast príjmov obecného rozpočtu. Predstavitelia SR poukázali ako na jednu z možností zvýšenia príjmov obcí výraznejšie dodržiavanie VZN obcí a príslušných zákonov v oblasti udeľovania sankcií za priestupky, ktorých sa obyvatelia obcí dopúšťajú a výnos ktorých plynú do obecných rozpočtov.

S cieľom zistiť aká je situácia vo vidieckych obciach, sme realizovali sondáž v desiatich obciach južného Slovenska. V kompetencii starostov obce je síce vyberanie sankcií, ale túto právomoc nevyužívajú tak, ako by mohli. Starostovia využívajú ako sankciu skôr inštitút osobného dohovoru, a pokiaľ to nie je postačujúce, udelia pokarhanie. Určenie finančnej pokuty nie je často používaným nástrojom. Najvyššia pokuta, ktorá bola udeľovaná občanom, bola vo výške 33,33 eur. Právnickým osobám nebola udelená skúmanými obcami v sledovaných rokoch žiadna sankcia. Výsledky poukázali, že príjmy z pokút sú minimálne a vôbec nepostačujú ani na krytie výdavkov spojených s vyrubovaním pokút.

Obce budú nútené sa aj s touto situáciou vysporiadať. Treba si však uvedomiť, že reakcie, s ktorými sa starostovia stretnú, budú rozmanité. Podobné to bude aj pri prístupe predstaviteľov obcí k vyrubovaniu pokút. Starostovia si uvedomujú, že každý občan je súčasne volič, a udeľovanie pokút je opatrenie nepopulárne, čo by následne mohlo ohroziť ich pozíciu v nasledujúcich komunálnych voľbách.

Literatúra

- [1] BELAJOVÁ, A., BALÁŽOVÁ, E.: *Ekonomika a manažment územných samospráv*. Nitra: FEM SPU, 2004. 185 s. ISBN 80-8069-458-3.
- [2] HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A., ŠEBOVÁ, M.: *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Merkury, spol. s r. o., 2010. 299 s. ISBN 978-80-89458-11-0.
- [3] FÁZIKOVÁ, M. et. al.: Základná typológia vidieckych obcí z hľadiska demografického vývoja. In: *Rozvoj vidieka a problematika vidieckeho obyvateľstva (Zborník č.14)*. Nitra: SAPV, 1998. s. 116 - 125. ISBN 80-8058-076-6.
- [4] SOTOLÁŘ, J.: *Miestna samospráva na Slovensku (Komunálne právo)*. Košice: UPJŠ, 2002. 127 s. ISBN 80-968356-6-1.
- [5] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- [7] Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v úplnom znení.
- [8] Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky.
- [9] Zákon č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za tuhý komunálny odpad a drobný stavebný odpad v znení neskorších predpisov.
- [10] Dostupné na internete: www.obcianskaporadna.sk/docs/materialy/sudne_poplatky.doc [cit. 14.3.2011].

Kontakt

Ing. Ivana Gecíková, PhD.

Katedra verejnej správy

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava

E-mail: ivana.gecikova@vsemvs.sk

Ing. Viera Papcunová, PhD.

Katedra verejnej správy

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava

E-mail: viera.papcunova@vsemvs.sk

Podnikový dizajn vo verejnej správe na príklade švajčiarskeho kantónu Luzern

Ing. Juraj Mišún, PhD. - Ing. Ivana Hudáková, PhD.

Abstrakt

Podnikový dizajn predstavuje najviditeľnejší nástroj podnikovej identity. Okrem neho podniková identita ovplyvňuje imidž ešte prostredníctvom podnikovej komunikácie a podnikového správania sa. Napriek názvu, ohraničujúcemu oblasť používania na komerčnú sféru, sa podnikový dizajn vo vyspelých krajinách úspešne naučili používať aj štátne a verejné inštitúcie, ako aj tretí sektor. Dobrým príkladom je švajčiarsky kantón Luzern.

Kľúčové slová: podnikový dizajn, podniková identita, dizajnový manuál, kantón Luzern, verejná správa

Corporate design in the public government on the example of the Swiss Canton Lucerne

Abstract

Corporate design is the most visible instrument of the corporate identity. Besides it corporate identity affects the corporate image also with the corporate communication and with the corporate behavior. Despite of its name, delimit it to usage in the commerce sphere, the corporate design is used in advanced countries also by the government Institutions, and also by the third sector. A good example is the Swiss Canton Lucerne.

Keywords: corporate design, corporate identity, stylebook, Canton Lucerne, public government

Úvod

Súčasná ekonomická situácia, a to či už v komerčnom, vo vládnom alebo v treťom sektore je poznačená globálnou ekonomickou krízou. Hoci mnohí odborníci očakávajú jej koniec, varujú pred novou krízou, ktorá bude spôsobená predovšetkým úspornými opatreniami vlád najvyspelejších ekonomík sveta. Podniky, štátna správa i tretí sektor sú vystavené okrem ťažkých ekonomických podmienok aj silnej konkurencii.

Nástroj, ktorým sa môže subjekt od konkurencie odlíšiť, je podniková identita so svojimi nástrojmi. Vďaka silnej podnikovej identite môže subjekt získať konkurenčnú výhodu v podobe podnikového imidžu.

Problematika podnikového dizajnu vo verejnej správe je spracovaná na základe ilustračného príkladu švajčiarskeho kantónu Luzern, a to využitím metód vlastného pozorovania, analýz a syntéz, komparácie a analógie s mestom Luzern. Pri spracovaní príspevku boli využité zdroje z domácej a zahraničnej literatúry, ako aj interné materiály skúmaného subjektu.

1. Teoretické vymedzenie pojmov

1.1 Podnikový dizajn a jeho význam v podnikovej identite

Podnikový dizajn (corporate design, v slovenčine najčastejšie prekladaný ako firemný dizajn) v systéme teórie podnikovej identity (corporate identity/firemná identita) je sumou všetkých vizuálnych prostriedkov, prostredníctvom ktorých sa podnik predstavuje svojmu okoliu. Spomedzi nástrojov podnikovej identity, do ktorých ešte patrí podniková komunikácia (corporate communication/firemná komunikácia/najflexibilnejší nástroj) a podnikové správanie sa (corporate behavior/firemné správanie sa/, podľa mnohých autorov najdôležitejší nástroj), je najviditeľnejším nástrojom.

„Corporate design je prostredníctvom špecifických organizačných smerníc formovaný vzhľad architektúry, celej komunikácie a všetkých spôsobov prezentácie organizácie/podniku. Východiskom týchto smerníc sú podnikové zásady.“ [1, s. 194].

Podnikový dizajn pomáha tvoriť podnikový imidž, ktorý „predstavuje súhrn dojmov, ktoré zostávajú v povedomí ľudí (verejnosti) ako výsledok rôznych kontaktov s danou firmou (podnikom)“. [2, s. 585].

Je veľmi dôležité vedieť, „že podnikový dizajn je forma, nie obsah“. [3, s. 63]. To znamená, že podniková identita je podnikovým dizajnom len transportovaná, nie na ňom založená.

Prostriedky použité pre podnikový dizajn by mali byť čo možno najjednoduchšie, aby zabezpečili už v zlomkoch sekundy identifikáciu s relevantným okolím. Podnikový dizajn je pevnou súčasťou podnikovej identity, jednoducho povedané, jej obrazom.

Okrem čo možno najrýchlejšej identifikácie podniku je podnikový dizajn aj prostriedkom na znížovanie nákladov pre rozpočet marketingovej komunikácie, a to nielen pri produkčných nákladoch, ale predovšetkým aj pri redukcii výdavkov na základe podnetu všetkých komunikačných prostriedkov, keďže presne určuje umiestnenie jednotlivých prvkov dizajnu.

1.2 Tvorba podnikového dizajnu

Podnikový dizajn vo väčšine prípadov vytvárajú reklamné agentúry, resp. dizajnové štúdiá, pričom závisí od veľkosti trhu. Čím menší je relevantný trh, tým skôr bude za dizajn zodpovedná reklamná agentúra.

Pre podniky platí pravidlo, že pri tvorbe podnikového dizajnu netreba riskovať. V prípade, že si podnik chce vytvoriť vlastný dizajnový manuál bez externej pomoci, mal by si byť stopercentne istý, že má dostatok kreatívnych a skúsených grafikov, ktorí dokážu splniť jeho očakávania.

1.3 Špecializované agentúry na tvorbu podnikového dizajnu

V praxi existuje veľké množstvo agentúr, ktoré sa špecializujú na tvorbu dizajnu a špeciálne i podnikového dizajnu. Práve tu sa skrýva príčina toho, že si laická verejnosť veľmi často zamieňa pojmy podnikový dizajn za podnikovú identitu, prípadne ich stotožňuje. Podľa vlastného prieskumu na internetových stránkach týchto agentúr totiž dané subjekty

takmer vždy uvádzajú, že ponúkajú kompletne riešenia v oblasti podnikovej identity, hoci ich ponuku v skutočnosti tvorí len podnikový dizajn.

Dizajnové agentúry/štúdiá zväčša ponúkajú nasledujúce služby pre svojich zákazníkov:

- analýzu súčasného stavu v oblasti podnikového dizajnu,
- overenie, prípadne návrhy na optimalizáciu podnikového dizajnu,
- vývoj logotypu/značky podniku,
- prepracovanie logotypu/značky podniku,
- vývoj kompletného systému tvorby všetkých komunikačných prostriedkov,
- produkčno-technickú optimalizáciu komunikačných prostriedkov.

1.4 Prvky podnikového dizajnu

To, aké prvky bude obsahovať dizajnový manuál subjektu, je vo veľkej miere závislé od poľa jeho pôsobnosti, od jeho tradícií, náročnosti a dizajnovej vyspelosti relevantného trhu, od agentúry, ktorá bude dizajn tvoriť a pod. Vo väčšine prípadov má podnikový dizajn také prvky, ako sú logo/značka, podnikové písmo, podniková farba, raster, dizajn produktu, komunikačný dizajn a dizajn architektúry.

• Logo/značka

Logo predstavuje základnú konštantu podnikového dizajnu, prezentuje podnik, a s tým spojenú podnikovú identitu navonok. Vytvára pritom ťažisko, a to tak, že priťahuje na seba prvé pohľady relevantného okolia. Forma, farba, pozícia loga dokážu prezradiť veľa o základných filozofiách podniku. Preto sa musí vytvárať vždy s veľkou starostlivosťou.

Pri tvorbe loga podniku treba zohľadňovať jeho nasledujúce atribúty, a to:

- formu loga,
 - farby loga pre tlač, multimédiá, inzeráty a pod.,
 - veľkosť loga pre konkrétne použitie.
- Podnikové písmo

K dispozícii sú tak konzervatívne, ako aj progresívne druhy písma. Pri výbere podnikového písma sa treba sústrediť na to, čo najlepšie zodpovedá vymedzenej podnikovej identite a čo zohľadňuje podnikovú filozofiu subjektu.

Atribúty podnikového písma sú:

- forma (napr. Arial, Times New Roman a pod.),
- paleta (napr. tučné, kurzíva, všetky veľké a pod.),
- veľkosť (pre nadpis, podnadpis, samotný článok a pod.).

V podnikovej praxi platí pravidlo, že čím je podnik väčší, tým je väčšia pravdepodobnosť, že bude mať vytvorené unikátne písmo špecializovanou agentúrou. Ako príklady môžeme uviesť nemecké automobilky BMW Group a Daimler (Mercedes-Benz), ktorým agentúry vytvárali vlastné písma za účelom maximálnej jedinečnosti a minimálnej zameniteľnosti.

- Podniková farba

Dôležitým prvkom v procese tvorby vizuálnej stránky podnikovej identity je aj podniková farba, ktorej úlohou je sprevádzanie ostatných elementov podnikového dizajnu. Pri výbere by sa podnik mal sústrediť predovšetkým na to, čo je v jeho filozofii.

Pre bankové a poisťovacie inštitúcie je typická modrá farba, resp. konzervatívne odtiene iných farieb. U nás veľkú výnimku tvorí mBank, ktorá svojím podnikovým dizajnom agresívne útočí na mladšiu generáciu, ktorá je charakteristická skôr liberalizmom ako konzervativizmom.

V závislosti od produkčného procesu sú potrebné farby:

- CMYK (Cyan, Magenta, Yellow, Black) – pre oblasť tlače,
- RGB (Red, Green, Blue) - pre oblasť multimediálnych prezentácií,
- odtiene čiernej - pre oblasť čiernobielej produkcie (napr. pre inzeráty na čiernobielej stranách v novinách).

- Raster

Raster je v podstate jednotný grafický štýl podnikových tlačovín a iných vizuálnych prezentácií. Používa sa napríklad pri publikáciách, pri hlavičkovom papieri, pri obálkach, na internetových stránkach, pri videoprezentáciách a pod. Úlohou rastra je dostať poriadok do podnikových tlačovín a prezentácií.

- Dizajn produktu

Produkty a ich predaj sú pre každý podnik existenčne dôležité, pričom nie je podstatné, či už ide o výrobky alebo služby. Produkty by mali byť zastrešené pod určitou značkou, pre ktorú sa vyvíja celistvá stratégia. Dôležité je umiestnenie danej značky na výrobku. Pri veľkom množstve produktu však dizajn produktu zachádza omnoho ďalej ako len k objaveniu sa loga na výrobku. Pri službách je označenie ťažšie, hoci napríklad aj permanentka na prepravu lyžiarskym vlekcom môže mať určitý dizajn.

- Komunikačný dizajn

V rámci komunikačného dizajnu je pre podnik dôležité určiť formu prezentácie (billboardy, citylights, megaboardy a pod.), vybrať fotografie, ktoré najlepšie vystihujú cieľovú skupinu, určiť si jednotnú formu prezentácie na výstavách a pod.

- Dizajn architektúry

Medzi dizajn architektúry sa zaraďuje architektonické stvárnenie sídla spoločnosti, jeho okolie, vybavenie interiéru a pod. V oblasti teórie sa tomuto prvku venuje zvláštna pozornosť a často sa dizajn architektúry nazýva aj podniková architektúra alebo corporate architecture. Zvýšený záujem je spôsobený skutočnosťou, že ne jeden podnik sa architektonickým stvárnením svojho sídla, resp. pobočiek snaží vytvoriť dominantnú alebo architektonicky veľmi zaujímavú stavbu.

1.5 Dizajnový manuál

K ideálnemu stavu v oblasti podnikového dizajnu dochádza vtedy, keď jednotlivé normy na používanie grafiky a prvkov dizajnu podnik zosumarizuje do dokumentu, ktorý sa vo väčšine prípadov nazýva dizajnový manuál. Pre anglicky hovoriace krajiny sa tiež bežne používa názov „stylebook“, v Európe je bežný aj pojem „grafický manuál“.

„Dizajnové manuály sumarizujú všetky použiteľné dizajnové pravidlá a smernice. Určujú, ktoré a aké symboly a farebné schémy sú povolené, a ktoré schémy majú byť použité v podnikovej korešpondencii a v reklame.“ [4, s. 102].

Grafický manuál, t.j. komplexné spracovanie pravidiel a odporúčaní pre tlačnú i elektronickú vizuálnu prezentáciu spoločnosti je, samozrejme, riešený podľa potrieb firmy. Väčšinou sa dodáva v elektronickej podobe na CD-ROM a obsahuje súhrn grafických pravidiel, definíciu layoutu dokumentov, definíciu a pravidlá využívania fontov (štýlu písom), definíciu farieb a pravidiel pre ich užívanie. firemné dokumenty (šablóny, hlavičkové papiere, vizitky a pod.). [5, s. 41].

2. Podnikový dizajn v praxi

2.1 Využívanie podnikového dizajnu verejnou správou

Podobne ako je to v prípade podnikovej identity, i v prípade jej najviditeľnejšieho nástroja, t.j. podnikového dizajnu dochádza často k mylnej domnienke, že je vhodný len pre podnikateľské subjekty.

Z historického hľadiska skutočne najčastejšie v začiatkoch využívali podnikovú identitu i podnikový dizajn práve podniky. Výhody vyplývajúce z týchto nástrojov budovania podnikového imidžu si však vo vyspelých krajinách veľmi rýchlo osvojili štátne a verejné inštitúcie a subjekty tretieho sektora.

V USA, ako aj v západnej Európe je bežné, že mestá alebo vyššie územné celky majú detailne vypracovaný svoj podnikový dizajn (corporate design). Aj v slovenskej literatúre sa bežne používa príklad švajčiarskeho mesta Luzern. Zaujímavý je však aj podnikový dizajn kantónu, ktorého hlavné mesto je práve Luzern.

2.2 Podnikový dizajn kantónu Luzern

Dizajnový manuál, ktorý ústretovo poskytla Štátna kancelária kantónu Luzern a jeho Informačná služba, má celkovo vyše deväťdesiat strán a delí sa na dvanásť kapitol a jednu obsiahlu prílohu. Za jeho tvorbu bola zodpovedná domáca dizajnová agentúra Design Open z Luzernu, ktorá sa ako referenciou môže pochváliť aj tvorbou podnikového dizajnu pre svetoznámy koncern na výrobu eskalátorov a výťahov Schindler. Prvá verzia dizajnového manuálu kantónu Luzern bola vydaná už v roku 1991.

Manuál detailne rieši predovšetkým jednotlivé identifikačné znaky kantónu a ich použitie. Ako cieľovú skupinu oslovuje predovšetkým pracovníkov jednotlivých úradov takto [6, s. 4]:

Milá pracovníčka, milý pracovník,

Vládna rada a správa kantónu Luzern chcú, aby veľká väčšina ich zákazníčiek a zákazníkov, občaniek a občanov:

- boli presvedčení a denne vedeli, že štát je tu pre nich a orientuje sa podľa ich potrieb,
- zaobstarávanie prostriedkov a ich použitie kantónom vnímajú ako rozumné a spravodlivé,
- sú presvedčení, že žijú a pracujú „na správnom mieste“ (kvalita života, životné prostredie, infraštruktúra zdravotníctva, školstva a dopravy, ponuka využitia voľného času a kultúrneho vyžitia, atď.),
- poznajú štátnu službu a sú presvedčení o jej kvalite, účinnosti a cenovej hodnote,
- vláde a správe dôverujú.

Ako už bolo uvedené vyššie, dizajnový manuál kantónu Luzern tvorí dvanásť kapitol, pričom jednotlivé kapitoly sú [6, s. 2]:

1. Podnikový dizajn kantónu Luzern – značka „Kantón Luzern“
2. Prvky identity (erb, logo, pečiatka, písma, farby)
3. Korešpondencia (listový papier A4, skrátená správa A4, faxová správa A4, obálky rôznych rozmerov, etiketa pre adresu, pohľadnica A5, vizitka, príklady hlavičky s adresou)
4. Listy a rozhodnutia Vládnej rady, oddelení a služobných miest
5. Formuláre
6. Tlačené informácie (prospekty, letáky, plagáty, brožúry, knihy)
7. Reprezentácie (rečnícky pult, informačné steny, výstavy, prezenty)
8. Úradné dokumenty (osvedčenia, vysvedčenia, preukazy, diplomy)
9. Inzeráty (personálne inzeráty, inzeráty na podujatia)
10. Označenia (budovy – vnútorné a vonkajšie označenie, vozidlá)
11. Digitálne médiá (internet)
12. Využitie loga kantónu v podnikovom dizajne oddelení s oprávnením pre vlastnú vizuálnu identitu.

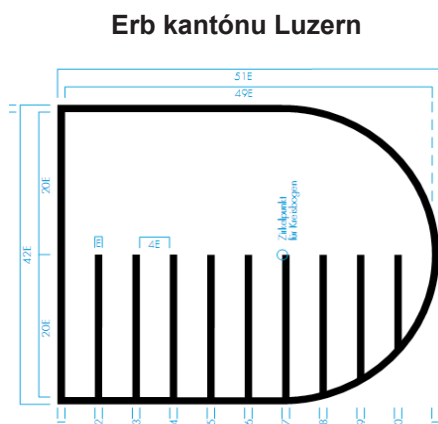
Vo svojom dizajnovom manuáli kantón Luzern uvádza ako svoje identifikačné prvky, ktoré nie sú práve pre komerčnú sféru bežné, a to:

- erb kantónu
- logo kantónu
- pečiatku
- písmo
- farby.

Predovšetkým erb je prvkom dizajnu, ktorý veľmi často odlišuje obsah grafických manuálov štátnej a verejnej správy oproti komerčnej sfére a tretiemu sektoru. Ďalším možným prvkom je aj vlajka. Tú však používajú aj mnohé podniky v kombinácii s vlajkou štátu, z ktorého pochádzajú, v ktorom pôsobia a s vlajkou EÚ, ak podnikajú v členskom štáte. Erb kantónu Luzern je rozdelený na modrú a bielu časť, pričom manuál striktne zakazuje

použitie kombinácie farebnej a čiernobielej verzie. Využíva sa buď farebná verzia, alebo šrafáž naznačujúca modrú farbu.

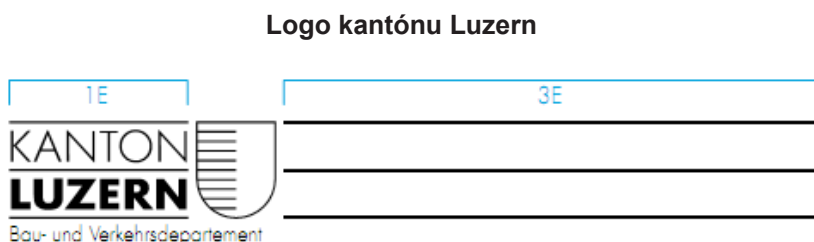
Obrázok 1



Zdroj: Staatskanzlei des Kantons Luzern: Die Marke «Kanton Luzern». Luzern: Staatskanzlei des Kantons Luzern. Informationsdienst, 1991 - 2010. s. 8.

Logo kantónu (nazývané aj Logo L) je ľavostrannou kombináciou slovnej značky KANTÓN LUZERN s erbom kantónu, formálne spojené prostredníctvom troch horizontálnych línií (nazývaných tiež logo-líniami). [6, s. 9]. Slovná značka je vychádza z písmen Futura Light (KANTÓN) a Futura Bold (LUZERN). Celkovo sa správne a nesprávne používaniu loga kantónu venuje až osem strán dizajnového manuálu.

Obrázok 2



Zdroj: Staatskanzlei des Kantons Luzern: Die Marke «Kanton Luzern». Luzern: Staatskanzlei des Kantons Luzern. Informationsdienst, 1991 - 2010. s. 9.

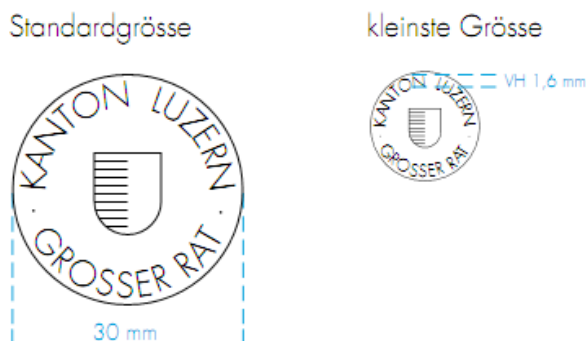
Okrem Loga L existuje v kantóne ešte aj takzvané Logo M (Mitte), ktoré sa nachádza v strede horizontálnych čiar. Používať ho však smú výlučne len súdne a väzenské úrady kantónu Luzern.

Pečiatka kantónu a jeho jednotlivých úradov je štandardne okrúhla. Má vo väčšine prípadov priemer 30 milimetrov a nesmie prekročiť minimálnu hranicu 160 milimetrov. V dizajnovom manuáli je presne určené umiestnenie erbu (musí byť v strede), umiestnenie

slovnej značky (musí byť v hornej časti) a umiestnenie názvu oddelenia či úradu (dolná časť). Vzhľadom na rozdielnu dĺžku názvov úradov a oddelení boli stanovené tri veľkosti písma Futura Light, ktoré sa smú používať

Obrázok 3

Okrúhla pečiatka kantónu Luzern v štandardnej a najmenej veľkosti



Zdroj: Staatskanzlei des Kantons Luzern: Die Marke «Kanton Luzern». Luzern: Staatskanzlei des Kantons Luzern. Informationsdienst, 1991 - 2010. s. 18.

Popri okrúhlej pečiatke kantónu sa využíva aj adresná pečiatka, ktorá obsahuje logo kantónu v hornej časti, názov úradu alebo oddelenia v dolnej časti a má rozmery 62 alebo 41 milimetrov (pri skrátenom logu).

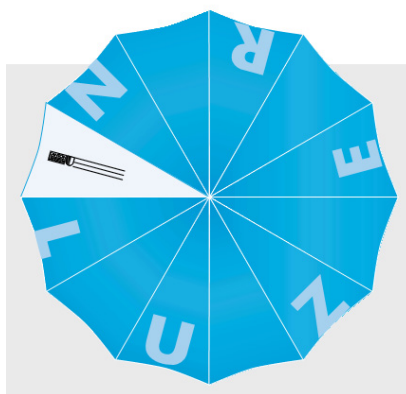
Povolenými písmami sú v prípade kantónu Luzern písma Futura (pre využitie v tlači) a Arial pri použití na počítačoch. Spomedzi poddruhov písma Futura sa využívajú Futura Light, Futura Book a Futura Bold. V prípade písma Arial je povoleným poddruhom tiež Arial Black.

Kantón používa tri farby, a to modrú, bielu a čiernu. Pre všemožné využitie farieb sú presne vymedzené až v piatich štandardoch (Pantone, CMYK, NCS Natural Color System, RAL a 3M Scotchcal).

V tretej kapitole dizajnového manuálu kantónu Luzern sú na 16 stranách uvedené pravidlá pre korešpondenciu, vrátane umiestnenia loga, rastra jednotlivých korešpondenčných možností a pod. Štvrtá kapitola plynule nadväzuje na pravidlá pre korešpondenciu a výnosy Vládnej rady. V piatej kapitole sú stanovené záväzné pravidlá pre formuláre a šiesta kapitola sa venuje jednotlivým tlačovým informáciám, ktoré vydáva kantón.

Zaujímavá je siedma kapitola, ktorá sa týka reprezentácie kantónu. V kapitole možno nájsť napríklad možný rečnícky pult, prezentačnú tabuľu alebo návrhy prezentov s identifikačnými znakmi kantónu.

Príklad prezentu vo forme otvoreného dáždíka

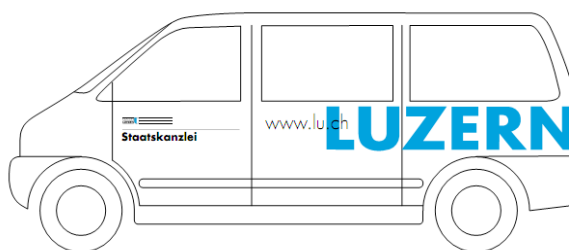


Zdroj: Staatskanzlei des Kantons Luzern: Die Marke «Kanton Luzern». Luzern: Staatskanzlei des Kantons Luzern. Informationsdienst, 1991 - 2010. s. 53.

Ôsma kapitola sa podrobne venuje úradným dokumentom, ako sú osvedčenia, vysvedčenia, preukazy a diplomy. Dizajnový manuál v tejto oblasti presne určuje využitie loga, písma a farby. Deviata kapitola patrí pravidlám pre inzeráty, predovšetkým v oblasti personálnych výberových konaní a usporiadania rôznych akcií (eventov). K zaujímavým pravidlám patrí rozdelenie personálneho inzerátu do piatich zón (logo, úvod, pracovné miesto, popis miesta, odosielateľ).

Desiata kapitola dizajnového manuálu podrobne uvádza pravidlá popisu v externom a internom prostredí. Okrem smerových tabúľ, rôznych totemov a smerníc pre tvorbu posuvných dverí sa tu objavujú aj pravidlá na popis automobilov.

Popis služobného automobilu kantónu



Zdroj: Staatskanzlei des Kantons Luzern: Die Marke «Kanton Luzern». Luzern: Staatskanzlei des Kantons Luzern. Informationsdienst, 1991 - 2010. s. 68.

Kapitolu jedenásť tvorí deväť strán a je venovaná tvorbe internetovej prezentácie kantónu a pod neho spadajúcich úradov a oddelení. Veľmi zaujímavé je zaobchádzanie

kantónu s pracoviskami, ktoré majú dovolené používať vlastný podnikový dizajn. Aj pre tieto pracoviská má kantón pravidlá, ktoré musia dodržiavať, pokiaľ chcú používať jeho logo. V kapitole sú záväzné pravidlá pre listový papier, vizitky, prospekty/brožúry, personálne inzeráty a popisy.

Na dizajnovom manuáli kantónu Luzern je zaujímavá aj skutočnosť, že sa popri pravidlách pre používanie dizajnu objavujú aj rady a príkazy, ktoré môžeme zaradiť do iného nástroja podnikovej identity, a to do podnikového správania sa.

V rámci podnikového správania sa v súčasnosti sa intenzívne vyvíja aj podnástroj, ktorý úzko súvisí s využívaním e-mailu na komunikáciu s interným a s externým prostredím podniku. Tento nástroj niektorí autori nazývajú podnikový emailing (corporate emailing). Ako príloha s názvom „Pravidlá komunikácie a pracovné techniky“ („Kommunikationsregeln und Arbeitstechniken“) našiel uplatnenie v manuáli kantónu Luzern v podkapitole „Outlook“, pričom súčasná verzia je z apríla 2010.

Časť „Forma a priorita“ sa venuje veľmi častému problému elektronickej komunikácie prostredníctvom e-mailového konta. Podobne, ako to odporúčajú mnohí vedeckí autori, aj kantón píše vo svojom manuáli: „Pokúste sa naučiť zdržanlivosti, kedy má získať e-mail vysokú prioritu; pokiaľ sa tým myslí „naliehavé“, je telefón lepším médiom. E-mail by rovnako nemal byť dôležitý pre odosielateľa, ale pre adresáta a predovšetkým pre predmet.“

V časti je tiež spomenuté využívanie všetkých veľkých písmen (spôsobujúce značné zníženie čitateľnosti pôsobiace ako kričanie) a interpunkčných znamienok, predovšetkým výkričníka a otáznika (ktoré sa v praxi často používajú ako pri bulvárnych denníkoch a časopisoch).

3. Podnikový dizajn kantónu a mesta Luzern

Pri porovnaní podnikových dizajnov kantónu Luzern a mesta Luzern je nápadná skutočnosť, že medzi nimi existujú určité rozdiely. Tak už cieľová skupina alebo len relevantné okolie môžu získať dojem, že ide o subjekty, ktoré dokážu existovať nezávisle od seba a neexistuje niečo, čo je v štátnej správe nevyhnutné, a tým je územná a myšlienková koexistencia.

Vo svojom dizajnovom manuáli, ktorý je dostupný na internetovej stránke www.stadt-luzern.ch, mesto často otvorene hovorí, že sa svojím podnikovým dizajnom zámerne chce odlíšiť od kantónu.

Záver

Podniková identita môže tak pre podnikateľský subjekt, ako aj pre štátnu a verejnú správu a pre tretí sektor znamenať konkurenčnú výhodu. Ako budovať dlhodobu, cieľavedomú a úspešne jeden z jej nástrojov, a to podnikový dizajn, veľmi dobre dokumentuje švajčiarsky kantón Luzern. Jeho dizajnový manuál sa môže pochváliť veľmi dobrou štruktúrou a detailnou prepracovanosťou, čo vytvára ideálne podmienky pre jeho dodržiavanie.

Príklad kantónu jeho vhodný pre slovenskú štátnu a verejnú správu, ktorá často nebuduje svoj podnikový dizajn systematicky, ale iba úryvkovito, čím, naopak, vytvára veľký

priestor pre samovoľnú kreativnosť zamestnancov a subjektov, ktorých sa má podnikový dizajn týkať. Dôsledkom je nejednotný obraz v očiach verejnosti, teda slabší podnikový imidž, ako by si subjekt želal.

Literatúra

- [1] REGENTAL, G.: *Ganzheitliche Corporate Identity*. 2. Auflage. Wiesbaden: Gabler, 2009. ISBN 978-3-8349-0611-3.
- [2] MAJTÁN, Š., MAJTÁNOVÁ, A.: Dimenzie marketingu na začiatku tretieho tisícročia. In: *Ekonomický časopis*. č. 5, Vol. 52, 2004. s. 584 - 597. ISSN 0013-3035.
- [3] HERBST, D.: *Corporate Identity*. 2. aktualisierte Auflage. Berlin: Cornelsen Verlag, 2003. ISBN 978-34644-9056-3.
- [4] BUSCH, R., SEIDENSPINNER, M., UNGER, F.: *Marketing Communication Policies*. Heidelberg: Springer, 2007. ISBN 978-3-540-37322-3.
- [5] VYSEKALOVÁ, J., MIKEŠ, J.: *Image a firemní identita*. Praha: Grada Publishing, 2009. ISBN 978-80-247-2790-5.
- [6] Die Marke «Kanton Luzern». Luzern: Staatskanzlei des Kantons Luzern. Informationsdienst, 1991 - 2010.
- [7] van den BOSCH, A. L. M.: *Corporate Visual Identity Management: Current practices, impact, and assessment*. pp. 175. ISBN 90-365-2265-X.
- [8] HORÁKOVÁ, I.: *Strategie firemní komunikace*. Praha: Management Press, 2000. ISBN 80-85943-99-9.
- [9] ESSIG, C., SOULAS de Russel, D., SEMANAKOVA, M.: *Das Image von Produkten, Marken und Unternehmen*. Sternenfels: Wissenschaft & Praxis, 2003. ISBN 3-89673-198-X.
- [10] ČIHOVSKÁ, V., HANULÁKOVÁ, E., LIPIANSKA, J.: *Firemný imidž*. Bratislava: Eurounion, 2001. ISBN 80-88984-24-6.
- [11] PRACEJUS, J. W., OLSEN, G. D., O'GUINN, T. C.: How Nothing Became Something: White Space, Rhetoric, History, and Meaning. In: *Journal of Consumer Research*, Vol. 33. No. 1, 2006. pp. 82-90. University of Chicago Press. ISSN 0093-5301.
- [12] ACHTERHOLT, G.: *Corporate Identity*. 2. Auflage. Wiesbaden: Gabler, 1991. ISBN 3-409236-20-1.

Kontakt

Ing. Juraj Mišún, PhD.

Katedra malého a stredného podnikania

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava

E-mail: juraj.misun@vsemvs.sk

Ing. Ivana Hudáková, PhD.

Katedra malého a stredného podnikania

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava

E-mail: ivana.hudakova@vsemvs.sk

Význam a postavenie finančno-ekonomickej analýzy v hospodárení samosprávnych krajov

Ing. Elena Chudá

Abstrakt

V posledných rokoch vznikla potreba zavedenia manažérskych princípov riadenia územnej samosprávy, vrátane nových moderných metód a nástrojov ekonomického riadenia. Jednou z metód poznávania pre manažment samospráv je finančno-ekonomická analýza. Na hodnotenie finančnej pozície, výkonnosti a kapacity konkrétnej územnej samosprávy sa ako najvýhodnejšia javí metodika konštrukcie a následnej interpretácie pomerových, prípadne rozdielových ukazovateľov.

Kľúčové slová: finančno-ekonomická analýza, finančná pozícia, výkonnosť a kapacita územnej samosprávy

Importance and position of the financial and economic analysis in financing of the self-governing regions

Abstract

In the last years there has arise a need to implement the managerial principles into management of the territorial self-government, including the new methods and tools for economic management. One of the survey methods for a management of the territorial self-government is a financial and economic analysis. It seems, that the most suitable methodology to assess a financial position, performance, efficiency and capacity of the particular territorial self-government, is a constitution and subsequent interpretation of the ratio or differential indicators.

Keywords: financial and economic analysis, financial position, performance, efficiency and capacity of the particular territorial self-government

Úvod

Jedným z pilierov modernizácie územnej samosprávy je jej ekonomizácia. Ide o hlavne o nepretržitý proces skvalitňovania riadenia samospráv s využitím moderných metód ekonomického riadenia, uplatňovaného v celom rade vyspelých krajín. Jednou z aktuálnych teórií v tejto oblasti je tzv. New Public Management (NPM), ktorý je v odbornej literatúre definovaný ako uplatňovanie metód a techník finančného manažmentu súkromného sektora v poskytovaní verejných služieb. [1].

Finančná analýza patrí k veľmi dôležitým prvkom finančného manažmentu. Jej používanie v podmienkach samosprávnych krajov predstavuje zavádzanie manažérskych princípov do riadenia a rozhodovania v územnej samospráve. Týmto nástrojom finanční analytici samosprávy ľahko odhalia slabiny a problémy, ktoré treba vyriešiť. Rovnako poukážu na silné stránky, o ktoré sa manažment samosprávy môže oprieť.

Hlavným nástrojom finančno-ekonomickej analýzy je konštrukcia a následná interpretácia pomerových, prípadne rozdielových ukazovateľov, ktoré sú zoskupené do ucelených, logicky skĺbených celkov.

Dobre spracovaná finančno-ekonomická analýza má pre hospodárenie samosprávy tieto pozitíva:

- je prínosom pre efektívne riadenie a inovácie,
- je zdrojom pre prognózovanie budúcich príjmov a výdavkov, a to vo variantnom scenári, a preto je významnou súčasťou rozpočtového procesu,
- vytypuje úzke miesta (problémové oblasti) v hospodárení samosprávy,
- pomáha pri optimalizácii a racionalizácii s cieľom zníženia výdavkov,
- odhaľuje tendencie vývoja výkonových ukazovateľov (indikátorov),
- umožňuje realizovať aktívnu finančnú politiku v oblasti riadenia krátkodobého dlhu tým, že zníži problémy s včasnou úhradou výdavkov,
- umožňuje určiť bonitu samosprávy,
- umožňuje stanoviť mieru schopnosti splácať záväzky vyplývajúce z prijatia dlhu.

Analýzy, ktoré je potrebné využívať vo finančno-ekonomických procesoch regionálnych samospráv, môžeme deliť z rôznych hľadísk a spracovanie tej ktorej analýzy závisí od účelu jej spracovania. Je to:

- analýza rozpočtovo-príjmových a výdavkových kategórií, položiek a podpoložiek,
- analýza salda jednotlivých rozpočtov,
- analýza financovania opráv a údržby,
- analýza možností financovania investícií,
- analýza zadlženosti,
- cash flow analýza (analýza hotovosti). [3].

Z hľadiska cieľa, pre ktorý sa analýza spracováva, je potrebné pracovať s údajmi z rôzneho časového rámca. Hovoríme o:

- analýze ex post (tzv. retrospektívnej analýze),
- analýze ex ante (tzv. perspektívnej analýze).

Analytickým procesom je aj rating, t. j. ocenenie schopnosti splácať dlh.

Finančno-ekonomická analýza umožňuje samosprávnemu kraju zavádzať inovačné systémy rozpočtovania a posúdiť dlhodobú stabilitu a kvalitu hospodárenia.

Finančná pozícia, výkonnosť a kapacita samosprávneho kraja

Pre kvalitné spracovanie finančno-ekonomickej analýzy hospodárenia samosprávy je potrebné využívať nielen vývojové rady príjmov a výdavkov, teda základných ukazovateľov, ale je potrebné začať používať aj tzv. pomerové alebo prepočtové finančné ukazovatele (indikátory), na základe ktorých možno hodnotiť a porovnávať finančnú pozíciu, výkonnosť a kapacitu samosprávneho kraja.

V súčasnosti sa v samosprávach v SR takýto typ ukazovateľov nepoužíva. V praxi ho používajú len ratingové agentúry a finančné inštitúcie na hodnotenie samosprávy ako klienta. Na rozdiel od SR hodnotenie výkonnosti uplatňujú územné samosprávy napr. v Nemecku, vo Švédsku, v Holandsku už niekoľko rokov. [2].

Súbor prepočtových ukazovateľov, ktoré budeme prezentovať, možno považovať za súbor ukazovateľov–reprezentantov. Pôjde o najčastejšie používané ukazovatele s vysokou vypovedacou schopnosťou.

V tomto príspevku sme sa zamerali najmä na tzv. kľúčové ukazovatele, ktoré prezentovala ratingová agentúra Moody's vo výsledkoch ratingu jednej z regionálnych samospráv v SR, a to v Košickom samosprávnom kraji. Uvedené pomerové ukazovatele umožňujú porovnať analyzovanú samosprávu s inou samosprávou, resp. s ukazovateľmi dosiahnutými v tej ktorej samospráve v minulom období. Sú to:

- čistý priamy a nepriamy dlh / prevádzkové príjmy (%)
- splátky úrokov / prevádzkové príjmy (%)
- hrubý prevádzkový výsledok / prevádzkové príjmy (%)
- finančný prebytok (deficit) / celkové príjmy (%)
- vlastné príjmy / prevádzkové príjmy (%)
- miera samofinancovania
- kapitálové výdavky / celkové výdavky (%).

Takto definované indikátory sú základom pre hodnotenie bonity samosprávy. V nasledujúcej časti príspevku uvádzame porovnanie kľúčových ukazovateľov Košického samosprávneho kraja (ďalej KSK) a Banskobystrického samosprávneho kraja (ďalej BSK) a zároveň ich hodnoty porovnávame za roky 2006, 2007 a 2008.

Pojem rating možno definovať ako analytický proces, výsledkom ktorého je stanovenie miery schopnosti subjektu splácať včas svoje záväzky, ktoré vyplývajú z prijatia dlhu. Možno ho chápať ako spôsob určenia veľkosti rizika, ktoré súvisí s pravdepodobnosťou nedodržania záväzkov. [3].

Ratingová agentúra Moody's podľa svojej aktualizovanej ratingovej metodiky pre regionálne a miestne samosprávy mimo USA pri pridelení ratingu uvedeným samosprávam (mimo USA) posudzuje:

- bonitu (Baseline Credit Assessment - BCA),
- odhad pravdepodobnosti, že vyššia úroveň správy (vláda) by poskytla mimoriadnu podporu na zabránenie platobnej neschopnosti regionálnej a miestnej samospráve. [4].

Ide teda o použitie analýzy spoločnej platobnej neschopnosti (Joint Default Analysis – JDA), ktorá je funkciou dvoch faktorov, a to skutočnej úverovej sily daných samospráv a pravdepodobnosti mimoriadnej podpory od iného subjektu na zabránenie platobnej neschopnosti. [4].

V spojení s úverovým hodnotením sa používa metóda scoringu, ktorá hodnotí rizikovosť úveru z pohľadu poskytovateľa prostriedkov, teda tzv. oznámkovanie kvality samosprávy ako hodnoteného subjektu. Systém hodnotenia BCA Scorecard vypracovaný na pomoc pri realizácii základného hodnotenia bonity (BCA) odráža a podporuje metodiku základného hodnotenia prostredníctvom zhromaždenia a porovnania vybraných údajov a kvalitatívnych premenných (ukazovateľov), ktoré sú usporiadané do šiestich kategórií. Je to:

- prevádzkové prostredie, t. j. vnútroštátna situácia, ktorá ovplyvňuje riziko ekonomickej krízy, krízy finančných trhov alebo politickej krízy,
- inštitucionálny rámec, ktorý určuje kompetencie a povinnosti regionálnych a miestnych samospráv,
- finančná pozícia a výkonnosť,
- dlhový profil,
- postupy správy a manažmentu,
- hospodárska základňa. [4].

Z uvedených šiestich kategórií je pre hodnotenie samosprávnych krajov vlastnými analytikmi potrebné najmä meranie finančnej pozície a výkonnosti a dlhového profilu regionálnej samosprávy, na ktoré používa Moody's nižšie uvedené prepočtové ukazovatele (indikátory). [4].

- Finančná pozícia a výkonnosť
 - splátky úrokov/prevádzkové príjmy (%)
 - finančný prebytok (deficit)/celkové príjmy (%)
 - hrubý prevádzkový výsledok/prevádzkové príjmy (%)
 - čistý prevádzkový kapitál/celkové výdavky (%)
- Dlhový profil
 - čistý priamy a nepriamy dlh/prevádzkové príjmy (%)
 - krátkodobý priamy dlh/priamy dlh (%)
 - štvorročný trend v čistom priamom a nepriamom dlhu/prevádzkové príjmy (%).

V teórii sú zadefinované ďalšie ukazovatele, ktoré by mali samosprávne kraje používať pre posudzovanie ich tzv. finančnej kapacity (svojej finančnej situácie – finančnej stratégie), teda využívať ich pri monitorovaní trendov. Na tento účel majú najväčšiu vypovedaciu schopnosť tieto ukazovatele:

- daňová sila samosprávneho kraja
- finančná sila samosprávneho kraja
- dlhová kapacita samosprávneho kraja
- miera sebestačnosti 1. samosprávneho kraja
- miera sebestačnosti 2. samosprávneho kraja
- miera samofinancovania (equity ratio).

Zavádzanie moderných metód do riadenia územnej samosprávy však nebude mať dostatočný účinok, ak nedôjde k porovnávaniu so štandardmi alebo k porovnávaniu územných samospráv navzájom.

Na porovnávanie samospráv z viacerých hľadísk možno použiť niekoľko moderných metód, o. i. aj metódu benchmarkingu, ktorej zmyslom na úrovni územnej samosprávy je zistiť postavenie miestnej samosprávy v porovnaní s ostatnými územnými samosprávami, ktoré v tejto oblasti v samospráve sú, a identifikovať a implementovať najlepšiu prax. [1].

Porovnanie finančnej pozície a výkonnosti na vzorke dvoch samosprávnych krajov

Najmä z dôvodu poukázania na praktické využitie zavedenia indikátorov pre hodnotenie výkonnosti a dlhového profilu v regionálnej samospráve, a tým aj na zdôraznenie využitia finančno-ekonomickej analýzy v hospodárení týchto subjektov, uvádzame prehľad tendencií vývoja kľúčových ukazovateľov a analytické hodnotenie takto zisteného vývoja. Zber a porovnanie indikátorov bolo vykonané za KSK a BBSK.

Tabuľka 1

Kľúčové ukazovatele

	2006		2007		2008	
Kľúčový ukazovateľ	KSK	BBSK	KSK	BBSK	KSK	BBSK
Čistý priamy a nepriamy dlh/prevádzkové príjmy (%)	19,44	14,66	37,20	23,03	47,05	33,42
Splátky úrokov/prevádzkové príjmy (%)	0,00	0,30	0,00	0,66	0,57	0,75
Hrubý prevádzkový výsledok/prevádzkové príjmy (%)	8,33	6,94	9,80	3,79	3,87	1,71
Finančný prebytok (deficit)/celkové príjmy (%)	1,06	-3,16	1,07	-2,59	-17,22	-4,50
Vlastné príjmy/prevádzkové príjmy (%) ¹	13,95	15,84	15,53	22,63	14,56	21,20
Miera samofinancovania	1,00	0,73	1,00	0,79	0,44	0,63
Kapitálové výdavky/celkové výdavky (%)	8,17	10,58	10,93	12,59	26,13	12,33

¹ Vlastné daňové príjmy=DzMV + nedaňové príjmy.

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Záverečných účtov BBSK [8], [9], [10] a Ratingového hodnotenia KSK, 2008. [6].

Metodické vysvetlenie a interpretácia kľúčových ukazovateľov

- Čistý priamy a nepriamy dlh/prevádzkové príjmy (%)

Všeobecne môžeme uvedený ukazovateľ interpretovať tak, že čistý priamy a nepriamy dlh ako percento prevádzkových príjmov poskytuje metriku na analýzu dlhového zaťaženia. Do uvedeného ukazovateľa sú zahrnuté aj dlhodobé záväzky, ktoré sa na základe platnej legislatívy v SR do celkového dlhu samospráv nezapočítavajú. [4].

Na základe posúdenia trendov vývoja ukazovateľa za KSK a BBSK môžeme povedať, že sa v priebehu troch rokov ich zadlženie zvýšilo na viac ako dvojnásobok. Je však potrebné poukázať na dôvod takéhoto zadlžovania samospráv v SR ako celku. Zadlžovanie samospráv je vynútené tým, že miestne samosprávy a VÚC nedokážu plne zabezpečovať svoje originálne kompetencie z dôvodu nedostatku finančných zdrojov, ktoré boli pri fiškálnej decentralizácii nastavené na kompetencie samospráv, ktoré vyplývali z legislatívy

platnej v roku 2004. V rokoch 2005 - 2010 došlo k významným legislatívnym zmenám, ktoré rozšírili originálne kompetencie obcí a miest, ako aj samosprávnych krajov, a zvýšili najmä požiadavky na potreby finančných prostriedkov na zabezpečenie týchto kompetencií. Z uvedeného dôvodu by mal štát predtým, ako bude trvať na obmedzení zvyšovania dlhu samospráv, vykvantifikovať výšku finančných prostriedkov, ktoré na jednotlivé kompetencie samosprávy objektívne potrebujú. Mal by zabezpečiť zmenou legislatívy minimálnu garanciu výšky finančných zdrojov zvýšením daňových príjmov samospráv a zavedením tzv. „garancie“ výšky ich príjmov.

- Splátky úrokov/prevádzkové príjmy (%)

Uvedený ukazovateľ pomáha hodnotiť schopnosť pokryť splátky úrokov z prevádzkových príjmov a pomerný podiel prevádzkových nákladov spotrebovaných na tieto platby. Nárast v oblasti splátok úverov u oboch hodnotených subjektov si vyžaduje buď zodpovedajúce zníženie v programových výdavkoch, alebo nárast v príjmových tokoch. Tento ukazovateľ umožňuje hodnotiť vplyv týchto vývojových trendov dlhovej služby na poskytovanie nariadených verejných služieb a na celkovú fiškálnu prosperitu. [4].

- Hrubý prevádzkový výsledok/prevádzkové príjmy (%)

Hrubý prevádzkový výsledok znamená začlenenie splátok úverov do hodnotenia prevádzkového výsledku. Významný kladný hrubý prevádzkový výsledok znamená schopnosť samosprávy udržať prevádzkové výdavky dostatočne pod prevádzkovými príjmami, aby sa prevzali splátky úverov a aby sa vytvorila dodatočná kapacita samofinancovania, ktorá, ak je prepojená s kapitálovými príjmami, obmedzuje potrebu financovať kapitálové výdavky dlhom. Znížené trendy v hrubom prevádzkovom výsledku u oboch subjektov znamenajú existenciu štrukturálnych obmedzení samosprávy v platení za kapitálové deficity bez vzniku dodatočného dlhu. [4]. Podľa v súčasnosti platnej legislatívy v SR sa od miestnych a regionálnych samospráv vyžaduje vykazovanie kladného primárneho aj hrubého prevádzkového výsledku, čo obidve samosprávy spĺňajú počas hodnotených troch rokov.

- Finančný prebytok (deficit)/celkové príjmy (%)

Obidve samosprávy vykazujú najmä v posledných hodnotených rokoch trvalý deficit, čo z hľadiska posudzovania trendov naznačuje fiškálnu nerovnováhu vedúcu k zvýšeným mieram zadlženia.

Vo všeobecnosti finančný prebytok (deficit) podľa metodiky Moody's predstavuje hotovosť vytvorenú (alebo požadovanú) prevádzkovými a kapitálovými činnosťami, a to pred najdôležitejšími platbami. Keďže prebytky by mali viesť k nižším mieram zadlženia, kým veľké trvalé hotovostné deficity naznačujú fiškálnu nerovnováhu vedúcu k zvýšeným mieram zadlženia, analytici v tejto metrike dôkladne sledujú dlhodobé trendy. [4].

- Vlastné príjmy/prevádzkové príjmy (%)

Vlastné príjmy predstavujú všetky príjmy, vrátane daní, poplatkov a iných zdrojov regulovaných, aspoň čiastočne, samosprávou. V legislatívnych podmienkach SR je to v regionálnej samospráve príjem z dane z motorových vozidiel a poplatky za služby poskytované

občanom v zariadeniach sociálnych služieb, v školských a v kultúrnych zariadeniach. S cieľom zachytiť rozdiely v rozsahu dostupných príjmových zdrojov a schopnosti samosprávy stanoviť sadzby, v rámci ktorých sú vyberané dane a poplatky, analytici oddeľujú ako podskupinu prevádzkových príjmov príjmové zdroje, ktoré sú priamo regulované samosprávou. Vysoké miery vlastných príjmov naznačujú, že daná samospráva má finančnú flexibilitu na riešenie fiškálnych tlakov, ak sa objavia. [4]. Hodnoty indikátorov v BBSK a KSK, ako aj trend ich vývoja poukazujú na skutočnosť, že v SR má územná samospráva malú flexibilitu na ovplyvňovanie už spomínaných fiškálnych tlakov cez vlastné príjmy.

- Miera samofinancovania

Miera samofinancovania sa vypočíta ako hrubý prevádzkový výsledok plus kapitálové príjmy, delené celkovými kapitálovými výdavkami. Miera samofinancovania s hodnotou nižšou ako 1 znamená potrebu požičať si na splnenie rozpočtového deficitu. V KSK klesla miera samofinancovania v roku 2008 pod 1. V BBSK je síce miera samofinancovania bližšia hodnote 1, ale napriek tomu je tento stav trvalý. Podľa metodiky Moody's pre samosprávy, ktoré rozlišujú medzi prevádzkovým a kapitálovým rozpočtom, miera tento pomer mieru, do akej vyvíjajú kapitálové výdavky tlak na celkovú finančnú kapacitu. Táto miera umožňuje analytikom zhodnotiť, ako samosprávy riadia arbitráž medzi možnosťami financovania. Ide o vyrovnanie bezprostredných finančných tlakov spôsobených vyčerpaním, alebo o vyberanie dodatočných, interných zdrojov, a to proti dlhodobým tlakom vyplývajúcim z dodatočného dlhu. [4].

- Kapitálové výdavky/celkové výdavky (%)

Keďže sa môže zdať, že kapitálové výdavky sú viac ponechané na voľné uváženie ako prevádzkové výdavky, pri niektorých právomociach môže existovať tendencia odložiť kapitálové projekty počas obdobia rozpočtového stresu. Predsa len, samospráva nemôže odložiť kapitálové výdavky na dobu neurčitú bez ohrozenia existujúcich zásob verejnej infraštruktúry a negatívneho ovplyvnenia ekonomického rastu. Tento pomer poskytuje náznak trendov kapitálových výdavkov a pravdepodobnosť toho, že sa kapitálové zásoby spotrebúvajú. [4]. V hodnotených samosprávnych krajoch to znamená, že rastie modernizačný dlh na nehnuteľnom majetku, t. j. na budovách škôl, na zariadeniach sociálnych služieb a na cestách II. a III. triedy, čo je pri poskytovaní služieb obyvateľom ako pri originálnych kompetenciách samosprávnych krajov, negatívny jav.

Záver

Cieľom príspevku bolo poukázať na skutočnosť, že nielen v podnikovej sfére sa používajú manažérske spôsoby riadenia, ale že sa tieto stále viac prenášajú do riadenia a rozhodovania v celom verejnom sektore a sú už aplikované aj v hospodárení územnej samosprávy, najmä samosprávnych krajov.

Zamerali sme sa na klasickú finančno-ekonomickú analýzu prostredníctvom pomerových finančných ukazovateľov, ktoré využila ratingová agentúra Moody's pri prezentovaní výsledkov ratingu KSK. Následne sme prešli k porovnaniu finančnej pozície a výkonnosti dvoch samosprávnych krajov cez vybrané pomerové finančné ukazovatele.

Výpočtami a analýzou sme dospeli k záveru, že KSK a BBSK majú dostatočný potenciál na to, aby bol zabezpečený progresívny rast týchto samospráv, a aby bol tento rast aj dlhodobo udržateľný. Regionálne samosprávy sú však v SR vo svojom hospodárení závislé od inštitucionálneho rámca. Tento rámec má len veľmi krátku históriu, a napriek tomu, že za desať rokov svojej existencie bol relatívne stabilný a predvídateľný, do konca roka 2011 môže v tejto oblasti dôjsť k zásadnejším zmenám. V súčasnosti prebieha spracovávanie takého zásadného dokumentu, ako je Národný program reforiem SR po rok 2011, ktorý predikuje zásadné zmeny v hospodárení územných samospráv v SR. Zvyšovanie dlhu samospráv bude striktnnejšie obmedzené a budú spresnené aj pravidlá pre reštrukturalizáciu samospráv. Z uvedeného dôvodu nie je jasné, aký bude inštitucionálny rámec územnej samosprávy v budúcom období.

Záverom možno tvrdiť, že zavedenie moderných metód, medziiným aj využívanie finančno-ekonomických analýz v riadení hospodárenia územnej samosprávy, má význam pre dosahovanie stále lepších výsledkov pri nakladaní s verejnými zdrojmi. Tento význam sa nezmení ani po zavedení legislatívnych zmien v ich financovaní.

Literatúra

- [1] BALÁŽOVÁ, E: *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku.*, *Transparency International Slovensko*. Bratislava: Adin, s. r. o., 2006. s.12, 26. ISBN 80-89244-09-2.
- [2] ČAPKOVÁ, S.: Hodnotenie a ukazovatele výkonnosti v územnej samospráve. In: *Právo pre ROPO a obce*, č. 3, 2009. s. 5.
- [3] KOZOVSKÝ D: Finančno-ekonomická analýza hospodárenia obce. In: *Právo pre ROPO a obce*, č. 12, 2009. s. 5.
- [4] Moody's Investors Service: Regional and Local Governments Outside the US, Updated Rating Methodology, May 2008, Moody's International Public Finance Regional and Local Governments. p. 3, 5, 6, 22, 23, 24, 26, 27.
- [5] Zákon NR SR č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.
- [6] Ratingové hodnotenie KSK, príloha 3. Dostupné na internete: http://www.vucke.sk/APIR/sk/Pre_Podnikatelov/Investicne_prostredie/rating_KSK/hodnotenie2008/Documents/rating_Moodys_Kosice_2008.pdf, s. 5.
- [7] Moody's Investors Service: Moody's Sub-Sovereign, Analýza, Košický samosprávny kraj, október 2007. Dostupné na internete: http://www.vucke.sk/APIR/sk/Pre_Podnikatelov/.../rating.../rating_analyza.pdf.
- [8] Banskobystrický samosprávny kraj, 2006. Návrh záverečného účtu za rok 2006. Banská Bystrica. 200. s. 7, 13, 57.
- [9] Banskobystrický samosprávny kraj, 2006. Návrh záverečného účtu za rok 2007. Banská Bystrica. 200. s. 11, 14, 20, 55.

[10] Banskobystrický samosprávny kraj, 2006. Návrh záverečného účtu za rok 2008.
Banská Bystrica. 200. s.16,17,62.

Kontakt

Ing. Elena Chudá
Ekonomická fakulta
UMB v Banskej Bystrici
Kpt. Jaroša 46
974 11 Banská Bystrica
E-mail: elena.chuda@gmail.com

Súčasný stav a perspektívy vývoja informačných systémov verejnej správy

Ing. Iveta Košovská, PhD. – Ing. Emília Škorecová, CSc. – Ing. Alexandra Ferenczi Vaňová, PhD.

Abstrakt

V súčasnosti sa verejnosť stále viac dožaduje lepšieho a ľahšieho prístupu k informáciám verejného sektora. Táto požiadavka zahŕňa najmä elektronickú komunikáciu medzi občanmi, podnikateľmi a verejnou správou, ale aj elektronizáciu informačných tokov a procesov v rámci verejnej správy. Postupne sa buduje a skvalitňuje elektronická verejná správa eGovernment. eGovernment je elektronickou formou výkonu verejnej správy pri aplikácii informačných a komunikačných technológií v procesoch verejnej správy .

Vízia eGovernmentu spočíva v komplexnej premene systému fungovania verejnej správy na virtuálne inštitúcie, schopné poskytovať služby, riešiť požiadavky a zjednodušovať procesy, súvisiace so zákonnými povinnosťami občanov a firiem pomocou internetu a ďalších moderných komunikačných prostriedkov.

Príspevok je venovaný súčasnému stavu a perspektívam vývoja informačných systémov verejnej správy SR, a to najmä eGovernmentu. Pozornosť je zameraná na problematiku informatizácie spoločnosti, informatizácie verejnej správy, integrovaného informačného systému verejnej správy, slabých stránok informačných systémov verejnej správy SR a oblastí s nutnosťou čo najrýchlejšieho vývoja .

Kľúčové slová: informačné systémy, verejná správa, informatizácia, elektronická komunikácia, informačno-komunikačné technológie, eGovernment

Current status and perspectives of development of information systems in public administration

Abstract

Currently, the public increasingly requesting for better and easier access to public sector information. This requirement includes-particular electronic communication between citizens, businesses and public administration, but also digitizing information flows and processes within government. eGovernment is build and improving. eGovernment is an electronic approach for public administration in the application of ICT in government processes.

EGovernment vision is based on a comprehensive transformation of the public administration system for virtual institutions able to provide services, to address the requirements and streamline processes associated with the legal responsibilities of citizens and businesses using the Internet and other modern types of communication.

Article is devoted to the current state and perspectives of development of information systems in public administration of Slovak Republic eGovernment in particular. Attention is focused on Information Society, eGovernment, integrated information system of public administration, information systems weaknesses of public administration of Slovak Republic and areas of need as quickly as possible developments.

Keywords: *information systems, public administration, computerization, electronic communication, information and communication technologies, eGovernment*

Úvod

Každá krajina, ktorá chce dosiahnuť úspech a vysokú životnú úroveň obyvateľov, musí venovať adekvátnu pozornosť rozvoju informačnej spoločnosti a digitálnym technológiám. Preto aj pre SR je nielen výzvou, ale aj nevyhnutnosťou priblížiť sa najvyspelejším krajinám s rozvinutou znalostnou ekonomikou založenou na efektívnom zaobchádzaní s vedomosťami a informáciami a využívajúcou najnovšie poznatky v oblasti informačných a komunikačných technológií.

Elektronická komunikácia preniká v posledných rokoch do všetkých oblastí nášho života. Z toho vyplýva, že ani oblasť verejnej správy a samosprávy nemôže zostať stranou. Dochádza k zavádzaniu technológií a procesov, cieľom ktorých je zrýchliť, zefektívniť a spresniť prenos informácií medzi zainteresovanými subjektmi, či už sú to orgány verejnej moci, obce alebo občania.

Technológie majú silu vylepšovať bezpečnosť, kvalitu a efektivitu poskytovania verejných služieb. Pokiaľ si vezmeme princíp štátnych a verejných služieb, nejde v podstate o nič iné, než o výmenu špecifických informácií medzi poskytovateľmi služieb a občanmi. Kľúčom pre efektívne poskytovanie štátnych a verejných služieb sú preto funkčné integrované informačné systémy, ktoré zvyšujú produktivitu štátnej správy a kvalitu služieb občanom. Či už ide o obce, kraje alebo akékoľvek úrady, všetky sa zhodujú v jednom, a to v tom, že hlavnými oblasťami, ktoré potrebujú riešiť prostredníctvom informačného systému, sú ekonomika, problematika územnosprávna a v poslednej dobe integrácia procesov naprieč celým úradom.

1. Informačná spoločnosť a verejná správa

Vývoj informačnej spoločnosti vo všeobecnosti možno charakterizovať zvyšovaním individualizmu a osobnej nezávislosti, zvyšovaním dostupnosti a interoperability informačných a komunikačných technológií (IKT), znižovaním digitálnej averzie, zvyšovaním angažovanosti občanov, kultúrnej homogenizácie EÚ, decentralizáciou výkonu verejnej správy a tlakom na efektívnosť verejného rozpočtu. Dnes je zrejmé, že úroveň kvalitného života, kolektívneho bohatstva a produktivity, ktoré charakterizujú rozvinutejšie krajiny, je založená na sociálnych a na ekonomických štruktúrach, ktoré sofistikovane využívajú najnovšie IKT súčasne s podporou výskumu a inovácií. V štátnej správe, v sociálnej sfére, v zdravotníctve, v oblasti školstva a vzdelávania, ale aj v ďalších doménach, ako je životné prostredie, spravodlivosť, podnikanie, kde prebieha zber, analýza, spracovanie, vyhodnocovanie, následné zdieľanie a rozšírenie veľkého množstva údajov, je využívanie

týchto technológií v dôsledku ich neustáleho dynamického vývoja veľmi náročné, predsa však v súčasnosti nevyhnutné. [2].

V národnom hospodárstve SR sa v rámci systému národných účtov klasifikuje sektor verejná správa zoskupujúci subjekty s podobným charakterom a ekonomickým správaním sa. Subjekty verejnej správy sa vymedzujú ako samostatné právnické osoby, ktoré sa zapisujú do registra organizácií vedenom Štatistickým úradom SR a zaraďujú sa podľa metodiky platnej pre EÚ vo verejnej správe, a to:

- v ústrednej (štátnej) správe (štátne rozpočtové a príspevkové organizácie, štátne účelové fondy, verejné vysoké školy, atď.),
- v územnej samospráve (obce a vyššie územné celky, nimi zriaďované rozpočtové a príspevkové organizácie),
- vo fondoch sociálneho a zdravotného poistenia (sociálna poisťovňa a zdravotné poisťovne).

Verejnú správu vykonávajú subjekty štátnej správy a územnej samosprávy so zámerom zabezpečenia úloh verejného sektora. V SR existuje štátna správa oddelene a samostatne od územnej samosprávy, a to na troch stupňoch, ktorými je obec, kraj a štát. Zmeny v usporiadaní verejnej správy, vrátane prerozdelenia kompetencií zo štátnej správy na územnú samosprávu, sa uskutočňujú so zámerom zvýšenia kvality a efektívnosti riadenia verejného sektora.

Poslaním verejnej správy je, aby zabezpečovala zákonné nároky a práva verejnosti a zároveň zákonné plnenie povinností verejnosti voči štátu a obci. Vstupom SR do EÚ, ako aj zvyšovaním konkurencieschopnosti, narastá počet interakcií vo verejnej správe, čím sa zvyšujú nároky na výkon verejnej správy. Uskutočňovať zložité a kvalifikované rozhodnutia na podporu konkurencieschopnosti krajiny nie je možné bez aktuálnych a vhodne spracovaných informácií. [3, 10, 11].

Do roku 2020 možno odhadnúť prevažujúci trend zvyšovania angažovanosti občanov a podnikateľov (eDemocracy), kultúrnej heterogenity, charakterizovanej rozvojom globálnych informačných komunít a aktívnej účasti štátu (štátnej správy aj samosprávy) všade tam, kde dostupnosť IKT nie je zabezpečená trhovým mechanizmom.

Trendy rozvoja informačnej spoločnosti potvrdzujú lídri, ktorými sú v Európe najmä severské krajiny a Rakúsko. V týchto krajinách začal štát koncepčne investovať do rozvoja informačnej spoločnosti na konci 90. rokov minulého storočia. Dnes je v týchto krajinách dostupná kvalitná komunikačná infraštruktúra a dobrý back-office verejnej správy. Väčšina služieb vo verejnej správe je elektronizovaná a procesne merateľná. Do popredia sa dostáva rozvoj služieb s vyššou pridanou hodnotou pre používateľa, postavený na dobrom manažmente služieb, na rozvoji proaktívnych a agregovaných služieb (spájanie viacerých služieb do jednej). Výkon kľúčových procesov vo verejnej správe sa presúva z miesta prvého kontaktu zákazníka so spoločnosťou do back-office (obslužného oddelenia bez priameho styku so zákazníkom). Zároveň sa zvyšuje dostupnosť služieb

cez internet, telefón, digitálnu televíziu a fyzicky na integrovaných obslužných miestach prevádzkovaných verejnou správou, ale aj súkromnými partnermi. [2].

2. Informatizácia verejnej správy

Informatizácia verejnej správy je riadeným procesom vytvárania podmienok pre efektívnu aplikáciu IKT v procesoch výkonu správy, ako aj riadeným procesom vlastnej aplikácie IKT vo verejnej správe.

Vláda SR schválila na obdobie rokov 2007 – 2013 stratégiu informatizácie verejnej správy, ktorá určuje strategické ciele zavádzania eGovernmentu a definuje kroky, vedúce k modernizácii verejnej správy a elektronizácii jej služieb. Cieľom je dosiahnutie významných prínosov pre občanov, podnikateľov a pre slovenskú ekonomiku. Je to zníženie administratívnej a časovej záťaže občanov a firiem, dostupnosť služieb verejnej správy bez ohľadu na regionálne, sociálne, či iné rozdiely, zefektívnenie procesov a systému fungovania verejnej správy, zvýšenie transparentnosti a zníženie miery korupcie. Zlepšia sa tak zároveň infraštruktúra pre podnikanie a SR sa stane atraktívnejšou pre zahraničných investorov.

Referenčným dokumentom, na základe ktorého bude poskytovaná podpora pre všetky projekty informatizácie spoločnosti, je Operačný program Informatizácia spoločnosti (OP IS). Stratégia OP IS je postavená na troch prioritných osiach. Je to:

- elektronizácia verejnej správy a rozvoj elektronických služieb,
- rozvoj pamäťových a fondových inštitúcií, archivovanie a sprístupňovanie digitálnych dát,
- zvýšenie prístupu k širokopásmovému internetu.
- Dokument Národná koncepcia informatizácie verejnej správy:
- vymedzuje rámec informatizácie verejnej správy tak, aby boli procesy výkonu správy efektívne digitalizované v rámci celej štruktúry verejnej správy,
- definuje princípy informatizácie verejnej správy tak, aby aktivity subjektov verejnej správy pri aplikácii IKT koncepčne smerovali k digitalizácii procesov výkonu správy a poskytovaniu efektívnych e-služieb pre verejnosť, definuje architektúru integrovaného informačného systému verejnej správy (ISVS) tak, aby verejná správa poskytovala verejnosti vo všetkých agendách informačné, komunikačné a transakčné e-služby prostredníctvom rôznych prístupových kanálov,
- opisuje koncepčný prístup, akým by mali správcovia informačných systémov verejnej správy pristúpiť k informatizácii vecne prislúchajúcich úsekov správy,
- definuje rámec priorit, realizácia ktorých naštartuje proces efektívnej informatizácie verejnej správy.

Informatizácia verejnej správy má svoje miesto v programoch vlád a politických strán ako významný prostriedok modernizácie verejnej správy, podporujúci optimalizáciu fungovania verejnej správy a zlepšovanie služieb verejnosti. Kľúčové dôvody, ktoré hovoria v prospech informatizácie, sú nasledujúce:

- poslaním verejnej správy je, aby zabezpečovala zákonné nároky a práva verejnosti a zároveň zákonné plnenie povinností verejnosti voči štátu a obci. Verejnosť očakáva od vlády, aby úroveň poskytovania služieb verejnou správou bola porovnateľná so službami, ktoré poskytuje súkromný sektor, najmä pokiaľ ide o presnosť, včasnosť a dostupnosť;
- vstupom SR do EÚ, ako aj zvyšovaním jej konkurencieschopnosti, nastá počet interakcií vo verejnej správe, čím sa zvyšujú nároky na výkon správy. Často jediné možné riešenie zvládnutia administratívy je posilňovanie personálnych kapacít. Byrokratický aparát na jednej strane významným spôsobom prispieva k vnútornej stabilite krajín, ale na druhej strane brzdí inovačné procesy zvyšujúce efektívnosť organizácií. Nárast administratívy zvyšuje nároky na interné rozhodovacie procesy, ktoré vedú k ďalšiemu zvyšovaniu priamych a nepriamych nákladov;
- uskutočňovať zložité a kvalifikované rozhodnutia na podporu konkurencieschopnosti krajiny nie je možné bez aktuálnych a vhodne spracovaných informácií. Skúsenosti a ponaučenia z projektov okolitých krajín poukazujú na možnosti efektívneho riadenia, ktoré sa dosiahli práve prostredníctvom rozvoja a praktického využívania nových IKT. Takto odskúšané riešenia v prospech efektívnosti začínajú byť v poslednom čase uprednostňované pred historicky stabilnými, byrokratickými praktikami;
- vláda SR sa vo svojom programovom vyhlásení v auguste 2006 prihlásila k informatizácii verejnej správy deklaráciou o formovaní vedomostnej spoločnosti, ktorú považuje za svoju prioritu a informatizáciu za nosný prvok budovania vedomostnej spoločnosti.

Informatizácia verejnej správy sa často vymedzuje v rôznych súvislostiach a pohľadoch, ale je potrebné ju predovšetkým vnímať ako riadený proces, ktorý by sa mal realizovať v rámci celej štruktúry verejnej správy. Je to proces vytvárania spoločenských, legislatívnych, metodických, technologických a organizačno-personálnych podmienok pre efektívnu aplikáciu IKT vo výkone správy, ako aj riadený proces vlastnej aplikácie IKT. Výsledkom tohto procesu je elektronická forma výkonu správy, t. j. e-Government. [3].

eGovernment vytvára príležitosť pre:

- modernizáciu interných administratívno-správnych procedúr a pre zlepšenie imidžu verejnej správy,
- zvýšenie podielu a záujmu verejnosti na správe vecí verejných.

3. Integrovaný informačný systém verejnej správy

„Najlepší informačný systém je ten, o ktorom ani neviete, že to je informačný systém.“

Integrovaný informačný systém verejnej správy umožní on-line sprístupniť v tom istom čase služby pre občanov a podnikateľskú sféru z rôznych obslužných miest, t. j. minimalizuje časové a vzdialenostné bariéry prístupu verejnosti k službám a zrýchľuje vybavovanie záležitostí verejnosti na úradoch.

Zákon o ISVS definuje:

- a) informačný systém; je to funkčný celok zabezpečujúci cieľavedomú a systematickú informačnú činnosť prostredníctvom technických prostriedkov a programových prostriedkov, ktoré sú súčasťou informačného systému alebo ktoré informačnému systému poskytuje iný informačný systém,
- b) informačný systém verejnej správy; je to informačný systém v pôsobnosti povinnej osoby ako správcu informačného systému verejnej správy (ďalej len „správca“) podporujúci služby verejnej správy, služby vo verejnom záujme a verejné služby,
- c) informačnú činnosť; ide o získavanie, zhromažďovanie, spracúvanie, sprístupňovanie, poskytovanie, prenos, ukladanie, archiváciu a likvidáciu údajov,
- d) úsek verejnej správy; je to vecná oblasť, v ktorej právomoci, práva a povinnosti povinných osôb, ako aj spôsob ich výkonu ustanovujú osobitné predpisy,
- e) ústredný portál verejnej správy (ďalej len „ústredný portál“); je to informačný systém verejnej správy na poskytovanie služieb a informácií povinnými osobami prostredníctvom spoločného prístupového miesta, prostredníctvom ktorého sa sprístupňujú spoločné funkcie evidencie, autentifikácie, autorizácie a podpory používateľov, riadenia toku informácií, elektronickej podateľne a elektronických platieb daní a poplatkov,
- f) metainformačný systém verejnej správy; ide o informačný systém verejnej správy, prostredníctvom ktorého sa zhromažďujú a sprístupňujú informácie, ktoré bližšie špecifikujú určené kvalitatívne a kvantitatívne charakteristiky stanovených údajov a ktorý umožňuje najmä ich vyhľadávanie, katalogizáciu a využívanie,
- g) centrálny metainformačný systém verejnej správy; je to informačný systém verejnej správy, ktorého obsahom sú najmä technologické, administratívne a organizačné údaje o prevádzkovaných informačných systémoch verejnej správy,
- h) nadrezortný informačný systém verejnej správy; je to informačný systém verejnej správy, ktorý hierarchicky integruje spoločné časti jednotlivých informačných systémov verejnej správy, ktoré sú v pôsobnosti iných povinných osôb ako správcu, do hierarchicky vyššieho informačného systému verejnej správy v pôsobnosti jedného správcu. [9].

Architektúra integrovaného informačného systému tvorí koncepčný návrh pre zabezpečenie strategických cieľov informatizácie verejnej správy. Keďže ide o aplikáciu IKT v procesoch výkonu správy, nevyhnutnou úlohou bude navrhnuť vhodné metódy, postupy a technológie pre zabezpečenie digitalizácie úsekov správy a elektronickej komunikácie, prebiehajúcej medzi subjektmi verejnej správy a verejnosťou, subjektmi verejnej správy navzájom, v rámci subjektu verejnej správy a s ostatným okolím. Navrhnuté riešenie musí zabezpečiť, aby interná a externá komunikácia verejnej správy s verejnosťou a so zahraničím prebiehala v rámci výkonu správy elektronickou formou. Zároveň legislatívne úpravy musia zabezpečiť, aby táto elektronická forma komunikácie a elektronické dokumenty boli rovnoprávne s papierovou formou.

Za najdôležitejšie základné komponenty architektúry integrovaného ISVS, ktoré by mali byť používané viacerými informačnými systémami verejnej správy pri elektronickej forme výkonu správy, sa považujú:

- elektronická identifikačná karta
- základné identifikátory
- základné číselníky
- základné registre
- základné prístupové komponenty
- spoločné moduly ÚPVS
- ostatné komponenty. [3].

Architektúra ISVS v SR nebola dlhodobo koordinovaná, čo má za následok rôznu kvalitu a stupeň rozvoja informačných systémov v jednotlivých štátnych a v samosprávnych inštitúciách. Až v roku 2008 bola pre architektúru ISVS definovaná jednotná stratégia, pravidlá a štandardy pre riadenie rozvoja. Východiskové dokumenty sú Stratégia informatizácie verejnej správy (SIVS) a Národná koncepcia informatizácie verejnej správy (NKIVS). Architektúra ISVS (napr. ministerstiev, organizácií a samospráv) sa skladá z informačných systémov pokrývajúcich väčšinou agendy súvisiace s vnútornou prevádzkou organizácie a s evidenciou spojenou s výkonom kompetencií. [4].

4. Súčasný stav informačných systémov verejnej správy SR

V úrovni ISVS má SR stále čo doháňať v porovnaní s priemerom za celú EÚ. V inštitúciách verejnej správy SR sa používajú rôzne informačné systémy, ktoré nedokážu medzi sebou komunikovať. Väčšinu existujúcich, a dokonca aj plánovaných informačných systémov v inštitúciách verejnej správy SR nemožno prepojiť, a väčšina údajov sa do nich vkladá manuálne; prevláda papierová podoba. Vybavovanie rôznych záležitostí a niekedy i interné fungovanie úradov je väčšinou komplikované.

Relatívne veľké množstvo služieb sa poskytuje na základe zakúpenia, alebo obdržania štandardizovaného papierového tlačiva, následného vyplnenia a doručenia na príslušný úrad. V piatich zo základných poskytovaných e-služieb sa používa voľne formátovaná žiadosť, ktorá nemá presne definovaný obsah a štruktúru, a preto ju nemožno využiť na ďalšie automatické spracovanie.

Zo základných e-služieb, poskytovaných dnes verejnou správou, iba štyri služby využívajú plne elektronický formulár, ktorý umožňuje zrealizovať celý administratívny úkon elektronicky (povolenia životného prostredia, colné vyhlásenia, verejné knižnice, DPH). [1]. Vo väčšine poskytovaných e-služieb prevláda e-tlačivo, ktoré si môže používateľ stiahnuť z webovej stránky, ale po vyplnení ho musí fyzicky doručiť poskytovateľovi služby.

Na regionálnej úrovni existujú výraznejšie rozdiely medzi Bratislavským samosprávnym krajom a ostatnými samosprávnymi krajinami. Tieto rozdiely sú spôsobené geografickou polohou regiónu a charakterom Bratislavy, ktorá je ekonomickým, administratívnym a kultúrnym centrom SR. Regionálne rozdiely sa týkajú najmä penetrácie širokopásmového internetu, ktorá je v porovnaní s ostatnými regiónmi nižšia v Prešovskom, v Trenčianskom a Banskobystrickom samosprávnom kraji. [7].

Vybavenosť orgánov územnej samosprávy IKT na úrovni miest a obcí je horšia ako v orgánoch štátnej správy. Väčšina služieb je vykonávaná v papierovej podobe, čo zna-

mená, že poskytovateľ verejnej služby je bez on-line pripojenia, alebo že na internetovej stránke sa nachádzajú iba informácie, potrebné na začatie poskytovania služby elektronicky. Používateľ si síce stiahne formulár z internetu, ale musí ho vytlačiť, podpísať, zaniest, alebo poslať na úrad.

Vízia eGovernmentu spočíva v komplexnej premene systému fungovania verejnej správy na virtuálne inštitúcie, schopné poskytovať služby, riešiť požiadavky a zjednodušovať procesy, súvisiace so zákonnými povinnosťami občanov a firiem pomocou internetu a ďalších moderných komunikačných prostriedkov. [1].

Praktická realizácia uvedenej vízie je zameraná najmä na oblasť:

- elektronizácie vnútorných procesov a prepojenia medzi inštitúciami štátnej správy a samosprávy ako nevyhnutného predpokladu komunikácie s občanmi a podnikmi,
- elektronickej komunikácie s občanmi a podnikmi, ktorá je najviditeľnejšou časťou eGovernmentu (obchodný register na internete, kataster a pod.),
- poskytovania informácií (napr. uznesenia, vyhlášky, výsledky správnych konaní a pod.) na internete, ktoré však musí byť realizované formou priameho prepojenia s vnútornými informačnými systémami, aby nedochádzalo k rastu nákladov, duplicite a pod.

V tabuľke 1 uvádzame prehľad dodávateľov, ktorí riešia problematiku eGovernmentu v SR.

Tabuľka 1

Prehľad dodávateľov riešenia eGovernmentu v Slovenskej republike

Prehľad dodávateľov: riešenie pre eGovernment					
Názov spoločnosti	Dodávateľ		Poskytované		Referencie v SR
	výrobca	poskytovateľ	služby	produkty	
Centire, s.r.o.	áno	áno	áno	áno	Ministerstvo financií SR, Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR, mesto Turčianske Teplice, VÚC Prešov
CORAGEO, s.r.o.	áno	áno	áno	áno	Mestá s riešením eGovernment: Nitra, Skalica, Levice, Martin, Zvolen, Dolný Kubín
DATALAN, a.s.	áno	áno	áno	áno	Úrad vlády SR, Sociálna poisťovňa, Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, projekty Digitálneho mesta: Košice, Martin, Bratislava-Petržalka, Nové Zámky plus ďalších viac ako 320 miest a obcí v SR a organizácií verejnej správy
Hewlett-Packard, s.r.o.	áno	áno	áno	áno	Poskytuje na vyžiadanie

NESS Slovensko, a. s.	áno	áno	áno	áno	Úrad geodézie, kartografie a katastra SR, VÚC Košice, VÚC Bratislava, Štatistický úrad SR, Letisko M.R.Štefánika Bratislava – Airport Bratislava
Oracle Slovensko	áno	áno	áno	áno	Neuvádzajú
SAP Slovensko, s.r.o.	áno	áno	áno	áno	Poskytuje na vyžiadanie
TEMPEST, a. s.	áno	áno	áno	áno	Poskytuje na vyžiadanie

Zdroj: Dostupné na internete: <http://www.itnews.sk/tituly/infoware/free-clanky/2010-01-12/c131108-iv-riesenie-pre-e-government>.

Záver

Proces informatizácie verejnej správy v SR dlhodobo zaostáva za očakávaniami občanov a odbornej verejnosti. Jednou z príčin je nesystémové riadenie a nízka efektívnosť riadenia procesu informatizácie zo strany štátnej správy.

Slabé stránky informačných systémov verejnej správy SR sú:

- pomaly zavádzané základné služby eGovernmentu a nízka efektívnosť ostatných elektronizovaných verejných služieb, ktoré väčšinou iba kopírujú papierové služby (elektronické služby by mali byť pre občanov ponúkané oveľa efektívnejším spôsobom ako konvenčne poskytované služby, nemali by vyžadovať fyzickú návštevu poskytovateľa a už vôbec nie návštevu viacerých úradov; návštevné hodiny by nemali byť obmedzené, mali by byť dostupné 24 hodín 7 dní v týždni, formuláre by mali byť jednoducho dostupné a ľahko vyplniteľné pre každého),
- nízky podiel e-služieb verejnej správy s vyššou pridanou hodnotou,
- nedostatočná úroveň optimalizácie procesov a štandardizácie dokumentov,
- nízka vybavenosť a výkonnosť technologickej informačno-komunikačnej infraštruktúry samosprávy (najmä miest a obcí),
- neexistujúci, nedostupný alebo nekvalitný digitálny obsah pre používateľov, IKT,
- fyzicky nedostupný internet na území s nízkou hustotou osídlenia, alebo skutočnosť, že je málo atraktívny pre používateľov,
- pomaly rastúca penetrácia širokopásmového pripojenia,
- nedostatočne rozvinutá spolupráca a málo inovatívne manažérske postupy vo verejnej správe.

Rozvoju ISVS SR bráni zo strany občanov:

- nedostatočná kompetencia používateľov IKT, nízka digitálna gramotnosť a zručnosť,
- zvyšovanie disparít medzi územiami alebo sociálnymi skupinami vo využívaní IKT,
- nedostatočný dopyt po elektronických službách,
- rozvoj digitálnej kriminality, narušanie súkromia, výchovy a ochrany osobných údajov.

Nutnosť rozvoja ISVS spočíva v nižšie uvedených oblastiach. Je to:

- modernizácia prostredníctvom optimalizácie procesov, efektívneho využívania a integrácie informačno-komunikačnej infraštruktúry;
- zrovnoprávnenie papierovej a elektronickej komunikácie medzi verejnou správou, občanmi a podnikateľmi (prístupnosť elektronických on-line formulárov);
- zrušenie princípu miestnej kompetencie pri vydávaní dokumentov a pri poskytovaní služieb verejnou správou;
- vytváranie kvalitného a dostupného verejného digitálneho obsahu stimulujúceho dopyt po elektronických službách a po širokopásmovom pripojení;
- rast penetrácie širokopásmového pripojenia, vysoká dostupnosť širokopásmového internetu a konkurenčné prostredie v telekomunikačnom sektore;
- zvyšovanie kompetencie učiacich sa používateľov IKT;
- široké uplatnenie pamäťových a fondových inštitúcií pri budovaní znalostnej spoločnosti a obnova ich národnej infraštruktúry;
- interoperabilita; informačné systémy musia byť schopné vzájomnej komunikácie. Pri návrhoch systémov je potrebné vychádzať z nariadení stanovených európskym rámcom interoperability, ktorý sa týka celoeurópskeho rámca služieb, ako aj medzinárodne voľne dostupných štandardov a riešení. Nariadenia sa nesnažia zasahovať do internej administratívy verejnej správy a európskych inštitúcií, ale sú pre každý členský štát a inštitúcie EÚ východiskom pre potrebné zabezpečenie prevádzkyschopnosti informačných systémov na celoeurópskej úrovni.

Literatúra

- [1] HRAŠKOVÁ, D.: Informatizácia verejnej správy. Dostupné na internete: <http://www.poradca.sk>. Cit.4.4.2011.
- [2] Dostupné na internete: http://www.informatizacia.sk/strategicke-dokumenty-is/600s#Strategia_informatizacie_spolocnosti_na_roky_2009_-_2013.
- [3] Dostupné na internete: <http://www.informatizacia.sk/narodna-koncepcia-informatizacie-verejnej-spravy>.
- [4] Dostupné na internete: <http://www.itnews.sk/tituly/infoware/free-clanky/2010-06-29/c134479-iw-transformacia-architektury-egovernmentu-na-slovensku>.
- [5] Dostupné na internete: <http://www.itnews.sk/tituly/infoware/free-clanky/2010-01-12/c131108-iw-riesenie-pre-e-government>.
- [6] Dostupné na internete: <http://www.itas.sk>.
- [7] Dostupné na internete: <http://www.egov.sk>.
- [8] SCHULTZ, I.: Operačný program Informatizácia spoločnosti. In: Účtovníctvo ROPO a obcí v praxi, č. 2, 2008, roč. III. s. 25-28. ISSN 1337-0197.
- [9] Zákon č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy v znení neskorších predpisov.

[10] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov.

[11] Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov.

Kontakt

Ing. Iveta Košovská, PhD.
Katedra informačných systémov
Fakulta ekonomiky a manažmentu
Slovenská poľnohospodárska univerzita
Trieda A. Hlinku 2
949 76 Nitra
E-mail: iveta.kosovska@fem.uniag.sk

Ing. Emília Škorecová, CSc.
Katedra informačných systémov
Fakulta ekonomiky a manažmentu
Slovenská poľnohospodárska univerzita
Trieda A. Hlinku 2
949 76 Nitra
E-mail: emilia.skorecova@fem.uniag.sk

Ing. Alexandra Ferenczi Vaňová, PhD.
Katedra informačných systémov
Fakulta ekonomiky a manažmentu
Slovenská poľnohospodárska univerzita
Trieda A. Hlinku 2
949 76 Nitra
E-mail: alexandra.ferenczi@fem.uniag.sk

Profesní rozvoj interních auditorů působících v orgánech veřejné správy ČR

Ing. Marcela Měšťánková

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problematikou profesního rozvoje interních auditorů, kteří působí v orgánech veřejné správy v České republice. Součástí článku jsou výsledky provedeného dotazníkového šetření vztahující se k oblasti odbornosti a profesního rozvoje interních auditorů obcí a krajů.

Klíčová slova: interní audit, standardy, odbornost, profesní rozvoj, veřejná správa

Professional development of internal auditors operating in the bodies of public administration in the Czech Republic

Abstract

This article deals with the professional development of the internal auditors, who act in the bodies of public administration in the Czech Republic. Parts of the article are results of the questionnaires that were focused on the area of expertise and professional development of internal auditors working in territorial self-governing units.

Keywords: *internal audit, standards, professional development, public administration*

Úvod

Cílem příspěvku je seznámit veřejnost s problematikou odbornosti a profesního rozvoje interních auditorů, kteří působí v orgánech veřejné správy v ČR. Součástí příspěvku jsou i dílčí výsledky empirického průzkumu, který byl realizován autorkou příspěvku v roce 2010 u orgánů veřejné správy, konkrétně u územních samosprávných celků (krajů a obcí, ve kterých byl zřízen útvar interního auditu). Základním obecným cílem empirického průzkumu bylo prozkoumat současnou úroveň postavení a činnosti interního auditu v orgánech veřejné správy ČR.

Vymezení interního auditu v orgánech veřejné správy v České republice

Podobně jako ve SR, kde byly implementovány požadavky EU na vytvoření systému finanční kontroly zákonem č. 502/2001 Z. z. o finanční kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov, v oblasti veřejné správy v ČR byl institut interního auditu zaveden poprvé zákonem č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění.

Dle výše uvedeného zákona by měl být útvar interního auditu v ČR zřízen v zákonem specifikovaných orgánech veřejné správy, tj. v organizačních složkách státu, která jsou

účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu¹, ve státních příspěvkových organizacích, ve státních fondech, v územních samosprávných celcích, v městské části hlavního města Prahy, v příspěvkových organizacích územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a v jiných právnických osobách zřízených k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem² nebo v právnických osobách zřízených na základě zvláštního právního předpisu, které hospodaří s veřejnými prostředky³.

Zákon současně umožňuje, aby v případech s malou pravděpodobností výskytu nepřiměřených rizik při hospodaření s veřejnými prostředky, a to zejména v návaznosti na povahu zajišťovaných úkolů, strukturu a stupeň obtížnosti vnitřního řízení, nahradily orgány veřejné správy podle § 8 odst. 1 zákona u organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti, územní samosprávné celky podle § 9 odst. 3 zákona u svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti funkci útvaru interního auditu výkonem veřejnosprávní kontroly podle části druhé zákona o finanční kontrole. Také obce a městské části hlavního města Prahy, které mají méně jak 15 000 obyvatel, mohou nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření. V takovém případě zajišťují průběžné sledování a hodnocení účinnosti těchto opatření a přitom zvažují zavedení útvaru interního auditu. Pokud v návaznosti na toto hodnocení zjistí, že přijatá opatření nejsou dostatečně účinná, jsou obce a městské části hlavního města Prahy povinny bez zbytečného odkladu útvar interního auditu zřídit.

Interní audit je vymezen v § 28 odst. 2 zákona o finanční kontrole jako nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování vybraných operací a systému finanční kontroly zajišťovaného odpovědnými zaměstnanci jakou součástí vnitřního řízení, které zjišťuje, zda:

právní předpisy, přijatá opatření a stanovené postupy jsou v činnosti orgánu veřejné správy dodržovány,

rizika vztahující se k činnosti orgánu veřejné správy jsou včas rozpoznávána, a zda jsou přijímána odpovídající opatření k jejich vyloučení nebo zmírnění,

řídící kontrola poskytuje vedoucímu orgánu veřejné správy spolehlivé a včasné provozní, finanční a jiné informace,

- provozní a finanční kritéria stanovená pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy jsou plněna; pokud nejsou tato kritéria stanovena právními předpisy, technickými nebo jinými normami, musí být stanovena vedoucím orgánem veřejné správy, a to na základě objektivně zjištěných skutečností,
- zavedený vnitřní kontrolní systém je dostatečně účinný, reaguje včas na změny ekonomických, právních a jiných podmínek,

1 V ČR byla zrušena kategorie státních rozpočtových organizací a tyto byly transformovány na organizační složky státu.

2 Například zákon č. 551/1991 Sb. o Všeobecné zdravotní pojišťovně ČR ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

3 § 51 a násl. zákona č. 219/2000 Sb. ve znění zákona č. 492/2000 Sb.

- dosažené výsledky při plnění rozhodujících úkolů orgánu veřejné správy poskytují dostatečné ujištění, že schválené záměry a cíle tohoto orgánu jsou plněny.

Dle zákona o finanční kontrole by měl interní audit uvnitř orgánu veřejné správy zajišťovat funkčně nezávislý útvar, případně k tomu zvlášť pověřený zaměstnanec, organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur, který na základě svých zjištění předkládá vedoucímu orgánu veřejné správy doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků. Současně tento útvar zajišťuje v orgánu veřejné správy konzultační činnost.

Jak bylo výše uvedeno, je interní audit v ČR zabezpečován v rozdílném prostředí orgánů veřejné správy, které se liší zaměřením, velikostí či strukturou, a tyto rozdíly mohou ovlivňovat činnost interního auditu. Aby interní audit plnil řádně své poslání, je třeba, aby jeho činnost byla rozvíjena na základě empirických zkušeností, jejichž podstatu vyjadřují mezinárodně uznávané standardy. Mezinárodně uznávané standardy interního auditu jsou obsaženy v Rámci profesní praxe interního auditu, který byl schválen správní radou Institutu interních auditorů se sídlem v USA v roce 1999; poslední aktualizace vstoupila v platnost od 1. 1. 2009. Na mezinárodně uznávané standardy ne zcela přímo odkazuje zákon o finanční kontrole ve svém ustanovení § 5 odst. 1, který stanovuje, aby vedoucí orgánů veřejné správy vycházeli při zavádění a řízení finanční kontroly v orgánech veřejné správy z mezinárodně uznávaných standardů.

Odbornost a profesní rozvoj

Odpovědností každého interního auditora je uplatňování odbornosti a náležité profesní péče, která zahrnuje soulad s Etickým kodexem, s Mezinárodními standardy pro profesní praxi interního auditu⁴, s pravidly chování dané organizace a také s pravidly chování ostatních profesních organizací, jimiž jsou interní auditoři členy.

Základní standard 1210 – Odbornost stanoví, že interní auditoři musí mít znalosti, dovednosti a další schopnosti potřebné pro plnění svých úkolů⁵. Znalosti, dovednosti a další schopnosti jsou společným termínem označujícím profesní odbornost vyžadovanou od interních auditorů, která je nezbytná pro účinný výkon jejich profesních odpovědností.

Znalosti, dovednosti a další schopnosti zmíněné ve výše uvedeném standardu zahrnují:

- odbornost při uplatňování standardů, postupů a metod interního auditu v rámci provádění činnosti,
- odbornost v oblasti účetních zásad a metod, pokud interní auditoři ve velké míře pracují s finančními záznamy a výkazy,
- znalosti nezbytné pro identifikaci indikátoru podvodu,

4 Účelem Mezinárodních standardů pro profesní praxi interního auditu je vymezit základní principy, které představují nejlepší praxi interního auditu, poskytnout rámec pro provádění a podporu veškerých činností interního auditu, vytvořit základ pro vyhodnocení výkonu interního auditu a podporovat zdokonalené organizační procesy a postupy.

5 Základní standardy obsahují zásadní požadavky a vlastnosti týkající se útvarů a subjektů poskytujících služby interního auditu.

- znalosti klíčových rizik a řídicích a kontrolních mechanismů v oblasti informačních technologií a znalosti dostupných softwarově podporovaných auditorských postupů,
- pochopení základních zásad řízení, které je nezbytné pro rozpoznání a vyhodnocení významnosti a závažnosti odchylek od správných postupů,
- porozumění základům oboru, jako je účetnictví, ekonomie, obchodní právo, daně, finance, kvantitativní metody, informační technologie, řízení rizik a problematika podvodu,
- dovednosti v jednání s lidmi, porozumění mezilidským vztahům a udržování uspokojivých vztahů s klienty, pro které se zakázky provádí,
- dovednosti v ústní a písemné komunikaci nezbytné pro jasné a účinné sdělování informací, jako jsou cíle zakázek, vyhodnocení, závěry a doporučení⁶.

Své znalosti, dovednosti a další schopnosti musí interní auditoři zlepšovat prostřednictvím průběžného profesního rozvoje⁷. Interní auditoři jsou odpovědní za své průběžné profesní vzdělávání, a to z důvodu zdokonalení a udržení si své odbornosti.

Interním auditorům se doporučuje, aby prokázali svou odbornost získáním příslušného profesního osvědčení, jakými jsou například osvědčení Certifikovaný interní auditor (CIA), další osvědčení poskytovaná IIA a dodatečná osvědčení mající vztah k internímu auditu. Podmínky certifikace (získání osvědčení CIA) stanoví Mezinárodní institut interních auditorů, který také organizuje zkoušku zájemců o certifikát. Program certifikace byl zahájen již v roce 1974. Základem zkoušek jsou písemné otázky vycházející z požadavků na kvalifikaci interních auditorů. Vedle úspěšného složení zkoušek je podmínkou certifikace také minimálně dvouletá praxe v interním auditu nebo její ekvivalent a ukončení minimálně bakalářského stupně vysokoškolského vzdělání. Podmínkou je také souhlas s Etickým kodexem Institutu interních auditorů. Na rozdíl od externích auditorů, kteří nemohou jako auditoři působit, pokud nevyhoví požadavkům Komory auditorů, získání osvědčení CIA není pro výkon interního auditu legislativně vyžadováno.

Povinnost soustavného zdokonalování odbornosti, uplatňování potřebných znalostí, dovedností a zkušeností při poskytování služeb interního auditu je zakotvena také v Etickém kodexu Institutu interních auditorů⁸, který se vztahuje na všechny subjekty, které poskytují služby interního auditu.

Pokud se týká vzdělávání interních auditorů působících v orgánech veřejné správy v ČR, byl od roku 2001 zahájen mezi Ministerstvem financí ČR (MF ČR) coby gestorem odpovědným za finanční kontrolu ve veřejné správě a Českým institutem interních auditorů⁹ proces jednotného vzdělávání pracovníků veřejné správy v oboru finanční kontrola a interní audit. Institutem jsou pořádány základní a atestační

6 Doporučení pro praxi 1210-1.

7 Základní standard 1230 - Průběžný profesní rozvoj.

8 Etický kodex tvoří základní zásady, které jsou důležité pro profesi a praxi interního auditu a dále pak pravidla jednání, která popisují normy chování očekávaného od interního auditora.

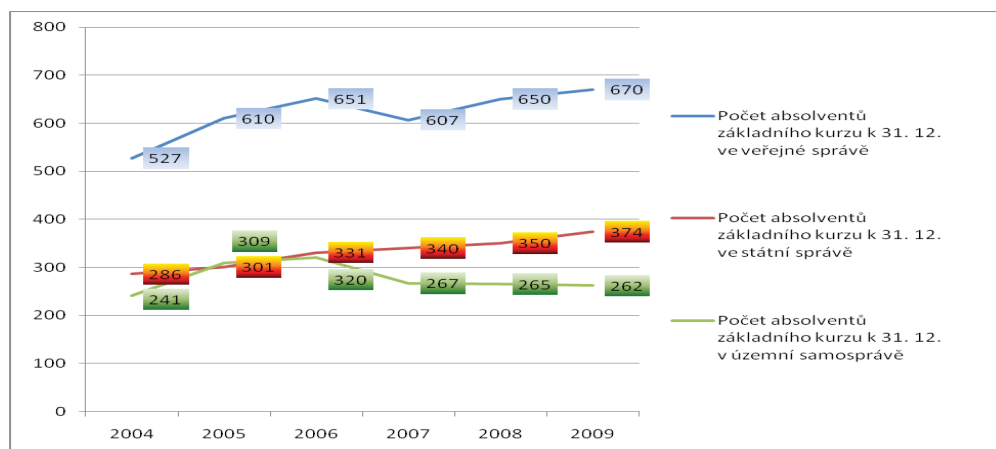
9 Český institut interních auditorů (dále jen ČIIA) je občanské sdružení interních auditorů vzniklé za účelem prosazování a podpory rozvoje interního auditu v ČR; působí od března 1995. ČIIA je národním institutem mezinárodního institutu The Institute of Internal Auditors Inc. Ve SR působí obdobná instituce, a to Slovenský inštitút interných auditorov.

kurzy, které jsou akreditované Ministerstvem vnitra ČR, dále pak celá řada školení zaměřených na oblast interního auditu. Do procesu vzdělávání interních auditorů se zapojuje i celá řada jiných soukromopodnikatelských subjektů, které nabízejí školení zaměřené pro interní auditory, avšak jejich vzdělávací programy nejsou zcela vždy v souladu s ústředně řízenou metodikou MF ČR.

Počet interních auditorů, kteří jsou držiteli osvědčení o absolvování základního kurzu jednotného systému odborné přípravy pracovníků veřejné správy v oboru „finanční kontrola“ a „interní audit“ nebo jiného kurzu jej nahrazujícího a počet interních auditorů, kteří jsou držiteli mezinárodní certifikace interních auditorů programu Institute of Internal Auditors, je zaznamenáván do tabulky údajů o výsledcích interního auditu, která je součástí pravidelné roční zprávy orgánu veřejné správy¹⁰ o výsledcích finančních kontrol (příloha č. 2 vyhlášky č. 416/2004 Sb.).

Graf 1

Vývoj počtu absolventů základního rekvalifikačního kurzu



Zdroj: Údaje z ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol.

Výsledky empirického průzkumu

Prezentované výsledky v tomto příspěvku se zabývají pouze dílčí částí empirického výzkumu, a to otázkami odbornosti a profesního rozvoje interních auditorů. Provedené dotazníkové šetření bylo realizováno zasíláním e-mailu předem vybraným pracovníkům obcí a krajů v rámci ČR, konkrétně vedoucím útvarů interního auditu nebo zaměstnancům pověřeným k výkonu interního auditu.

Ze 100 oslovených interních auditorů obcí se dotazníkového šetření zúčastnilo 40 respondentů, tj. 40 % účast a ze 13 oslovených krajských interních auditorů a interního auditora hlavního města Prahy odpovědělo 8 respondentů, tj. 57 % účast.

¹⁰ Dle ustanovení § 22 zákona o finanční kontrole ve veřejné správě předkládá Ministerstvo financí ČR vládě souhrnnou roční zprávu o výsledcích finančních kontrol. Součástí zprávy je hodnocení přiměřenosti a účinnosti zavedeného systému finanční kontroly.

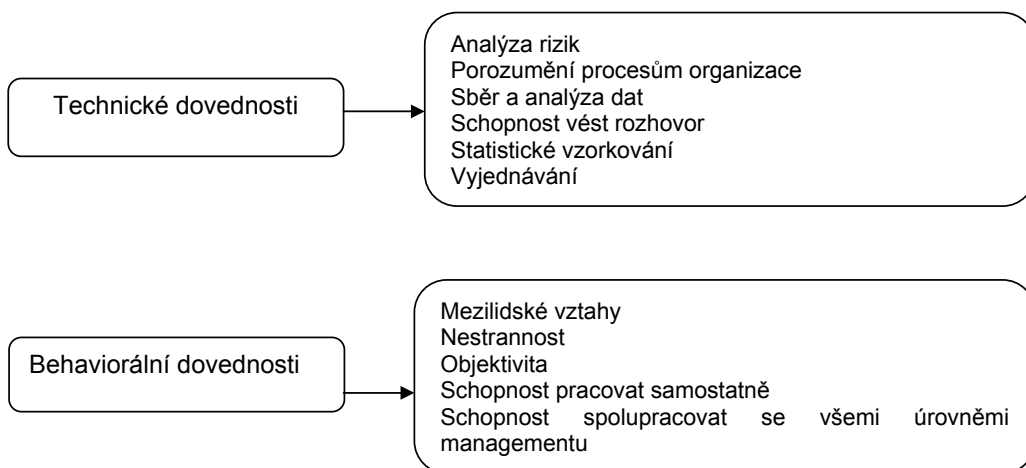
Přes relativně nízkou návratnost jsou výsledky dostačující, neboť jsou založeny na odborných znalostech a zkušenostech respondentů. Výstupy dotazníkového šetření jsou doplněny také o informace z řízených rozhovorů realizovaných s některými interními auditory a z poznatků z vlastní auditní praxe autorky příspěvku. Problematice odbornosti a profesního rozvoje interního auditu bylo v rámci dotazníkového šetření věnováno 12 otázek.

Dotazníkové šetření bylo například zaměřeno na potřebné technické a behaviorální dovednosti¹¹, znalosti¹² a schopnosti¹³ interních auditorů ÚSC.

Seznam dovedností, znalostí a schopností předložených respondentům byl vytvořen na základě Mezinárodních standardů pro profesní praxi interního auditu, Doporučení pro praxi, odborné literatury o interním auditu a studií CBOK¹⁴. Respondentům byl předložen následující seznam technických a behaviorálních dovedností.

Obrázek 1

Seznam technických a behaviorálních dovedností



Zdroj: Autorka.

Jako nejdůležitější technickou dovednost respondenti uváděli porozumění procesům organizace. Tato dovednost byla vyhodnocena jako nejdůležitější také v rámci průzkumu

¹¹ Technické dovednosti umožňují využívat specifické vlastnosti, postupy, znalosti techniky, behaviorální dovednosti jsou důležité pro vedení lidí, motivaci, komunikaci, spolupráci a vzájemné pochopení.

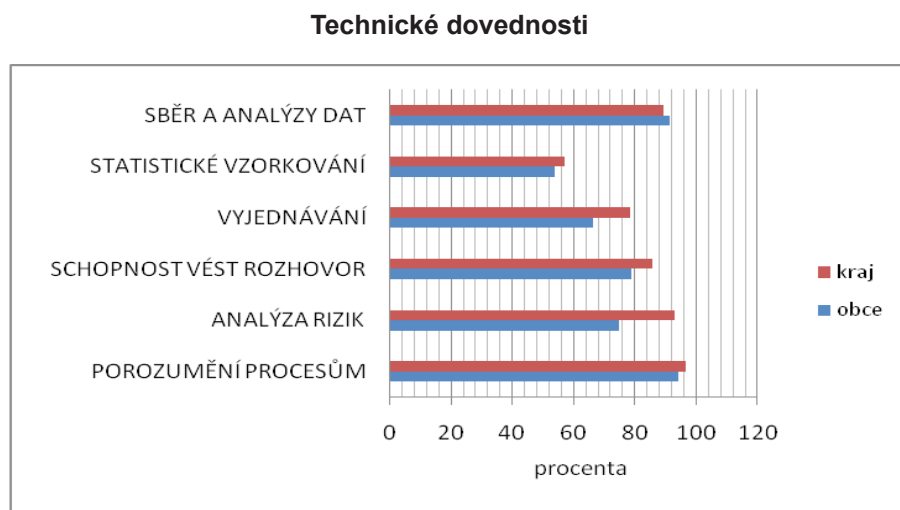
¹² Znalost, tj. strukturovaný souhrn vzájemně souvisejících poznatků a zkušeností z určité oblasti nebo k nějakému účelu, získává se zejména praxí nebo studiem.

¹³ Schopnosti, tj. vlastnosti osobnosti, které jsou rozvinuté výcvikem, vzděláním, zkušeností.

¹⁴ Studie CBOK (A Global Summary of the Common Body of Knowledge) je součástí průběžného výzkumného programu podporovaného Výzkumnou nadací Institutu interních auditorů. Jejím hlavním záměrem je vytvořit co nejúplnější databázi zachycující současný pohled na stav profese interního auditu na celém světě.

CBOK 2010, spolu s dovedností analýzy rizik. Dovednost analyzovat rizika vyhodnotili jako druhou nejdůležitější technickou dovednost také krajští interní auditoři, zatímco pro interní auditory obcí skončila v dotazníkovém šetření tato dovednost až na čtvrtém místě, za dovedností sběru a analýzy dat a dovednosti vést rozhovor. Za méně důležitou považovali respondenti dovednost vyjednávání, nejméně pak dovednost statistického vzorkování.

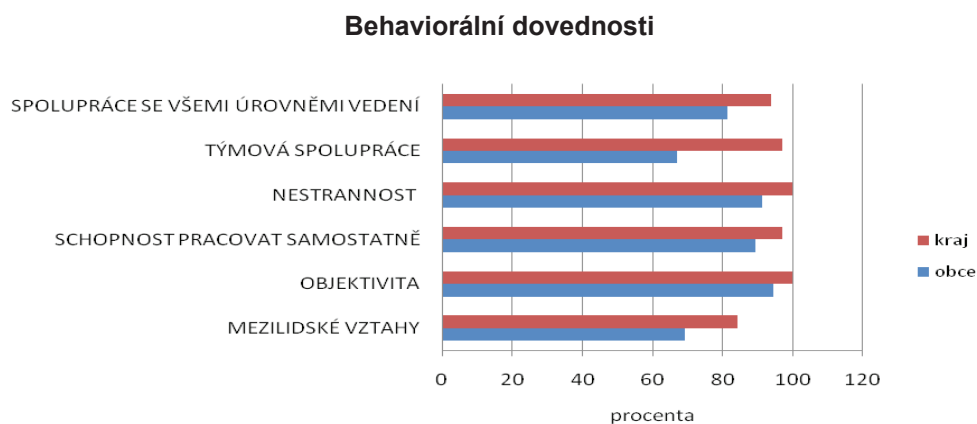
Graf 2



Pramen: Výzkum autorky.

Nestrannost a objektivita byly uváděny jako nejdůležitější behaviorální dovednosti potřebné pro práci interních auditorů obcí i krajů, dále pak pracovní samostatnost, dovednost spolupracovat se všemi úrovněmi managementu a týmová spolupráce. Za nejméně důležitou z předloženého seznamu dovedností byly považovány dovednosti v oblasti mezilidských vztahů. Výsledky v podstatě odpovídají závěrům z průzkumu CBOK 2010, kdy jako nejdůležitější behaviorální dovednosti byly vyhodnoceny důvěrnost a objektivita.

Graf 3

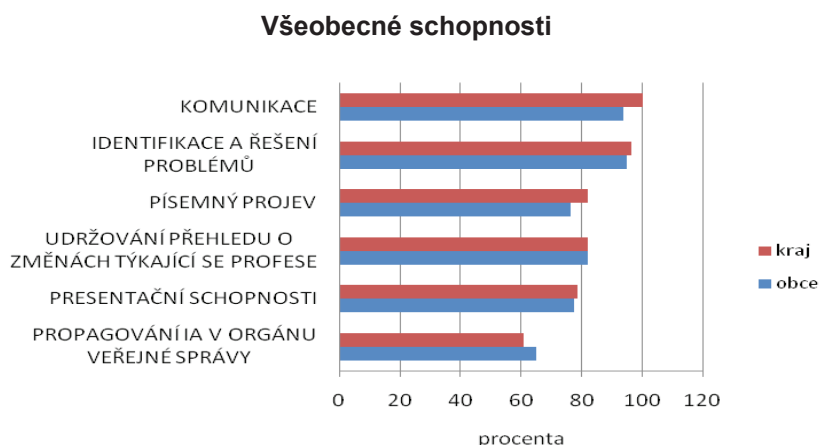


Zdroj: Výzkum autorky.

Účastníci se dále v průzkumu vyjadřovali k následujícímu seznamu schopností interního auditora: propagování interního auditu v orgánu veřejné správy, presentační schopnosti, udržování přehledu o změnách týkajících se profese (standards, legislativa), písemný projev, identifikace a řešení problémů, komunikace.

V celkovém hodnocení byly jako nejdůležitější vyhodnoceny schopnosti komunikace a identifikace a řešení problémů, dále pak schopnosti udržování přehledu o změnách týkajících se profese, presentační schopnosti a písemný projev. V celkovém souhrnu byly za nejméně důležité uváděny schopnosti propagování interního auditu v orgánu veřejné správy. Také v tomto případě výsledky odpovídají závěrům z průzkumu CBOK 2010, kdy jako tři nejdůležitější schopnosti interní auditori celosvětově uvedly komunikační schopnosti, schopnosti identifikace a řešení problémů a schopnost udržování si přehledu o změnách týkajících se profese.

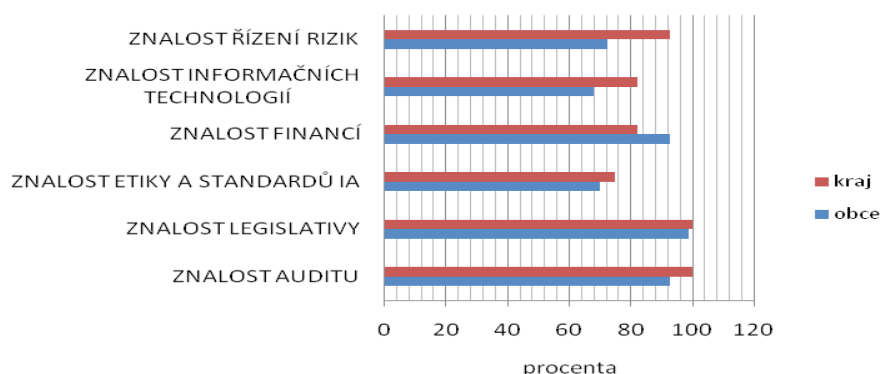
Graf 4



Zdroj: Výzkum autorky.

Podobně jako schopnosti bylo hodnoceno také 6 okruhů znalostí důležitých pro úspěšný výkon činnosti interního auditu, a to znalosti auditu, legislativy, etiky a standardů, znalosti financí, informačních technologií a znalost řízení rizik. Za nejdůležitější znalosti jsou považovány znalosti legislativy a výkonu auditu. Interní auditori krajů na druhém místě uváděli znalosti řízení rizik, dále pak znalosti financí a informačních technologií. V případě interních auditorů obcí byly důležitější znalosti financí než znalosti řízení rizik. Jako nejméně důležitou znalost vyhodnotili interní auditori ÚSC znalost etiky a standardů, v realizovaném průzkumu CBOK 2010 byla však tato znalost vyhodnocena spolu se znalostí auditu a řízení rizik jako nejdůležitější pro činnost interních auditorů.

Základní znalosti



Zdroj: Výzkum autorky.

Pokud se týká oblasti vzdělávání interních auditorů v územních samosprávných celcích, je vzdělávání uskutečňováno v souladu se zpracovaným plánem vzdělávání. S ohledem na všeobecný nedostatek finančních prostředků jsou však upřednostňována méně finančně nákladná školení. Daná skutečnost vyplynula jak z provedeného dotazníkového šetření, kdy 47 % respondentů označilo za hlavní problém nabízených školení vysokou cenu kvalitních školení (jako další problémy bylo kupříkladu uvedeno, že 35 % respondentů uvedlo obecné zaměření školení, kdy dochází mnohdy k citacím zákonných předpisů a málo je užíváno konkrétních příkladů z praxe a praktických cvičení, 8 % upozorňovalo na nedostatečné množství školení), tak také ze závěrů vyplývajících z ročních zpráv o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě¹⁵, kde bylo konstatováno, že širšímu využívání vzdělávacích akcí postupně začíná bránit zvyšování cen a konferenčních poplatků za absolvování vzdělávacích aktivit a konferencí.

Za velmi kvalitní školení vedená na profesionální úrovni, které by byly přínosem pro činnost interních auditorů, lze považovat právě základní a atestační kurzy pořádané ČIIA probíhající v rámci jednotného systému odborné přípravy pracovníků veřejné správy v oboru finanční kontrola a interní audit. Tyto kurzy však spadají do kategorie více nákladnějších. S ohledem na vyšší finanční nároky a nestanovení povinnosti absolvování těchto kurzů v zákonném předpise, nejsou interní auditoři především nižších územních samosprávných celků (obcí a měst) na tyto kurzy obvykle vysíláni.

¹⁵ Roční zpráva o výsledcích finančních kontrol za rok 2008.

Graf 6

Procentní podíl počtu absolventů základních a atestačních kurzů pořádaných ČIIA

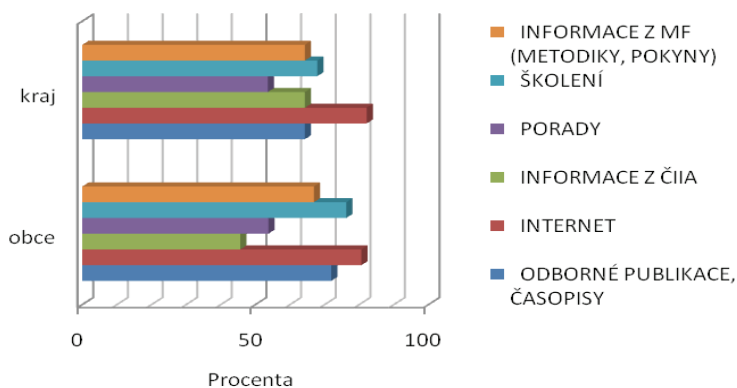


Zdroj: Výzkum autorky.

Jako zdroje informací slouží interním auditorům dle dotazníkového šetření nejvíce internet, dále pak absolvovaná školení, odborné publikace a časopisy a metodické pokyny z MF ČR. Méně pak jako zdroj informací slouží porady a informace z ČIIA.

Graf 7

Hlavní zdroje informací



Zdroj: Výzkum autorky.

Koncepce kontrolního systému v ČR se zaměřením na finanční kontrolu a Sekce veřejné správy při ČIIA

Oblastí profesního rozvoje, řízení a rozvoje lidských zdrojů interních auditorů se zabývá také Koncepce kontrolního systému v ČR se zaměřením na finanční kontrolu¹⁶, ve které byly jako slabá místa uvedeny následující skutečnosti:

¹⁶ Koncepce kontrolního systému v ČR se zaměřením na finanční kontrolu je základním programovým dokumentem, který stanoví hlavní principy, směry a priority integrace reformních a modernizačních aktivit státu, krajů, obcí a ostatních veřejných institucí (dále jen „subjekty veřejného sektoru“) vedoucí k dalšímu rozvoji tohoto systému v ČR.

- MF ČR (CHJ) se nepodařilo koordinovat zájmy týkající se odborné přípravy pracovníků veřejné správy v oboru „finanční kontrola“ a „interní audit“ s iniciativami Ministerstva vnitra ČR vyvíjenými při zajišťování vzdělávání podle zákona o úřednících ÚSC a zvláště při přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti,
- chybí národní kvalifikační standard pro oblast interního auditu, který by vytvořil odpovídající předpoklady k uspokojování specifických potřeb orgánů veřejné správy, podpořil, v provázanosti na nastavení úrovně platového ohodnocení, zájem o tuto profesi a motivaci pracovníků a stal se v podmínkách veřejné správy vhodným nástrojem kariérního rozvoje této profese.

V souvislosti s výše uvedeným byla vytvořena Sekce veřejné správy při ČIIA, o. s., která sdružuje jeho členy působící v orgánech veřejné správy a je zřízená Radou ČIIA. Cílem sekce je zajistit podporu rozvoji interního auditu ve veřejné správě a vytvářet podmínky pro těsnější spolupráci ČIIA a subjektů ve veřejné správě při řešení potřeb vzdělávání a certifikace profese interního auditora veřejné sektoaru (dále jen veřejný auditor). Statut sekce byl schválen 8. 9. 2009. Pro období let 2009-2013 byla vypracována strategie činnosti Sekce veřejné správy ČIIA a v únoru 2010 byl schválen Operační plán na rok 2010. Mezi hlavní úkoly a cíle patří například inovování stávajících forem vzdělávání interních auditorů působících ve veřejné správě (tzv. veřejných auditorů), vytvoření komplexního kvalifikačního programu vzdělávání pro tyto interní auditory od nejnižší odbornosti až po nejvyšší auditorské manažerské pozice a zavedení systému jednotné certifikace veřejných auditorů.

Závěr

Příspěvek se zabýval problematikou odbornosti a profesního rozvoje interních auditorů působících v orgánech veřejné správy, především v územních samosprávných celcích. Byly zveřejněny dílčí výsledky z autorkou provedeného dotazníkového šetření, přičemž ze šetření zaměřeného na základní znalosti, dovednosti a schopnosti interních auditorů vyplynula dvě základní zjištění. Znalosti a dovednosti z oblasti risk managementu byly hodnoceny jako více potřebné interními auditory působícími ve vyšších územně samosprávných celcích. Daná skutečnost úzce souvisí s tím, že celkově oblast řízení rizik není na úrovni obcí dostatečně uplatňována, což potvrdil i empirický průzkum autorky, jehož výsledky však již nejsou součástí tohoto příspěvku. Dále pak v celosvětovém porovnání lze vyzorovat, že na oblast etiky a standardů interního auditu není prozatím v orgánech veřejné správy ČR kladen příliš velký důraz, což mimo jiné souvisí také s tím, že povinnost dodržování standardů není zcela konkrétně stanovena zákonem.

Jako zásadní problém v oblasti odbornosti a profesního rozvoje interních auditorů působících v orgánech veřejné správy se jeví skutečnost nezakotvení povinné odborné kvalifikace interních auditorů v zákonném předpise.

Bylo by vhodné do zákonného předpisu přímo stanovit:

- konkrétní předpoklady pro výkon funkce interního auditora (např. vzdělání, délka pra-

xe, odborná kvalifikace, apod.)¹⁷,

- konkrétní povinnost absolvování školení či kurzů ověřených a potvrzených Centrální harmonizační jednotkou MF ČR (např. povinnost absolvování základního či atestačního kurzu) fungující na obdobné bázi, jako je tomu v současné době například v případě zvláštní odborné způsobilosti¹⁸.

V neposlední řadě by bylo třeba úspěšně dokončit systém jednotné certifikace interních auditorů působících v orgánech veřejné správy v úzké provázanosti na platové ohodnocení těchto interních auditorů.

Literatura

- [1] SAWYER, L. B.: Interní audit. Praha: ČIIA, 2000. 302 s. ISBN 80-86284-07-7.
- [2] KAFKA, T.: Průvodce pro interní audit a risk management. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 71 s. ISBN 978-80-7400-121-5.
- [3] Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů.
- [4] Rámec profesní praxe interního auditu. Praha: Český institut interních auditorů, 2009. ISBN 80-86689-39-5.
- [5] Mezinárodní institut interních auditorů. Studie CBOK. 2011 [cit. 2011-02-14]. Dostupné na internetě: < [http://www.theiia.org/research/ common-body-of-knowledge](http://www.theiia.org/research/common-body-of-knowledge)>.
- [6] Ministerstvo financí České republiky. Koncepce rozvoje systému finanční kontroly v ČR. [online]. 2005 [cit. 2011-02-14]. Dostupné na internetě: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Koncepce_kontrol_systemu_CR.pdf>.
- [7] Ministerstvo financí České republiky. Zpráva o výsledcích finančních kontrol ve veřejné správě. [cit. 2011-02-14]. Dostupné na internetě: < http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vys_kontrol.html >.
- [8] Český institut interních auditorů. Sekce veřejné správy. Operační plán 2010. [cit. 2011-02-20]. Dostupné na internetě: <<http://www.interniaudit.cz/sekce/verejna-sprava/operacni-plan.php>>.

Kontakt

Ing. Marcela Měšťánková
Ekonomicko-správní fakulta
Masarykova univerzita v Brně
Lipová 41a
602 00 Brno
Česká republika
E-mail: m.mestankova@email.cz

¹⁷ V současné době je pouze zákonem č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění, stanoven základní okruh předpokladů pro vznik pracovního poměru úředníka územního samosprávného celku.

¹⁸ § 21 zákona č. 312/2002 Sb. o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, v platném znění.

Zmeny v účtovníctve verejného sektora ako odraz potrieb manažmentu v nových podmienkach

prof. Ing. Nora Štangová, CSc. - Ing. Štefan Fabian, PhD.

Abstrakt

Účtovníctvo SR prešlo zásadným vývojom aj v zmysle požiadaviek EÚ. Nevyhnutnosť zmeny si vyžiadala potreba nového informačného zabezpečenia pre potreby riadenia organizácií verejného sektora. Príspevok porovnáva pôvodný hotovostný systém vedenia účtovníctva s akruálnym účtovníctvom a prvé skúsenosti z jeho aplikácie v SR.

Kľúčové slová: riadenie, účtovníctvo, hotovostný systém, akruálny systém, peňažné toky, účtovná závierka, verejný sektor

Changes in accounting of public sector how reflection of needs managements in new conditions

Abstract

Accounting Slovak Republic has undergone substantial evolution in terms of EU requirements. Necessity of change necessitated need for a new information security management needs for public sector organizations. The article compares the original system of cash accounting, accrual and the first experience of its application in Slovak Republic.

Keywords: *management, accounting, cash-system, accrual system, cash-flow, accounting report, public sector*

Úvod

Vstupom SR do EÚ musí aj verejná správa plniť nové kritériá vo všetkých oblastiach svojho fungovania, pochopiteľne, aj v oblasti účtovníctva. Transformácia účtovníctva vyplýva z požiadaviek poskytnúť verný a pravdivý obraz o stave majetku a záväzkov, ako aj o finančnej situácii a používaní verejných rozpočtových prostriedkov. Nové metódy riadenia organizácií verejnej správy si vyžadujú dobré zázemie z hľadiska informačných zdrojov, osobitne účtovníctva, ktoré uvádzame v ďalšom texte.

1. Nevyhnutnosť zmien účtovníctva verejného sektora

Zmeny sú fenoménom, ktorý sa dotýka všetkých stránok života, aj organizácií. [7, s. 477]. Logika procesu zmien určuje na začiatku zmeny aktivitu, ktorú v tomto prípade vyvolal vstup SR do EÚ. Tento vstup iniciuje potrebu zmeny manažmentu ako činnosti aj v organizáciách verejnej správy.

Vývoj riadenia týchto organizácií vo všeobecnosti posunul požiadavky na vyššiu úroveň, kde je dôležité určenie objektívne nutných činností, ktoré sú potrebné na realizáciu určitej služby a na usporiadanie týchto činností do logického celku – procesu. Ide o procesné riadenie. [8, s. 15]. Proces je charakterizovaný ako súhrn činností, ktoré môžu prebiehať

sekvenčne aj paralelne a ich uskutočnenie vedie k výsledku. Každý proces možno charakterizovať vstupom, výstupom, vlastníkom procesu, časom, organizačnou štruktúrou, zdrojmi a jeho informačným zabezpečením. [6, s. 537]. Informačné zabezpečenie predstavuje dátové objekty, ktoré budú behom realizácie procesu naplňované, spracovávané a ďalej použité pre riadenie procesu. Informačné zabezpečenie musí zodpovedať kritériám EÚ a z tohto dôvodu je potrebné, aby sa aj v oblasti verejného sektora presadila harmonizácia účtovníctva a výkazníctva a medzinárodné účtovné štandardy vykazovania vo verejnom sektore. Očakáva sa, že harmonizáciou sa zabezpečí porovnateľnosť údajov. Základom harmonizácie majú byť práve medzinárodné účtovné štandardy pre verejný sektor, a to International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) vydané Medzinárodnou federáciou účtovníkov.

IPSAS vychádzajú z Medzinárodných účtovných štandardov (IAS/IFRS) a prispôbujú sa podmienkam a špecifikám hospodárenia s verejnými financiami a špecifikám účtovníctva v tejto oblasti. Doteraz bolo vydaných 21 štandardov, ktoré riešia nasledujúce oblasti účtovníctva verejného sektora:

- prezentáciu finančných výkazov – účtovnej závierky
- výkazy peňažných tokov
- prebytok a schodok hospodárenia, podstatné chyby a zmeny v bilančnej politike
- účinky zmien v kurzoch cudzích mien
- náklady na prijaté úvery a pôžičky
- zásady zostavenia konsolidovanej účtovnej závierky
- účtovanie vkladov do pridružených podnikov a spoločných podnikov
- účtovanie výnosov z predaja
- účtovné vykazovanie v hyperinflačných ekonomikách
- vykazovanie zákaziek na zhotovenie
- vykazovanie zásob
- vykazovanie majetku obstaraného formou lízingu
- vykazovanie udalostí po súvahovom dni
- finančné nástroje – zverejnenia a prezentáciu
- investície do nehnuteľností
- vykazovanie dlhodobého majetku
- vykazovanie o segmentoch
- vykazovanie rezerv, podmienených aktív a záväzkov
- vykazovanie vzťahov so spriaznenými osobami
- vykazovanie zníženia hodnoty nepeňažných aktív.

Na základe daných postupov uznávaných vo svete je potrebné prispôbiť postupy účtovania a finančného vykazovania oblasti verejného sektora tak, aby boli splnené jednak požiadavky poskytovania verného a pravdivého obrazu ako prioritnej podmienky, a zároveň aby bolo zabezpečené aj pravdivé vykazovanie tvorby a použitia prostriedkov rozpočtov verejného sektora.

Celý legislatívny proces prijatia novej metodiky účtovníctva pre verejný sektor bol zavŕšený v januári 2010, keď boli vydané záväzné metodické postupy pre zostavovanie účtovných závierok. Schválením novely zákona o účtovníctve č. 198/2007 Z. z. sa do účtovníctva verejného sektora vniesli výrazné zmeny v oblasti finančného vykazovania a zostavovania konsolidovaných účtov. Nová metodika sa týka celej verejnej správy, a to štátnej správy, obcí, VÚC, ako aj ich rozpočtových a príspevkových organizácií. Jej platnosťou sa plne zaviedli do účtovníctva subjektov verejnej správy princípy aktuálneho účtovníctva.

2. Hotovostný systém vedenia účtovníctva a jeho obmedzenia

Verejné rozpočty a prideľovanie finančných prostriedkov sa v SR tradične zostavovali a zostavujú na hotovostnom základe. To bol jeden z činiteľov, ktorý viedol k prevládaniu hotovostného základu v účtovníctve verejného sektora. Popularita hotovostného základu v účtovníctve verejnej správy vznikla z potreby monitorovať každoročne výber daňových príjmov a následne vydávať tieto príjmy. Hotovostný základ sa zameriaval na tok hotovosti v priebehu účtovného obdobia a zároveň poskytoval základ pre porovnanie s rozpočtom.

V rozsahu, v akom sa rozpočty opierajú o hotovostný základ, finančné správy vypracúvané na hotovostnom základe sú schopné demonštrovať súlad so zákonne prijatým rozpočtom a so zákonnými a zmluvnými požiadavkami. Zaradenie rozpočtových stĺpcov do finančných výkazov umožňuje uskutočniť priame porovnanie medzi rozpočtom a dosiahnutou skutočnosťou. Informácie, ktoré sa takto získajú z finančných výkazov, sú užitočné pre zákonodarný orgán a ostatných externých užívateľov, ako aj pre interných užívateľov monitorujúcich skutočné výdavky v porovnaní s rozpočtovanými.

Hotovostné účtovníctvo poskytuje informácie o toku hotovosti a umožňuje tak monitorovať výdavky v porovnaní so skutočnosťou podľa hotovostného základu. Hotovostné účtovníctvo nie je určené na uspokojenie informačných potrieb. Jeho cieľom je vykazovať hotovostné prírastky, hotovostné úbytky a zmeny v hotovostných zostatkoch. Tí, ktorí majú väčšie informačné požiadavky, musia buď viesť doplnkové záznamy alebo zvážiť prechod na iný základ účtovníctva.

Hotovostné účtovníctvo sa zameriava výlučne na toky hotovosti v rámci bežného vykazovaného obdobia. Ignoruje iné toky finančných prostriedkov, ktoré tiež môžu mať vplyv na schopnosť verejného sektora poskytovať tovary a služby teraz aj v budúcnosti (napr. hotovostný základ nezohľadňuje akumulované výpožičky a iné záväzky). Taktiež nezaznamenáva výnosy získané z aktív za niekoľko účtovných období. Z týchto dôvodov sú finančné výkazy na hotovostnom základe menej relevantné pre osoby prijímajúce rozhodnutia. Niektoré vysvetlenia, ktoré dopĺňajú finančné výkazy na hotovostnom základe, napr. publikovaním prognóz o vývoji hotovosti, poskytujú určité údaje o tom, či budúce hotovostné príjmy budú postačovať na pokrytie očakávaných hotovostných výdavkov.

Systém hotovostného účtovníctva dobre slúžil vo verejnom sektore dlhé roky aj napriek tomu, že existujú obmedzenia pre informácie, ktoré poskytuje o kapitáli. V rámci hotovostného účtovníctva výdavky vykonávané v priebehu mnohých rokov sú zazname-

návané len v momente, keď sú peniaze vydávané. Následne sa už neprihliada na to, či sú aktíva, z ktorých pramenia príjmy hotovosti ešte používané, či dosiahli koniec svojej životnosti, alebo či boli predané.

Ak vláda a vládny sektor vypracúvajú svoje finančné výkazy podľa hotovostného základu, môžu zhromažďovať a podávať len dodatočné informácie o aktívach, imaní a dlhoch. Tieto informácie môžu byť zverejnené v publikovaných finančných výkazoch, alebo môžu byť použité výlučne na účely interného manažmentu.

Jednou z predností hotovostného účtovníctva oproti iným základom účtovníctva je skutočnosť, že zostavovatelia finančných výkazov nie sú nútení vykonávať žiadne rozhodnutie pri určovaní výšky tokov hotovosti za dané obdobie. V tomto zmysle hotovostný základ je menej subjektívny ako iné základy účtovníctva. Zostavovatelia finančných výkazov však majú možnosť riadiť načasovanie tokov hotovosti zadržaním príjmov alebo platieb až do ďalšieho vykazovaného obdobia, a takto vykazovať priaznivé, resp. skryť nepriaznivé výsledky.

Napriek zjavnej jednoduchosti hotovostného účtovníctva v praxi nemusí byť pre užívateľov ľahké pochopiť finančné výkazy vypracované podľa hotovostného účtovníctva. To je do značnej miery zapríčinené praxou vytvoreného veľmi podrobného vykazovania príjmov a platieb (v našich podmienkach veľmi podrobnou klasifikáciou príjmov a výdavkov), čo značne ovplyvňuje náročnosť spracovania účtovníctva.

V rámci hotovostného základu účtovníctva všetky hotovostné príjmy a výdavky bez ohľadu na ich typ sú uznávané v momente obdržania alebo poskytnutia hotovosti (úhrady). Subjekty používajúce hotovostné účtovníctvo uznávajú všetky príjmy a výdavky bez ohľadu na ich typ, hoci rozličné typy príjmov a výdavkov môžu byť zverejňované oddelene.

3. Akruálne účtovníctvo

V ekonomickej reforme, ku ktorej pristúpila ČSFR na prelome rokov 1991 a 1992, bolo nevyhnutné vytvoriť právny predpoklad na vytvorenie účinného účtovného systému, aký funguje v štátoch s trhovou ekonomikou. Od 1. januára 2003 nadobudol účinnosť zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve a ďalšie opatrenia, ktorými sa ustanovujú podrobnosti o postupoch účtovania a rámcová účtová osnova pre rozpočtové organizácie, štátne fondy, príspevkové organizácie, obce a VÚC.

Prijatý systém vedenia účtovníctva verejného sektora zabezpečuje od roku 2002 prechod od hotovostného účtovníctva na model akruálneho účtovníctva. Model je základom finančného vykazovania podľa medzinárodných účtovných štandardov a je obsiahnutý a vysvetlený predovšetkým v rámcovej osnove k Medzinárodným účtovným štandardom IAS/IFRS.

Akruálny princíp prenesený do účtovníctva verejnej správy znamená, že účtovníctvo poskytuje informácie o majetku, záväzkoch, nákladoch, výnosoch, príjmoch a výdajoch v období, kedy transakcie vznikli. Oproti hotovostnému princípu, ktorý sa doteraz v tejto oblasti účtovníctva úspešne používa, transakcie majú byť vykázané v období, keď vznikli,

a nie až v období, kedy sa prijali alebo zaplatili peňažné prostriedky súvisiace s týmito transakciami. Ďalšou podmienkou uplatňovania aktuálneho princípu je zachovanie nepretržitosti trvania účtovnej jednotky. Princíp je zakotvený aj v zákone o rozpočtových pravidlách verejnej správy.

Zákon o účtovníctve ukladá účtovnej jednotke (ÚJ) viesť účtovníctvo tak, aby v súlade s § 1 bolo možné zostaviť z neho preukaznú a správnu účtovnú závierku. Z tohto dôvodu musí byť aj účtovníctvo vedené správne, úplne, preukazne a zrozumiteľne. Ak sa má viesť účtovníctvo správne, je potrebné, aby ÚJ pri vedení účtovníctva s prihliadnutím na všetky okolnosti účtovného prípadu neporušila zákon a nadväzujúce účtovné predpisy. [2, s. 5].

K úplnému účtovníctvu ÚJ dochádza vtedy, keď ÚJ zaúčtovala v účtovnom období v účtovných knihách všetky účtovné prípady, ktoré časovo a vecne s ním súvisia. Ak túto zásadu vyplývajúcu z § 3 citovaného zákona nemožno dodržať, ÚJ zaúčtuje a vykáže účtovné prípady v účtovnom období, keď sa tieto skutočnosti zistili.

Preukázateľné účtovníctvo ÚJ znamená, že všetky účtovné záznamy sú preukázateľné a ÚJ vykonala inventarizáciu. Za preukázateľný sa považuje iba taký účtovný záznam, ktorého obsah priamo dokazuje skutočnosť, alebo ktorého obsah dokazuje skutočnosť nepriamo obsahom iných preukázateľných účtovných záznamov. Preukázateľnosť účtovníctva znamená povinnosť ÚJ doložiť každý účtovný prípad účtovným dokladom, t. j., že účtovný zápis v účtovných knihách možno vykonať iba na základe účtovného dokladu, obsah ktorého dokazuje skutočnosť, o ktorej sa účtuje, priamo alebo nepriamo prostredníctvom iných doložených dokladov, napr. dodacím listom, potvrdenkou, objednávkou a pod.

Zrozumiteľnosť účtovníctva ÚJ vyžaduje, aby ÚJ dokladovali jednotlivo aj v súvislostiach spoľahlivo a jednoznačne obsah účtovných prípadov v nadväznosti na použité účtovné zásady a účtovné metódy.

Osobitným problémom účtovníctva ÚJ je dodržanie zásady vedenia účtovníctva spôsobom zaručujúcim trvalosť účtovných záznamov po celú dobu spracovania a úschovy. Práve táto požiadavka spôsobuje ÚJ v súčasnosti značné problémy, ak sú povinné dokladovať niektoré skutočnosti záznamami od iných ÚJ (výpismi z registračných pokladníc, bankových automatov, parkovacími potvrdenkami, cestovnými lístkami vydávanými automati a pod.) Len pri dodržaní uvedených zákonných požiadaviek je účtovníctvo schopné poskytovať pravdivé informácie vykázané v účtovnej závierke.

Na základe postupov uznávaných vo svete je potrebné prispôbiť postupy účtovania a finančného vykazovania oblasti verejného sektora tak, aby boli splnené jednak požiadavky poskytovania verného a pravdivého obrazu ako prioritnej podmienky a zároveň, aby sa zabezpečilo aj pravdivé vykazovanie tvorby a použitia prostriedkov rozpočtov verejného sektora. To je nová výzva pre manažmenty jednotlivých rozpočtových príspevkových organizácií, ale aj obcí a samosprávnych krajov, aby výrazne napomohli implementáciu nového prístupu k vedeniu účtovníctva, ale aj k hodnoteniu výsledkov, premietnutých do individuálnej a konsolidovanej závierky. Pre potreby správneho manažovania nielen príjmov a výdavkov týchto organizácií, ale aj výsledkov zistených z rozdielu nákladov

a výnosov a pre súhrnné hodnotenie a spracovanie konsolidovaných závierok za konsolidovaný celok príslušnej jednotky verejnej správy, je potrebné osvojiť si nové postupy vedenia účtovníctva a vytvoriť podmienky, aby sa nový systém účtovníctva výraznejšie presadzoval v myslení a praxi účtovníkov a finančných manažérov.

Prvé skúsenosti z vedenia akruálneho účtovníctva a zostavovania konsolidovanej účtovnej závierky vo verejnom sektore naznačujú, že:

- predchádzajúci systém vedenia účtovníctva bol veľmi nedokonalý, keď neposkytoval skutočný obraz o výsledku hospodárenia subjektov verejného sektora,
- účtovné prípady sa v mnohých prípadoch účtovali len vtedy, keď nastala úhrada, čo umožňovalo poskytovať skreslené a ľahko manipulovateľné rozpočtové výsledky,
- netvorili sa žiadne opravné položky a rezervy na riziká hroziace účtovnej jednotke,
- v účtovníctve sa účtovalo o účtovných prípadoch, ktoré nemali charakter skutočností, ktoré sú predmetom účtovníctva (napr. limity, rozpočtové zúčtovacie operácie),
- požadujú sa väčšie nároky na včasnosť a správnosť vedenia účtovníctva, na softvérové vybavenie a na vedomostnú úroveň pracovníkov,
- prechodom na akruálny systém sa zjednotilo účtovanie na akruálnom princípe; účtovné prípady sa účtujú v období keď vznikli, a nie vtedy, až keď bola urobená úhrada,
- usporiadali sa rozdiely vo vykazovaní medzi zriaďovateľmi účtovných jednotiek a jednotlivými zriadenými účtovnými jednotkami daného zriaďovateľa,
- vytvorila sa skutočná materská spoločnosť,
- získavajú sa nové výsledky ako rozdiel nákladov a výnosov,
- týmto výsledkom nevenuje samospráva ešte stále veľkú pozornosť, nakoľko naďalej je prioritou sledovanie rozpočtu a rozpočtového hospodárenia,
- sprehladnia sa aj toky peňažných prostriedkov a vzájomných obchodných vzťahov vnútri konsolidovaného celku,
- poskytne sa ucelený pohľad aj na hospodárenie obchodných spoločností, v ktorých verejná správa pôsobí ako materská spoločnosť,
- odstránia sa skryté chyby v účtovníctve vnútri konsolidovaných celkov,
- poskytne sa objektívnejší pohľad na majetok a záväzky konsolidovaného celku,
- vytvára sa možnosť hodnotenia za konsolidovaný celok,
- konsolidované účtovné závierky musia byť overené audítormi, čím sa zvýrazňuje ich významnosť a dôveryhodnosť.

Komparáciu hotovostného systému vedenia účtovníctva s akruálnym prevedieme v tabuľke 1.

Tabuľka 1

Hotovostný systém verzus akruálny vo vedení účtovníctva

Systém vedenia účtovníctva		
	Hotovostný	Akruálny
1.	nedokonalý obraz o výsledku hospodárenia	pravdivé vykazovanie tvorby a použitia finančných prostriedkov
2.	účtovanie v momente úhrady, čo skresľovalo výsledky hospodárenia	účtovanie v čase vzniku transakcie
3.	nevytváranie opravných položiek a rezerv	tvorba opravných položiek a rezerv
4.	neprepojenosť na realitu, napr. účtovanie limitov	limity sa netvoria, ani neúčtujú
5.	skreslené výsledky oneskoreným účtovaním transakcie len v čase úhrady záväzkov	reálne výsledky, získané rozdielom výnosov a nákladov
6.	rozdobenosť organizácií z účtovného pohľadu	vytvorenie konsolidovaných celkov poskytne ucelený pohľad na hospodárenie
7.	účtovné závierky bez overenia audítorom	konsolidované účtovné závierky musia byť overené audítorom, čím sa zvýrazní ich významnosť a dôveryhodnosť

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Záver

Na základe prvých skúseností, získaných zo zostavovania účtovnej závierky v minulom roku a zo skúseností z auditov za posledné 2 roky možno konštatovať, že nový systém vykazovania informácií v účtovníctve vytvára verný obraz o rozpočtovom hospodárení účtovných jednotiek vo verejnej správe. Zároveň sa vytvárajú nové možnosti pre manažment, zodpovedný za vedenie účtovníctva, a to po stránke uplatnenia a možnosti riadiť procesy moderným systémom a plniť tak požiadavky, ktoré sú kladené na organizácie fungujúce v EÚ.

Literatúra

- [1] CENIGOVÁ, A.: *Podvojný účtovníctvo podnikateľov*. Bratislava: Ceniga, s.r.o., 2009. ISBN 978-80-969946-1-8.
- [2] FABIAN, Š.: *Účtovná závierka RO, PO, obcí a samosprávnych krajov*. Bratislava: Súvaha, s.r.o., 2008. ISBN 978-80-89265-09-1.
- [3] KOLEKTÍV: *Podvojný účtovníctvo v RO, PO a obciach*. Bratislava: Epos, 2010. ISBN 978-80-8057-837-4.
- [4] ŠLOSÁROVÁ, A. a kol.: *Analýzy účtovnej závierky*. Bratislava: Iura Edition, 2006. ISBN 80-8078-125-7.
- [5] SUHÁNYIOVÁ, A.: *Analytický pohľad na účtovníctvo ako zdroj informácií v manažmente*. Prešov: PU v Prešove, 2009. ISBN 978-80-8068-956-8.

- 6] SUHÁNYIOVÁ, A., FABIAN, Š.: *Podvojné účtovníctvo podnikateľských subjektov*. Prešov: PU v Prešove, 2010. ISBN 978-80-555-0278-6.
- 7] VEBER, J. a kol.: *Management*. Praha: Management Press, 2009. ISBN 978-80-7261-200-0.
- 8] VYSUŠIL, J.: *Metóda BSC v súvislostiach*. Praha: Profess Consulting, s.r.o., 2004. ISBN 807259005-7.

Kontakt

prof. Ing. Nora Štangová, CSc.
Katedra malého a stredného podnikania
Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave
Železničná 14
821 07 Bratislava
E-mail: jstanga@stonline.sk

Ing. Štefan Fabian, CSc.
Interaudit Univerzal, s.r.o.
Sabinovská 3
080 01 Prešov
E-mail: fabianpo@nexta.sk

Tasks of accounting in enterprises declared in bankruptcy

Desislava Yosifova, PhD.

Abstract

Bankruptcies occur normally in market economy and are part of the rules for risk-taking in any management. In enterprises declared in bankruptcy, there are financial reporting items, which are unique to them. It is because of the special nature of activities in these enterprises.

The article presents a summary of the set of common requirements for accounting in such enterprises and the problems occurred that accounting system should manage to solve. Here the following major tasks of accounting for this type of business cases are justified and presented:

- adapting and changing in the internal (individual) chart of accounts;
- establishing the amount of various creditors of the bankruptcy to compile lists of bankruptcy and reflect their amount in the initial liquidation balance;
- an inventory, evaluation and financial reporting of their results;
- making the initial liquidation balance;
- providing information about the process of filling in the bankruptcy estate; about active management of the bankruptcy entity; about the satisfaction of creditors' takings; about the amount of the current shortage (excess) of bankruptcy estate on each stage of the bankruptcy proceedings.

Keywords: accounting, bankruptcy proceeding, assignee, creditors' takings, bankruptcy estate

Úlohy účtovníctva v podnikoch s vyhláseným bankrotom

Abstrakt

Bankrot sa bežne vyskytuje v trhovej ekonomike a je súčasťou pravidiel riskovania v akomkoľvek manažmente. Bankrotujúce podniky majú prvky finančného reportovania, ktoré sú pre ne jedinečné. Je to kvôli zvláštnej charakteristike činností v týchto podnikoch. Príspevok prezentuje závery súboru bežných požiadaviek v účtovníctve v takýchto podnikoch a problémy, ktoré sa vyskytli a ktoré by účtovnícky systém mal manažovať, aby ich vyriešil. Nasledovne, hlavné úlohy účtovníctva pre tieto typy obchodných prípadov sú odôvodnené a prezentované:

- *adaptovanie a zmeny v interných účtoch;*
- *sumarizácia veriteľov bankrotu na zostavenie zoznamov bankrotu a odzrkadlenie sumy v počiatočnej likvidačnej súvahe;*
- *inventár, hodnotenie a finančné reportovanie výsledkov;*
- *vytvorenie počiatočnej likvidačnej súvahy;*
- *poskytnutie informácií v bankrotujúcej nehnuteľnosti o aktívnom manažmente ban-*

krotujúcej jednotky, o spokojnosti príjmov veriteľov, o objeme deficitu a prebytku bankrotujúcej nehnuteľnosti v každom štádiu procesu bankrotu.

Kľúčové slová: účtovníctvo, proces bankrotu, právny nástupca, príjmy veriteľov, bankrotujúca nehnuteľnosť

Introduction

It is presumed that bankruptcies are normal appearance in any market economy and part of risk-taking rules.

In enterprises declared in bankruptcy there are specific reported items unique for them. It is because of the special nature of activities in such enterprises (mainly operations related to liquidation of the estate and satisfying the creditors' takings). Based on and in the context of common definitions and characteristics of the subject, method and organization of accounting, specific objects of financial reporting are itemized creating and applying adequate organization, regulation and accountancy practice.

As it is known, one of the most essential elements of the organization of accounting are its principles. IAS / IFRS, which is the basis of accounting in the listed enterprises¹⁹ in the EU and, respectively Bulgaria [1, p. 5], does not consider the application of the liquidation basis of accounting. On the contrary, both the general settings of IFRS and the Bulgarian Law of Accountancy indicate the two main assumptions, which serve as a source of implementation of accounting and respectively, the preparation of financial statements. Those assumptions are: going concern and accrual basis.

The IAS / IFRS contains two brief but very important texts where the necessity to apply another accounting base to prepare financial reports with a doubt of going concern is examined. It is provided in the framework that the financial statements are normally prepared on the assumption that an entity is a going concern and will continue in operation for the foreseeable future. Hence, it is assumed that the entity has neither the intention nor the need to liquidate or curtail materially the scale of its operations; if such an intention or need exists, the financial statements may have to be prepared on a different basis and, if so, the basis used is disclosed. [2, p. 23].

In IAS / IFRS it is said that when preparing financial statements, management shall make an assessment of an entity's ability to continue as a going concern. An entity shall prepare financial statements on a going concern basis unless management either intends to liquidate the entity or to cease trading, or has no realistic alternative but to do so. When management is aware, in making its assessment, of material uncertainties related to events or conditions that may cast significant doubt upon the entity's ability to continue as a going concern, the entity shall disclose those uncertainties. When an entity does not prepare financial statements on a going concern basis, it shall disclose that fact, together with the basis on which it prepared the financial statements and the reason why the entity is not regarded as a going concern. [2, p. 25].

¹⁹ For the Bulgarian enterprises - according to the Law of Accountancy in Bulgaria.

When a certain enterprise is announced to be bankrupt, it is surely under the hypothesis of quitting concern.

1. General requirements to accounting of bankrupt companies

The realization of declared commercial bankruptcy of medium or large enterprises cannot be a single act, but it is a continuous process in time. This is because the company as a set of rights, obligations and factual relations in the period when it was operating normally, “sound and viable” built more or less complex network of such rights, obligations and factual relations. The full implementation of the bankruptcy proceedings as a specific activity should be defined as quasi-commercial that consists of three main relatively independent trends on one hand, and on the other hand of interrelated trends presupposing and dependent on each other:

1. collection (filling) of the bankruptcy estate (liquidation of company’s property);
2. satisfaction of creditors of the bankruptcy (takings);
3. activities of organization and management of the two mentioned above.

Trend (2) is the aim of any bankruptcy proceedings and trend (1) is the means to achieve the aim. The successful implementation of trend (1) predetermines the successful implementation of trend (2) (fully and for short time). There is also a feedback as far as the speed and price of the creditors’ takings, which the assignee agrees with, strives to and succeeds to liquidate assets into bankruptcy estate are determined by the amount of unsatisfied creditors’ takings [trend (1) influences directly on trend (2) and trend (2) influences indirectly on trend (1)]. Third, it would not be possible that the value of all owned assets both pledged to the certain secured creditors and “free” intended for unsecured creditors to automatically turn into money and thus settle this part of creditors’ takings, which at first glance (i.e. based on the initial liquidation balance) seems to have coverage in the form of certain assets.

There must be a particularly important connecting element that welds in a common mechanism and gives meaning to specific economic activities of the enterprise declared bankrupt. That is trend (3) is expressed in the management activities of the trustee as a manager of a medium or large bankrupt company. On its part, turning the bankruptcy estate into money imposes objectively the necessity of monetary costs (or such accounting expenses that require cash payment in short time). The active management of bankruptcy estate in trend (3) is associated with engaging the assignee in actions leading to actively increase of the bankruptcy estate. These operations are based on deliberately planned strategy for the retention of certain profitable assets and accumulation of other income from temporarily²⁰ free cash, renting property of the bankrupt company, which is part of the bankruptcy estate, etc. It is probable (and desirable but not required²¹) to earn revenue with them (positive difference between the book value and sale prices of the respective asset).

²⁰ For instance, until 10% of the respective order of creditors’ takings are collected.

²¹ It is not mandatory as it is accomplished under the conditions of a forced transaction.

In the context of the considerations mentioned above, the following general requirements to accounting of bankrupt companies can be indicated:

- to provide accurate and reliable information to the assignee as a manager of the bankrupt company for the purpose of filling the bankruptcy estate, respectively transparency of the processes of liquidation of company's property necessary to carry out monitoring and supervision by the Court of Bankruptcy and other creditors (comparability between the fair value presented in the initial liquidation balance and the selling price, etc.);
- to provide accurate and reliable information to the assignee as a manager of the bankrupt company for the purpose of satisfying creditors' takings, respectively transparency of the processes of satisfying creditors necessary to carry out monitoring and supervision by the Court of Bankruptcy and other creditors;
- to provide accurate and reliable information about the expenses related to bankruptcy, which directly influence on the rate of satisfaction of the creditors of the bankruptcy occurred to the date of the court decision, respectively to create accurate information on revenues generated in the course of bankruptcy proceedings.

The bankrupt company is in a new, different stage where the goal is to rapidly fill the bankruptcy estate in combination with its protecting from unnecessary losses (due to decline of prices, increase of the risk of not being able to collect debts, expenses of bankruptcy, etc.) aiming at faster, maximal and fair satisfaction of creditors. The bankruptcy estate is opposed by the obligations of the bankrupt company to creditors of the bankruptcy. On this basis, the following equations can be presented:

$$\text{Deficit (Shortage) of bankruptcy estate (DBE)} = \text{Creditors of bankruptcy (CB; takings)} - \text{Bankruptcy estate (BE)}$$

or
$$\text{DBE} = \text{CB} - \text{BE}$$

The shortage of liquidated property is expressed by the part of creditors' takings that cannot be satisfied due to the lack of enough resources. It is possible theoretically that the liquidated property reported by fair costs to exceed the amount of the creditors' takings, i.e. existence of an excess of bankruptcy estate. Its amount shows what part of the share-holders' takings can be satisfied.

$$\text{Excess of bankruptcy estate (EBE)} = \text{Bankruptcy estate (BE)} - \text{Creditors of bankruptcy (CB)}$$

or
$$\text{EBE} = \text{BE} - \text{CB}$$

The assignee monitors all procedures but due to the considerable amount and range of work, it is obligatory to redistribute rights to key employees and teams.

2. Main teams of experts with managing a medium or large bankrupt company

The main teams of experts with managing a medium or large bankrupt company are given below:

- team for asset management:
 - provides information about all marketable securities, records, files and documents allowing to record assets (recognized in the initial liquidation balance);
 - makes business analyses and prognoses and gives advice to the assigner on the strategy of retaining, respectively selling of assets at appropriate moments;
 - carries out business analyses and forecasting and advises the assignee for retention strategies respectively the sale of assets at appropriate moments.
- team for creditors' takings:
 - prepare the necessary documents to start the creditors' claims;
 - identifies and notifies the secured and unsecured creditors of the bankrupt company;
 - determines the amount of the secured claims of employees by the guarantee system (Guarantee Fund Claims Staff with bankruptcy of the employer according to national legislation);
 - prepares a statement of the amount of secured and unsecured creditors' takings.
- legal team:
 - receives and processes all legal documents connected with establishment of the bankruptcy estate;
 - works as an advisor for the assignee;
 - gives legal interpretation of applicable regulations;
 - makes a survey of all urgent problems of legal nature and gives opinion on what should be done;
 - checks all contracts on renting and other contracts concerning the bankruptcy estate.
- accounting team:
 - prepares a new chart of accounts of the company in bankruptcy;
 - records the results of the inventory and evaluation of bankruptcy estate;
 - prepares the Initial and Final liquidation balance.

The accountancy team is inextricably connected with the experts from other departments responsible for operations carried out with taking control on the bankrupt company by the assignee. The role of accountancy management and the whole accountancy team at this stage is expressed in the proper reporting on financial condition of the insolvent company, related to the initial liquidation balance (proper classification of assets included into the bankruptcy estate, classification and recognition of different creditors of the bankruptcy during the bankruptcy proceedings, etc.). Their work should serve as a reliable basis to build and maintain the assignee's overall reporting required on the purpose of control and supervision exercised by the Bankruptcy Court.

3. Main tasks of the accounting systems of medium or large bankrupt company

The main tasks of the accounting systems of large bankrupt enterprises are given below in a structured way.

- Tasks of accounting related to adapting and changes in the internal (individual) chart of accounts.
- There is an obvious necessity of changes in the individual chart of the bankrupt company. From the date of the court decision, it is necessary to establish and open new accounting groups and accounts. To cover all business operations and procedures supporting the implementation of commercial bankruptcy by accounting, it is necessary to carry out this preparatory activity, which in practice is of fundamental significance to the overall accounting of the bankruptcy proceedings.
- Tasks of accounting related to establishing the size of various creditors of the bankruptcy to compile lists of bankruptcy and reflect their size in the initial liquidation balance.

In different situations and time periods, the assignee makes several lists of creditors of the bankruptcy, at first they are three:

- a list of creditors of the bankruptcy accepted by the assignee;
- a list of creditors of the bankruptcy considered to be claimed – they are entered officially by the assignee. (These are claims of employees arising from employment relationship with the company that started a year before the date of the decision to open bankruptcy proceedings and declare the company bankrupt, the public claims established by an act in force);
- a list of claimed creditors of bankruptcy that have not been accepted, by the assignee.

Later, during the bankruptcy proceedings, a list of creditors of bankruptcy that have arisen after the date of the decision for declares the enterprise bankrupt is made (in connection with the expenses in bankruptcy proceedings). For those creditors of bankruptcy connected with the expenses in bankruptcy proceedings that have not been paid at maturity the assignee makes a separate list based on information from accounts in batches of creditors, opened after the date of bankruptcy.

The task of the bankrupt company's accounting department is to very accurately record information about all types of obligations existing in the various lists in the initial liquidation balance. For this purpose it is necessary to introduce appropriate new accounts, groups and subgroups on a synthetic level. It is expedient to build appropriate and specific analytical reporting to each of the synthetic accounts to optimize the management of the bankrupt company. It is necessary to introduce an feature "Secured" / "Unsecured" in order to create and maintain information to complete both the initial liquidation balance and all subsequent interim liquidation balance sheets.

- Tasks of accounting with an inventory, evaluation and financial reporting their results.

According to the Bulgarian Commercial Act [3, p. 4] in 3 days after the appointment of the assignee, he/she should make an inventory of immovable and movable property,

money, securities, valuables, contracts, accounting and other documents, takings and property being in possession of third parties.

Since the time this inventory has been prepared, the assignee is responsible for the listed property and make an inventory and evaluation of assets of the bankruptcy estate. To make this assessment, the assignee can use the services of external expert evaluators. The independent evaluation of assets in the bankruptcy estate is required to give a landmark of how and to what degree the bankrupt company will be able to meet the creditors of bankruptcy. It is used as a basis for management and liquidation of assets. The establishment of such a reference value allows evaluating the activities of the bankrupt company. The Bankruptcy Court, respectively the assignee will be in a better position to defend the collection of the bankruptcy estate and liquidation of the company's property in comparison to the actual receipts as well as the planned gains or losses by individual transactions. Without an independent evaluation, the Bankruptcy Court will have no landmark to serve for the evaluation of the assignee's activity in respect to the liquidation of assets.

It is necessary to determine the criteria to be used in the creation of standard evaluation models; models of establishment of the current value; standard discount rates; time limits of liquidation of the company's property, etc. The evaluation should determine fair value to predict a realistic price and realization (liquidation) of assets used in the compilation of various reports and budgets. After receiving the results of the evaluation of assets and liabilities, they should be accounted. This is important in establishing the initial shortage/deficit (excess) of the bankruptcy estate to the date of the Court decision declaring the company bankrupt.

- Tasks of accounting with transformation of the balance sheet prepared to the date preceding the date of announcement of the bankrupt company and making the initial liquidation balance.

As a company that is bankrupt is not an operating entity, the structure and content of the balance sheet for existing businesses are not appropriate. The goal in the balance a bankrupt company is to show the assets and liabilities from the viewpoint of liquidation.

It is necessary to present the assets in the initial liquidation balance at current fair value and classify them according to whether they are blocked as they are intended for secured creditors or they are "free" as far as they are intended for unsecured creditors.

Liabilities should be classified by type, location and priorities of the creditors' takings and usually differentiated in the order stipulated in the regulations applicable at the respective moment. The initial structure by maturity is irrelevant. The value which is presented in the initial liquidation balance is the one accepted by the assignee and approved by the Bankruptcy Court. For the purposes of this paper it is called "recalculated value", which has nature of the fair value of liabilities.

- Tasks of accounting with information provision of the process filling in the bankruptcy estate.

It is necessary to stress on the importance of actually entered positive cash flow, actually paid expenses in the bankruptcy proceedings related to filing of the bankruptcy estate and the net cash flow in the bankrupt company respectively. It is namely this actually entered cash flow that will serve as a source to pay off the creditors of the bankruptcy. For these reasons, it is necessary to create appropriate groups and accounts to report on the processes of the liquidation of assets and their adequate presentation respectively in the special reporting and information form, called s with the model name Statement on deficit / shortage (excess) of the bankruptcy estate (SDEBE).

All funds in accounts held abroad should be closed within a foreseeable period (e.g. several months) beginning from the date the Court decision declaring the company bankrupt regardless of the conditions these accounts have been opened under. Stocks on them are transferred to the respective special accounts in foreign currency in the country where the headquarters of the bankrupt company are (in this case in Bulgaria).

- Tasks of accounting with information provision on the purpose of the active management of bankruptcy estate.

It is necessary to establish an appropriate system of groups of accounts, which will be used to report on the processes of active assets management, respectively their adequate presentation in a special reporting and information form called with the modal name Statement on deficit / shortage (excess) of the bankruptcy estate. Thus information useful for assessing the assignee's activity will be kept: to what extent under the conditions of bankruptcy he has managed to make certain incomes (other than the one gained by liquidation of the company's property), which will be used to fund at least part of the unavoidable expenses related to bankruptcy.

- Tasks of accounting with information provision of the process of satisfaction of creditors' takings.

It is necessary for the accounting system to establish and maintain adequate synergic and analytic information on various types of creditors' takings related to drafting of interim and final Reports on paying off creditors' takings, Partial account for distribution (and Final account for distribution), Report on unpaid creditors' takings and other reporting and information forms specific for the bankruptcy proceedings of a big company.

- Tasks of accounting with providing information about the amount of the current shortage (excess) of bankruptcy estate on each stage of the bankruptcy proceedings.

What is important for users of information during bankruptcy proceedings is not the traditional comparison between the book value of assets with revenue from their sale, and compare the total revenue generated (actual cash receipts from the sale) only made general insolvency costs that are paid (or payable) after the court decision declaring bankruptcy. The idea is for the purpose of bankruptcy is to be distinguished precisely and clearly the balance score (credit or debit balance on the used financially-efficient, no matter how specifically it is named) of a period (respectively the transaction) and net cash result (available after a transaction / period).

Conclusion

The article presents a summary of the set of common requirements for accounting in medium or large bankrupt company as well as a summary of the set of the problems in accounting system for this type of business cases.

Accounting problems related to reporting of bankruptcy proceedings at this stage are not considered in depth by the global accounting profession. This article is only a modest attempt to present some of these problems and solve them through systematization of a set of major tasks of accounting for bankrupt enterprise.

Literature

- [1] Bulgarian Law of Accountancy. Sofia, 2002. Bulgaria.
- [2] IAS/IFRS 2010, Available at: <<http://www.ifrs.org/IFRSs/IFRS.htm>>.
- [3] Bulgarian Commercial Act. Sofia, 1991, Bulgaria.
- [4] БАШЕВА, С.: Същност на счетоводната политика на банките в несъстоятелност. Научно-практическа конференция „Счетоводството в условията на пазарна икономика“. УНСС. София, 2002.
- [5] БАШЕВА, С.: Развитие на счетоводната политика на банките в несъстоятелност. Електронна монография. София: Издателско-търговска къща 96+ ООД, 2005.
- [6] СС13 Отчитане при несъстоятелност и ликвидация, ДВ бр.30/2005, ДВ бр. 86 /2007 г. (in Bulgarian).

Contact

Desislava Yosifova, PhD.
Department Economics and Accounting in Transport
Faculty Transport Management
T. Kableskov University of Transport
158 Geo Milev Str.
Sofia, 1574
Bulgaria
E-mail: diosifova@abv.bg

Модель многофакторного влияния на имидж фирмы

Вардан А. Вардеванян

Адстракт

В статье автор предлагает к рассмотрению разработанную модель многофакторного влияния на имидж фирмы. Подана классификация и краткий анализ групп факторов влияния на *формирование имиджа фирмы*

Ключевые слова: имидж фирмы, зеркальный имидж, желаемый имидж, идеальный имидж, *текущий имидж*

Model of multifactor influence on image of firm

Abstract

In the article an author offers to consideration the developed model of multivariable influence to the image of the firm. The author presented the classification and short-story analysis of groups of factors of influence to forming of the image of the firm.

Keywords: *image of firm, mirror image, desired image, ideal image, current image*

Фирма, как организация, является сложным и многомерным явлением в экономике. В своей деятельности она должна ориентироваться на запросы разных групп аудиторий, которые представляют для неё интерес, выстраивать с ними отношения и действовать по тем правилам, которые определены окружающей средой. Кроме этого, фирма проходит разные этапы своего развития, с каждым новым этапом изменяется само значение организации, её поведение, цели, меняется среда функционирования. На каждой стадии жизненного цикла фирмы изменяется её внутренняя структура, которая вызвана изменением внешней среды, а это ведёт к изменению поведения фирмы и восприятия её значения. В таких условиях прежний имидж, который был приемлемым для фирмы прошлого периода развития, может оказаться неприемлемым, неэффективным и вредным в новых условиях развития компании.

При построении модели своего имиджа фирме необходимо учитывать целый перечень факторов влияющих на его формирование. В данной статье мы будем рассматривать процесс формирования имиджа фирмой, действия которой направлены на создание своего желаемого имиджа. Поскольку всё, что находится вне организации трудно поддаётся влиянию, нас будут интересовать лишь те факторы, которая фирма в состоянии использовать при выполнении работ над конструированием и управлением собственным имиджем.

В ходе проведённых исследований, нами были изучены работы Я. Виктора [1], К. Келлера [2], И. Рожкова и В. Кисмерешкин [3], Ф. Шаркова [4], Б. Шмита и А. Симонсона [5], Д. Штефанича. [6]. Исследователи единодушны во мнении о том, что

имидж может быть в некоторой степени разным для разных групп общественности, поскольку желаемое поведение этих групп относительно фирмы может отличаться. Поэтому можно утверждать, что фирма имеет несколько имиджей: для каждой группы общественности – свой. Синтез мнений, представлений о фирме у разных групп общественности создаёт более общее и ёмкое представление о фирме.

В результате изучения факторов влияния на процесс формирования имиджа фирмы было выявлено, что особое внимание исследователей было направлено на описание и широкое изучение отдельных факторов с использованием определенных критериев. **Но четкой классификации групп факторов влияния на процесс формирования имиджа ими не было предоставлено.** Мы подошли к построению системы факторов, которые влияют на процесс создания имиджа компании, пытаюсь учесть те стороны формирования этого явления, которые фирма в состоянии предусмотреть, измерить, использовать. Перед фирмой стоит задача – осуществить систему эффективных действий направленных на результат, а именно – формирование собственного позитивного имиджа. На выполнение этой простой задачи влияет ряд факторов:

Во-первых, фирме необходимо знать к кому она будет обращаться, или кто на рынке для нее является самым желательным, и кто вообще есть на рынке кроме нее. От того, на кого будут направленные усилия, будет зависеть эффективность ранее настроенного контакта – точность формирования имиджа фирмы. Каждый из участников рыночных отношений преследует свои цели, пытается действовать за своими принципами и согласно своих интересов. Если фирма будет действовать вне интересов участников рынка, она не сможет построить никаких контактов. Для того, чтобы контакты были плодотворными нужно попасть в круг интересов участников рынка. Знать состав участников рыночных отношений фирме необходимо для того, чтобы построить универсальный, по своим параметрам, собственный имидж, который был бы приблизительно одинаковым для всех групп контактных аудиторий. Зная необходимых для фирмы участников рыночных отношений, их интересы, она может определить часть требований относительно своего имиджа – желаемого имиджа.

Во-вторых, для того, чтобы реальный имидж приближался к желаемому, необходимо его сконструировать. Чтобы его сконструировать, необходимо выдвинуть определенные требования к его строению. Определенные требования к своему имиджу фирма сможет выдвинуть, если будет знать приближенный структурный состав ассоциаций хорошей-плохой работы предприятия со стороны полезных для себя аудиторий и других участников рынка. Иначе, фирма подвергается опасности сформировать такой имидж, который будет неадекватно воспринят.

В-третьих, на полноту и точность формирования имиджа фирмы влияют и источники получения информации о ней и ее деятельность, их комплексное использование. Такие источники являются разными. Для каждой полезной группы они также разные, поэтому фирма, которая стремится построить позитивный имидж, должна придирчиво относиться к каждому источнику информации, каждого канала ком-

муникации. Каждый канал информации насыщен шумом, который искажает суть сообщения, следовательно, влияет на конечный результат формирования имиджа фирмы. Компания должна учитывать и этот факт.

В-четвертых, на формирование имиджа фирмы влияет среда в которой функционирует фирма. Компания должна знать о таком влиянии и осуществлять таким образом выбор средств формирования своего имиджа, чтобы реальный имидж не имел существенных расхождений с желаемым восприятием фирмы и отрасли в которой она работает.

Учитывая проработанные исследования, предлагаем такую классификацию факторов, которые влияют на смену имиджа фирмы:

1. По составу ассоциаций потребителей относительно корпоративного имиджа фирмы. Поскольку усилия компании по формированию собственного имиджа направляются на конкретного адресата, то перед тем как осуществлять такую работу необходимо знать приблизительную структуру ассоциаций, которые формируются в сознании потребителя относительно корпоративного имиджа фирмы.
2. По направленности усилий фирмы относительно формирования имиджа компании. Группа факторов, которая характеризует направление концентрации усилий фирмы по формированию собственного имиджа. Поскольку фирма действует во внешней среде, то она вынуждена контактировать с разными по своей сути организациями, объединениями и группами. Каждая группа имеет свое представление и отношение к фирме, ее деятельности. Следовательно, фирма должна синхронизировать свои действия направленные на формирование собственного имиджа среди отмеченных групп общественности и организаций. Компании, организации и группы общественности, строят между собой другие отношения в которых фирма, которая пытается создать свой имидж, может прямо и не вплетаться, но может фигурировать опосредствовано. Имиджи, которые образовались у участников этих отношений относительно компании, могут „встретиться” и повлиять друг на друга, могут дополнить, а могут и разрушить друг друга. Кроме того, фирма имеет также и внутреннюю среду, где также должен прилагать усилия по формированию и поддержке своего имиджа. Хорошее отношение рабочих к фирме, принятию и пониманию ее миссии, создают внутренний потенциал силы, которая направляется на формирование имиджа фирма. Энергия с середины подпитывает те усилия, которые были направлены фирмой на формирование своего имиджа. Еще одна проблема, с которой сталкиваются фирмы – распылённость усилий. Когда фирма одновременно действует в нескольких направлениях без достаточной и тщательной подготовки, без формирования соответствующей системы действий на возможные изменения, она подвергается опасности помощи в формировании нежелательного для компании имиджа. Распылённость информации даст больше оснований для формирования негативного отношения к фирме.
3. От канала передачи информации. Здесь необходимо рассматривать по крайней мере два уровня: сам канал передачи информации и формат сообщения. Так каналом передачи информации могут быть: финансовые результаты деятельнос-

ти компании (формат – годовой отчет компании), корпоративная идентичность (формат – фирменный стиль), новости (формат – ПР статья), Интернет (формат – корпоративный сайт), коммерческое предложение (формат – реклама), слухи (формат – провокация, ПР-статья). Каждый из каналов передачи информации выступает весомым фактором формирования имиджа фирмы, каждый из них дополняет и совершенствует образ фирмы. Формат сообщения, в зависимости от правильности его построения, позволяет преумножить или уменьшить влияние шума на процесс формирования имиджа фирмы, которым насыщен каждый из каналов передачи информации. Если неверно выбранный формат, то это непременно приведет к искажению желаемого для фирмы имиджа, если верно выбранный формат, то он будет выступать защитой от нежелательных шумов во время формирования имиджа фирмы.

4. От среды существования компании. Среди факторов влияния на процесс формирования имиджа фирмы по данному признаку относятся – бизнес-среда и социальная среда, в зависимости от сферы действий; макросреда и микросреда, в зависимости от уровня действий. Факторы бизнес-среды представляют из себя систему правил согласно которых происходит построение отношений и контактов между экономическими субъектами, компаниями и предприятиями. Факторы социальной среды представлены системой требований, которые выдвигаются обществом и общественностью к компании и деятельности предприятия. Макросреда характеризуется, правилами, по которым происходит построение отношений между разными субъектами на рынке где работает фирма. Эти правила определяют характер имиджа фирмы. Микросреда характеризуется правилами, по которым функционирует сама фирма, они закладывают основу поведения фирмы, посредством чего осуществляется влияние на процесс формирования ее имиджа изнутри фирмы.

Ниже приведена разработанная нами таблица «Классификации факторов влияния на имидж фирмы» (Табл. 1), в которой мы попробовали объединить в единую систему рассмотренные выше подходы по изучению разных факторов влияния на имидж.

Таблица 1

Классификация факторов влияния на имидж фирмы

1) По составу ассоциаций потребителей относительно корпоративного имиджа фирмы:			
Состав ассоциаций		Характер формирования ассоциаций	
		Структура и группа ассоциаций	
2) От направленности усилий фирмы относительно формирования имиджа компании:			
Внешний имидж		Внутренний имидж	
3) От канала и формата передачи информации:			
Канал передачи информации:		Формат передачи информации:	
финансовые результаты деятельности компании		годовой отчет компании	
корпоративная идентичность		фирменный стиль	
новости		PR-статья, провокация	
Интернет		корпоративный сайт	
коммерческое предложение		реклама	
слухи		провокация, PR-статья	
4) От среды существования компании:			
Сфера деятельности:		Уровень деятельности:	
Бизнес-среда	Социальная среда	Макро-среда	Микро-среда

На основании изученных материалов нами была разработана модель многофакторного влияния на формирование имиджа фирмы, которые условно можно разделить (Рис. 1).

Рисунок 1

Модель многофакторного влияния на имидж фирмы (комплексный подход)



Полученная нами модель (Рис. 1) позволяет сделать такие выводы:

1. оценочное отношение к фирме является результатом действия многих факторов, которые существуют и действуют параллельно. Такие факторы можно представить в виде системы условий, которые влияют на оценочное отношение к фирме. Эти условия были описаны Я. Виктором [1, с. 23-24], который отдельно выделяет такие их аспекты – психологический аспект, исторический аспект, культурный аспект, материальный аспект и фактор времени. Описанные условия принадлежат к группе факторов влияния внешней среды на формирование отношения к фирме;
2. оценочное отношение к компании формируется в результате многочисленных связей фирмы с контактными аудиториями. Каждый из каналов таких связей предусматривает свою структуру изобразительных элементов контакта которые в своей совокупности формируют имидж фирмы. Поэтому нужно различать такие образы компании как – концептуальный образ, визуальный образ, поведенческий образ, коммуникативный образ фирмы. По каждому из каналов контактных связей необходимо осуществлять работу по формированию отмеченных образов в таком виде и составе, которые в своей совокупности должны способствовать формированию позитивного имиджа фирмы. Указаны выше образы компании принадлежат к факторам влияния фирмы на внешнюю среду.

Литература

- [1] ВИКТОР, Я. В.: Продвижение. Система коммуникации между предпринимателями и рынком / Пер. с польского – Х.: Изд-во Гуманитарный Центр, 2003. 430 с. ISBN 83-01-13646-4 (пол.). ISBN 966-8324-01-3.
- [2] КЕЛЛЕР, К. Л.: Стратегический брэнд-менеджмент: создание, оценка и управление марочным капиталом. 2-е издание: Пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. – 704с. ISBN 5-8459-0682-2 (рус.). ISBN 0-13-041150-7 (англ.).
- [3] РОЖКОВ, И. Я., КИСМЕРЕШКИН, В. Г.: Бренды и имиджи – М.: «РИП-холдинг», 2006. 256 с. ISBN 5-900045-98-6 .
- [4] ШАРКОВ, Ф. И.: Имидж фирмы: технологии управления. Учебное пособие для вузов. М.: Академический Проект, 2006. 272 с. ISBN 5-8291-0764-3 (Академический Проект).
- [5] ШМИТ, Б.: Эстетика маркетинга: Стратегия менеджмента, создание брэнда и имиджа компании / Бернд Шмит, Алекс Симонсон; пер.с англ. Е.В. Швеца, М.: АСТ: Транзиткнига, 2005. 395 с. ISBN 985-13-4101-0 (Харвест).
- [6] ШТЕФАНИЧ, Д. І., ЛИМАНСЬКИЙ, А., МАРТОВА, С. П. та інші: Поведінка споживачів: Навчальний посібник. Івано-Франківськ: ІМЕ „Галицька академія”, 2005. – 232с. ISBN 966-7768-65-1.

Contact

Vardan Vardevanyan

Department of Economic Theory

Faculty of Financial and Economic

Chernovtsy Trade and Economics Institute of Kyiv National Trade and Economics University

Horihivska str. 58/1

Chernovtsy

Ukraine

E-mail: varadanalbert@rambler.ru

Recenzia publikácie Lipková, L. a kol: Medzinárodné hospodárske vzťahy

Review of publication Lipková, L. et. al.: International economic relations

doc. Ing. Mária Tokárová, PhD.

V súčasnom globalizovanom a turbulentnom období do popredia vystupuje a je mimoriadne aktuálna problematika medzinárodných hospodárskych vzťahov. Neustále sa meniace podmienky vývoja súčasnej svetovej ekonomiky a hospodárskej krízy si vyžadujú tomuto problému venovať zvýšenú pozornosť. Preto treba len uvítať, že v roku 2011 sa odbornej ekonomickej verejnosti dostala do rúk publikácia s rovnomenným názvom, teda „Medzinárodné hospodárske vzťahy“.

Vedúcou autorského kolektívu je prof. Ing. Ľudmila Lipková, CSc., spoluautori Ing. Mikuláš Černota, PhD., Ing. Tomáš Dudáš, PhD., Ing. Martin Grešš, PhD., Ing. Marta Greššová, PhD., Ing. Andrej Markovič, PhD., Ing. Lucia Mojžišová, PhD., Ing. Leonid Raneta, PhD., Ing. Chalotorn Sinproh a Ing. Michal Ščepán, PhD.

Cieľom publikácie je vymedziť základnú problematiku medzinárodných hospodárskych vzťahov, a to cez svetové hospodárstvo a jeho charakteristiku, deľbu práce, teórie medzinárodného obchodu, ďalej problémy ropy, zahraničnoobchodnej politiky, svetového obchodu v 21. storočí, úlohy Svetovej obchodnej organizácie, medzinárodného pohybu kapitálu, pracovných síl, úlohu služieb v medzinárodných hospodárskych vzťahoch ako aj ekologické problémy.

V nadväznosti na uvedené je publikácia obsahovo rozdelená do jedenástich kapitol. Obsahom prvej je medzinárodná deľba práce s vymedzením jej definícií, vývoja, možností a zapojenia krajiny do medzinárodnej deľby práce, ako aj funkcií zahraničného obchodu v národnej ekonomike. Kapitulu dopĺňujú názorné príklady a príslušná dokumentácia.

Obsahovo je rozsiahla druhá kapitola, zaoberajúca sa teóriami medzinárodného obchodu. Podáva o nich ucelený prehľad, keď vymedzuje merkantilistickú koncepciu, klasické - liberalistické teórie, teórie marxistické, neoklasické - neoliberalistické teórie, teórie Ch. Kindlebergera a podrobne teórie zahraničného obchodu J. M. Keynesa. Kapitola je prehľadná, cenná práve komplexným spracovaním uvedených teórií.

Z hľadiska súčasného vývoja čitateľa určite zaujme tretia kapitola týkajúca sa svetového hospodárstva. Svetové hospodárstvo sa mení, vyvíja sa; treba si uvedomiť, že dnes sa v ňom, ako uvádza kapitola, nachádzajú hospodársky vyspelé štáty, tranzitívne ekonomiky a rozvojové štáty. Za týmto rozdelením je práve vývoj svetového hospodárstva, ktorý sa uberal rôznymi etapami, spôsobil štrukturálne zmeny v priemyselne vyspelých štátoch po ropných šokoch a diferenciačné procesy vo svetovom hospodárstve. A napokon, pozornosť sa venuje aj takému fenoménu súčasnosti ako je globalizácia.

Vo svetovom hospodárstve významnú úlohu zohrala, zohráva a určite aj bude zohrávať taká surovina ako ropa. Otázka komerčného využívania ropy, vznik a úlohy OPEC a najmä samotná ekonomika ropy, vrátane jej budúcnosti, sú obsahom štvrtej kapitoly.

Publikácia sa, pochopiteľne, zaoberá aj zahraničnoobchodnou politikou. Ide o jej úlohy, históriu, zásady, subjekty a celú škálu prostriedkov zahraničnoobchodnej politiky. Obsahuje ju piata kapitola.

Čitateľa určite zaujme šiesta kapitola týkajúca sa svetového obchodu v 21. storočí. Ide o zmeny, v rámci ktorých svetový obchod podlieha mnohým špecifickým tendenciám, keď sa mení jeho komoditná a teritoriálna štruktúra a keď sa objavujú aj krátkodobé tendencie v jeho vývoji. Ostatne, kríza tieto skutočnosti iba potvrdila.

V nadväznosti na šiestu kapitolu sa zaoberá siedma kapitola Svetovou obchodnou organizáciou, vznikom GATT-u ako jej predchodkyne a jej úlohou v rozvoji svetového obchodu, ako aj dôvodmi vzniku Svetovej obchodnej organizácie ako jedného z najvýznamnejších výsledkov rokovaní Uruguajského kola GATT. Obsahom sú aj úlohy, ktoré obidve organizácie zohrali, resp. zohrávajú vo svetovom obchode.

Globálne podnikové siete a ich rozvoj spôsobili medzinárodný pohyb kapitálu. Definícia tohto pohybu, motívy vývozu a dovozu kapitálu, problémy spojené s priamymi zahraničnými investíciami, vrátane teórií, efektov a globálnych trendov sú obsahom ôsmej kapitoly.

Podobne je zaujímavá spracovaná aj ďalšia, desiatka kapitola, ktorá sa zaoberá medzinárodným pohybom pracovných síl, vrátane teoretických východísk medzinárodnej migrácie, migračnej politiky a remitencií vo svetovej ekonomike.

V medzinárodných hospodárskych vzťahoch majú dôležitú úlohu aj služby. Autori sa im venujú v desiatej kapitole, keď uvádzajú teoretické základy, klasifikáciu služieb, faktorové služby, súčasné tendencie v obchode s komerčnými službami a celkové problémy služieb a internalizácie výroby.

Publikáciu uzatvára nemenej významná problematika, ktorou sú problémy ekológie v medzinárodných hospodárskych vzťahoch. Ide o poslednú, jedenástu kapitolu, ktorá komplexným spôsobom definuje ekologické problémy a svetové konferencie zaoberajúce sa touto problematikou.

Vysokoškolská učebnica „Medzinárodné hospodárske vzťahy“ vyčerpávajúcim a aktuálnym prístupom definuje hlavné problémy tejto oblasti. Odporúčame ju všetkým, ktorí majú záujem o vývoj, históriu týchto vzťahov, ale aj o súčasnosť a budúcnosť. Publikácia im pomôže zorientovať sa v tejto náročnej a spletitej problematike. Je doplnená množstvom aktuálnych faktografických údajov v texte, tabuľkami, grafmi a výpočtami, ktoré iba zdôrazňujú jej aktuálnosť.

Vysokoškolskú učebnicu vydal Sprint dva v Bratislave v roku 2011 v rozsahu 433 strán. ISBN 978-80-89393-37-4.

Kontakt

doc. Ing. Mária Tokárová, PhD.

Katedra ekonómie a financií

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave

Železničná 14

821 07 Bratislava

E-mail: maria.tokarova@vsemvs.sk

Recenzenti (Reviewers)

Príspevky v tomto čísle časopisu recenzovali:

doc. Ing. Anna Belajová, PhD.

Ing. Stanislav Filip, PhD.

Ing. Ingrid Gecíková, PhD.

Dr. h. c. prof. mpx. h. c. prof. Ing. Vladimír Gozora, PhD.

doc. Ing. Marta Hamalová, CSc.

doc. Ing. Monika Hudáková, PhD.

doc. Ing. Mojmír Kokles, PhD.

doc. Ing. Michal Oláh, PhD.

prof. Ing. Štefan Slávik, CSc.

prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc.

prof. Ing. Nora Štangová, CSc.

Pokyny pre autorov

Vedecký časopis Verejná správa a regionálny rozvoj uverejňuje vedecké príspevky, príspevky do diskusie a recenzie súvisiace s jeho zameraním. Príspevky musia mať požadovanú odbornú a vedeckú úroveň. Uverejňujú sa v jazyku slovenskom, českom alebo anglickom. Musia mať náležitú štruktúru, a to:

- názov príspevku v jazyku slovenskom, resp. českom a anglickom
- meno a priezvisko autora (autorov) s titulmi
- abstrakt (maximálne 10 riadkov) v jazyku slovenskom, resp. českom
- názov príspevku v jazyku anglickom
- abstrakt a kľúčové slová v jazyku anglickom
- úvod príspevku ako vstup do problematiky
- jasné a zreteľné označenie kapitol, resp. podkapitol
- záver
- literatúru s úplnými bibliografickými údajmi
- kontakt (autor, pracovisko, adresa, e-mailová adresa)

Redakcia časopisu prijíma príspevky v elektronickej podobe (e-mailom: edita.kulova@vsemvs.sk), textový editor Word pod operačným systémom Windows, rozmer strany A4 (21 x 29,7), okraje 2,5 cm, 2,5 cm, 2,5 cm, 2,5 cm, typ písma Arial, názvy kapitol typom písma Arial – bold, veľkosť písma 12, riadkovanie 1,5, odsek 0,8 cm (prípadne písomne v 3 exemplároch spolu s CD). Rozsah príspevkov je 10 - 15 strán, príspevkov do diskusie 8 – 10 strán, recenzií 2 – 3 strany. Poznámky v príspevkoch, ktoré sú pod čiarou, sa čísloujú poradovým číslom v texte a rovnako sa označujú v texte tabuľky, obrázky, grafy a schémy. Odvolávky na literatúru sa uvádzajú v texte príslušným poradovým číslom v hranatej zátvorke s uvedením strany.

Redakčná rada predkladá príspevky na posúdenie dvom recenzentom a na základe nich rozhoduje o prijatí alebo neprijatí príspevkov. Uverejnené príspevky redakcia autorom vracia na požiadanie.