

RECENZOVANÝ SBORNÍK MEZINÁRODNÍ VĚDECKÉ KONFERENCE

# **„Role veřejné správy a sociální politiky v každodenním občanském životě“**

Lucie Kamrádová  
Marie Sciskalová (Eds.)  
Opava 2020



EVROPSKÁ UNIE  
Evropské strukturální a investiční fondy  
Operační program Výzkum, vývoj a vzdělávání



ESF projekt CZ. 02.2.69/0.0/16\_015/0002400,  
Rozvoj vzdělávání na Slezské univerzitě v Opavě  
v rámci klíčové aktivity 5 Internacionalizace

*Recenzovaný sborník je výstupem realizovaného ESF projektu s názvem Rozvoj vzdělávání na Slezské univerzitě v Opavě v rámci klíčové aktivity 5 Internacionalizace ESF projekt CZ 02.2.69/0.0/16\_015/0002400.*

*Jednotlivé příspěvky recenzovali:*

doc. Ing. Ladislav Průša, CSc.

doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.

PhDr. Olga Šrajerová, Ph.D.

*Editoři:*

Ing. Lucie Kamrádová, Ph.D.

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

© Ústav veřejné správy a regionální politiky, Fakulta veřejných politik v Opavě, Slezská univerzita v Opavě, 2020

Za obsahovou a jazykovou stránku jednotlivých příspěvků zodpovídají sami autoři.

**ISBN 978-80-7510-393-2**

## PŘEDMLUVA

Milí čtenáři,

ve dnech 26. – 27. září 2019 se uskutečnila mezinárodní vědecká konference na téma "Role veřejné správy v každodenním občanském životě". Konferenci uspořádal Ústav veřejné správy a regionální politiky Fakulty veřejných politik v rámci realizace projektu "Rozvoj vzdělávání na Slezské univerzitě v Opavě", který je financován z Evropského sociálního fondu (reg. č. CZ.02.2.69/0.0/0.0/16\_015/0002400).

Konferenci zahájil a její účastníky přivítal děkan fakulty prof. PhDr. Rudolf Žáček, Dr., s cíli projektu účastníky konference seznámil Ing. Josef Vícha, tajemník fakulty. S hlavními referáty na úvod konference vystoupili:

- prof. JUDr. Igor Palúš, CSc., Fakulta veřejné správy UPJŠ, Košice,
- prof. Dr. hab. Krystian Heffner, Ekonomická Univerzita w Katowicích,
- prof. Dr., Wolfgang Beck, Hochschule Harz Univerzity of Applied Sciences, Haberstadt,
- prof. Dr. Ivan Halász, Ph.D., Národní Univerzita veřejné služby Budapešť.

Po jejich vystoupení pokračovalo jednání konference ve dvou sekcích – v sekci Právní aspekty veřejné správy a v sekci Aktuální výzvy pro sociální politiku a sociální práci.

Sborník recenzovaných příspěvků, který jste právě otevřeli, přináší nejzajímavější poznatky, které jejich autoři prezentovali na konferenci a Vy tak máte možnost seznámit se s nimi a využít je ve své vědecko výzkumné a pedagogické činnosti.

Ladislav Průša

## OBSAH

|                                                                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Předmluva.....                                                                                                                     | 3  |
| Some Challenges on digital Transformation in Public Administration .....                                                           | 6  |
| (Některé výzvy v procesu digitalizace veřejné správy).....                                                                         | 6  |
| prof. Dr., Wolfgang Beck.....                                                                                                      | 6  |
| Challenges of Regional Development in the Context of Population Ageing. Analysis Based on the Example of Opolskie Voivodeship..... | 7  |
| (Výzvy pro regionální rozvoj v kontextu stárnutí populace. Analýza na případové studii Opolského vojvodství). .....                | 7  |
| prof. Dr. hab. Krystian Heffner .....                                                                                              | 7  |
| Participácia obyvateľov na samospráve obce v slovenských podmienkach (vybrané problémy) .....                                      | 7  |
| prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.....                                                                                                   | 7  |
| Príprava pracovníkov verejnej správy v Maďarsku: tradície a nové trendy .....                                                      | 9  |
| prof. PhDr. Ivan Halász, Ph.D.....                                                                                                 | 9  |
| Some Challenges on digital Transformation in Public Administration .....                                                           | 11 |
| prof. Wolfgang Beck .....                                                                                                          | 11 |
| Nové mezinárodní smlouvy o koordinaci sociálního zabezpečení .....                                                                 | 18 |
| Sandra Brožová .....                                                                                                               | 18 |
| Participácia obyvateľov na samospráve obce v slovenských podmienkach .....                                                         | 25 |
| (vybrané problémy) .....                                                                                                           | 25 |
| Igor Palúš.....                                                                                                                    | 25 |
| Problémy malých obcí na příklade vybraných okresov prešovského kraja .....                                                         | 34 |
| Richard Brix .....                                                                                                                 | 34 |
| Problematika poddodavatele u zadávání veřejných zakázek v polské republice .....                                                   | 41 |
| Danuta Duda.....                                                                                                                   | 41 |
| Informatizácia obecnej samosprávy v Slovenskej republike .....                                                                     | 48 |
| Mária Hencovská.....                                                                                                               | 48 |
| Výzvy veřejnému sektoru v postmoderní deprivantské době .....                                                                      | 56 |
| Filip Ježek .....                                                                                                                  | 56 |
| Principy managementu ve veřejné správě se zaměřením na Českou republiku.....                                                       | 66 |
| Lucie Kamrádová .....                                                                                                              | 66 |
| Realita verzus potencialita územnej samosprávy pri poskytovaní sociálnych služieb seniorom .....                                   | 74 |
| Lenka Lachytová .....                                                                                                              | 74 |

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Teoretické predpoklady existencie regionálneho stupňa územnej samosprávy v kontexte slovenských reálií..... | 82  |
| Martin Švikruha.....                                                                                        | 82  |
| Odborníci a odbornost ve veřejné správě .....                                                               | 92  |
| Anna Václavíková, Marie Sciskalová .....                                                                    | 92  |
| Osobný bankrok v kotexte verejnej správy .....                                                              | 98  |
| Mária Veterníková.....                                                                                      | 98  |
| Proměny regionálních politických elit v moravskoslezském kraji.....                                         | 105 |
| Lukáš Vomlela .....                                                                                         | 105 |
| Diskurs k otázkám sociální exkluze, chudoby a sociální politiky.....                                        | 112 |
| Hana Vykopalová.....                                                                                        | 112 |
| Problematika statutárních měst v České Republice .....                                                      | 120 |
| Jaromír Richter.....                                                                                        | 120 |

# **SOME CHALLENGES ON DIGITAL TRANSFORMATION IN PUBLIC ADMINISTRATION**

## **(NĚKTERÉ VÝZVY V PROCESU DIGITALIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY)**

**prof. Dr., Wolfgang Beck**

Digitalizace ve veřejné správě představuje proces, který umožňuje snadnější a pohodlnější přístup ke službám pro občany a zároveň také umožňuje vyšší efektivitu a redukci nákladů. Tyto procesy kladou vysoké nároky na IT technologie, infrastrukturu, standardizaci, ochranu dat v celé veřejné správě. Pro digitalizaci jsou zásadními kvalitní právní normy (v oblasti e-governmentu) a spolehlivá spolupráce napříč veřejnou správou. Digitalizace nám pouze poskytuje podporu, ale nemůže nahradit lidské nasazení a lidský přístup k řešení problémů. Cílem příspěvku je najít vysvětlení procesů spojených s procesem digitalizace ve veřejné správě, poukázat na nejdůležitější oblasti, procesy a nástroje digitalizace, která doprovází občany v jejich každodenním životě a podtrhnout význam jednotlivých hlavních mezníků a přiblížit problémy digitalizace, které mohou vyplývat ze současných norem. Digitalizace představuje činnost vytvářející produkty a služby za pomoci informačních technologií. Digitalizace ve veřejné správě znamená zásadní transformaci veřejných služeb prostřednictvím informačních technologií za účelem poskytnutí komplexní, kvalitní, rychlé a bezpečné služby na státní, regionální a lokální úrovni. Tyto procesy jsou velice zásadní, protože jsou úzce spojeny se sociálními službami a vzdělanostní oblastí. Kromě jiného digitalizace veřejné správy znamená zásadní přiblížení veřejné služby k jejím kořenům jako nejpřirozenější organizační forma veřejného managementu. Digitalizace veřejné správy má tři zásadní podoby a) IT infrastruktura, b) zásadní aplikace, umožňující kooperaci mezi jednotlivými úřady c) speciální aplikace za účelem nalezení kvalitnějších výstupů veřejné správy. Všechny tyto procesy zásadním způsobem ovlivňují výstupy veřejné správy, přesto nové informační technologie a procesy digitalizace vyžadují kvalifikované, vzdělané a zkušené pracovníky. Různé formy e-governmentu a digitalizace jsou nám schopny nabídnout zásadní podporu, ale nedokáží nahradit lidské nasazení a senzitivitu.

# **CHALLENGES OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF POPULATION AGEING. ANALYSIS BASED ON THE EXAMPLE OF OPOLSKIE VOIVODESHIP**

## **(VÝZVY PRO REGIONÁLNÍ ROZVOJ V KONTEXTU STÁRNUTÍ POPULACE. ANALÝZA NA PŘÍPADOVÉ STUDII OPOLSKÉHO VOJVODSTVÍ).**

**prof. Dr. hab. Krystian Heffner**

Demografické změny, a především problém stárnutí populace představuje jednu z klíčových výzev dalšího rozvoje v Polsku. Opolské vojvodství patří k regionům, které můžeme charakterizovat jako jedno z území, které patří mezi nejvíce zasažené regiony těmito demografickými změnami. Tyto změny zároveň mají zásadní ekonomické i sociální následky. Vzhledem k tomu, že tyto demografické procesy jsou dlouhodobého charakteru a je jen velmi obtížné je v krátkodobém časovém horizontu ovlivnit, jeví se jako nezbytné přizpůsobení se těmto trendům v sociální a ekonomické politice a v politice regionálního rozvoje.

## **PARTICIPÁCIA OBYVATEĽOV NA SAMOSPRÁVE OBCE V SLOVENSKÝCH PODMIENKACH (VYBRANÉ PROBLÉMY)**

**prof. JUDr. Igor Palúš, CSc**

Územná samospráva je jedným z východiskových princípov slovenského konštitucionalizmu a vo svojej podstate predstavuje formu výkonu verejnej moci, ktorú obce a vyššie územné celky uskutočňujú prostredníctvom svojich orgánov, ako aj priamymi formami demokracie. Za základ územnej samosprávy určuje Ústava Slovenskej republiky - podobne ako ústavy ďalších demokratických štátov – obec. Takéto ústavné zakotvenie má niekoľko dôvodov a súvislostí. Predovšetkým sa ním zvyrazňuje priamy a tesný vzťah (blízkosť) obce k jej obyvateľom, ktorí sú zdrojom verejnej moci v miestnych podmienkach, a od vôle ktorých odvádzajú svoje postavenie orgány obce - obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Existujú názory, podľa ktorých význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť ako fungovanie a organizácia verejnej moci na vyšších stupňoch. Dobrý chod

obecnej samosprávy vedie k správe účinnej a občanovi blízkej, čo je hlavným predpokladom jej efektívnosti.

Historický pôvod obcí a s ním súvisiaca ich trvalejšia existencia, majú dopad aj na špecifické postavenie obcí v systéme spoločensko-právnych vzťahov. Obec nemožno, napr. rozpustiť na základe rozhodnutia jej obyvateľov a jej odlišnosť od iných právnických osôb sa prejavuje, povedané slovami A. Merkla, aj v tom, že obec má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať. V naznačenom zmysle obec predstavuje prvok medzi občianskou spoločnosťou a demokratickým štátom, pričom táto jej pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti. Osobitným dôvodom, pre ktorý treba v slovenských podmienkach venovať pozornosť – teoretickú i legislatívnu – obecnému zriadeniu, je sídelná štruktúra obcí. Z celkového počtu 2890 obcí je viac ako 1150 takých, ktoré majú menej ako 500 obyvateľov, a z toho počtu vyše 400 obcí má menej ako dvesto obyvateľov. Alarmujúci je pritom fakt, že každým rokom pribúdajú obce, v ktorých sa počet obyvateľov ráta na desiatky.

V procese decentralizácie verejnej správy prešlo na obce niekoľko stoviek kompetencií, avšak bez toho, aby tomuto legislatívnemu kroku predchádzala seriózna analýza odpovedajúca na otázku, či sú všetky obce tieto kompetencie schopné personálne a finančne zabezpečiť na požadovanej úrovni (inak povedané na Slovensku sa neuskutočnila predpokladaná komunálna reforma dotýkajúca sa štruktúry, postavenia a pôsobnosti obcí). Prax v mnohých prípadoch potvrdzuje, že nie, resp. so značnými ťažkosťami prejavujúcimi sa najmä v rozhodovacej činnosti obecných samospráv alebo nekvalitným poskytovaním služieb. Problémy v naznačenom zmysle majú hlavne malé obce o to viac, že v praxi sa nijako výrazne neujala ani možnosť vytvárať, za účelom zvládnutia decentralizačných úloh, spoločné obecné úrady. Všetky spomínané skutočnosti majú vplyv aj na stav problematiky, ktorá je predmetom nášho záujmu v tomto príspevku. Ak k nim pripočítame vágnu a nejednoznačnú legislatívu, participácia obyvateľov na samospráve obcí, najmä v prípade malých obcí, vyznieva miestami iluzórne, v lepšom prípade relativizuje obyvateľov obcí ako zdroj moci v miestnych podmienkach.



# **PRÍPRAVA PRACOVNÍKOV VEREJNEJ SPRÁVY V MAĎARSKU: TRADÍCIE A NOVÉ TRENDY**

**prof. PhDr. Ivan Halász, Ph.D.**

Pre kariéru v uhorskej a neskôr v maďarskej verejnej správe po dlhé desaťročia bolo optimálne vzdelanie v oblasti štátnych a právnych vied. Neskôr sa na pracovnom trhu objavili aj absolventi ekonómie a rozličných notárskych rýchlokurzov. S cieľom urýchliť prípravu kádrov pre systém miestnych a župných rád (obdoba soviетov v Sovietskom zväze alebo národných výborov v socialistickom Československu) vznikla po nastolení systému jednej (komunistickej) strany Akadémia miestnych rád. Na jej báze vznikla v druhej polovici 70. rokov 20. storočia Vysoká škola štátnej správy. Išlo o samostatnú a prakticky zameranú vzdelávaciu inštitúciu typu československých vysokoškolských inštitútov. Po demokratickej tranzícii sa táto relatívne malá, ale vždy samostatná a populárna škola spojila s Vysokou školou ekonomickou. Neskôr si spojená univerzita zmenila meno na Korvínovu univerzitu v Budapešti, ktorá existuje dodnes.

Z rozhodnutia novej politickej moci, ktorá nastúpila v dôsledku parlamentných volieb v roku 2010 bola Fakulta verejnej správy vyňatá z Korvínovej univerzity a spojila sa s dovtedy samostatnou Vysokou školou policajných dôstojníkov, ako aj s Univerzitou národnej obrany Miklósa Zrinyiho. 1. januára 2012 sa teda začala výuka na novolazozenej Národnej univerzite pre verejnú službu (NUVS), ktorej deklarovaným cieľom je komplexná príprava budúcich pracovníkov verejného sektoru, polície, požiarneho zboru a armády. Špecifikom výuky na tejto univerzite bolo to, že všetci poslucháči museli (a dodnes musia) absolvovať blok spoločných hodín – t. j. takzvaný spoločný modul. Po niekoľkých rokoch sa pôvodná univerzita s tromi fakultami (verejná správa, armáda, polícia) rozrástla o novú Fakultu európskych a medzinárodných štúdií. Neskôr sa k NUVS pripojila aj vodohospodárska fakulta z mesta Baja.

K posledným organizačným zmenám došlo v lete 2019, keď došlo k fúzii Fakulty štátovedy a verejnej správy s Fakultou európskych a medzinárodných štúdií. Názov novej fakulty je Fakulta štátnych vied a medzinárodných štúdií. Na tejto fakulte prebieha príprava pracovníkov verejnej správy nižšej a strednej úrovne, resp. príprava kádrov pre zahraničnú službu a medzinárodnú správu. Pred troma rokmi bol akreditovaný aj štátovedný obor, ktorého cieľom je príprava vyšších štátnych úradníkov. Absolventi päťročného štátovedného štúdia budú

oprávnění – podobne ako absolventi práva – používať titul malý doktor (Dr.). Otázka prípravy budúcich diplomatov je však zatiaľ otvorená.

### **Posílení výuky**

Mezinárodní vědecká konference má zásadní vliv na posílení výuky a její kvality na Ústavu veřejné správy a regionální politiky. Některé z poznatků z jednotlivých přednášek je možné využít při výuce některých předmětů realizovaných pracovníky Ústavu veřejné správy a regionální politiky. Přednášky navazují na studijní blok souvisejícím se základy práva, ekonomie, politické i správní vědy, na které navazují předměty z oblasti teorie i praxe veřejné správy,

**Některé výzvy v procesu digitalizace veřejné správy),** prof. Dr., Wolfgang Beck – posílení výuky předmětů: Teorie veřejné správy, Veřejná správa ve střední Evropě, Veřejná správa v České republice, Kontrola ve veřejné správě, Veřejná správa a komunální politika

**Výzvy pro regionální rozvoj v kontextu stárnutí populace. Analýza na případové studii Opolského vojvodství.,** prof. Dr. hab. Krystian Heffner – posílení výuky předmětů - Integrační procesy v Evropě, Hospodářský a sociální vývoj regionů, trh práce a politika zaměstnanosti, Trh práce v EU a volný pohyb pracovních sil

**Participácia obyvateľov na samospráve obce v slovenských podmienkach (vybrané problémy),** prof. JUDr. Igor Palúš, CSc, posílení výuky předmětů - Základy politické vědy, Teorie veřejné správy, Veřejná správa ve střední Evropě, Veřejná správa a komunální politika, Vybrané kapitoly z práva, Právo obcí a krajů v ČR

**Príprava pracovníkov verejnej správy v Maďarsku: tradície a nové trendy,** prof. PhDr. Ivan Halász, Ph.D, posílení výuky předmětů – Teorie veřejné správy, Kontrola ve veřejné správě, Veřejná správa ve střední Evropě

# **SOME CHALLENGES ON DIGITAL TRANSFORMATION IN PUBLIC ADMINISTRATION**

**Prof. Wolfgang Beck**

## ***Objectives:***

- to explain what Digitization in public administration is
- to show important areas, processes and tools of digitization in everyday life
- to underline milestones and legal framework

## ***Content:***

1. Definitions and important aspects
2. Main areas and examples
3. How to manage digitization?
4. Electronic identification (eID)
5. Confidence, data protection and transparency
6. Summary

## **1. Definitions and important aspects**

*Digitization* means making products and services by information technologies.

*Digitization in public administration* means to transform public services by information technology (E-Government) to provide comprehensive, high-quality, quick and secure (good) government on federal, state and local level. *Those services are highly important because they are closely connected to social welfare and education.*

Important *aspects and goals* (NEGS 2015):

- *usefulness* (easy and barrier-free access for customers and business any time; electronic processing from start to finish, that means: from application to decision/permission)
- *cost-effectiveness*, efficiency and performance (seamless digitization of process chains; standardization and interoperability; cooperation between different levels of administration; modular and simple)
- *E-Government security and data protection* (appropriate and reliable protection measures including technical and organizational data protection)
- *better transparency* of administrative activities and more participation of customers (open data, freedom of information, peoples participation in planning and decision-making and in designing public tasks)

All in all, digitization in public administration brings public services to its roots as the most reasonable organizational form of public management.

*Before going forward some questions of many:*

- How to develop digitization in public administration?
- How to cooperate in a federal system?
- How to make people interested in E-administration?

## **2. Main areas and examples**

In my point of view digitization has three main characteristics: a) *IT-infrastructure* b) *basic applications*: better co-working in between administration (not only bottom up and top down, but cooperation between units) c) *specialist applications*: to find a better result/decision for people). *In short*: to improve performance of public service.

### **2.1 E-services**

The most important in people's view is that E-Government works! Concerning E-services there are two requirements:

- easy to use basic applications (*e.g.*: E-postunit, E-time, E-imprint, E-postmark, ...) and
- specialist application (*e.g.*: matriculation, business registration, trade permit; driving licence, social welfare, duty to register ...)

*Indispensable*: Legal standards of E-government on all levels of administration (see chapter 3)

### **2.2 Online Access**

*Access* means not only to communicate per E-mail or SMS, but to be sure to whom you are connected and to communicate with no manipulation of content. That sounds simpler than it is. Trustful and authentic communication has a lot of technical requirements. To get the point: *How to make sure that data use is legal and how to avoid data misuse?*

*In practice*: Good access to services requires permanent or temporary account with *password*. But there is often a disadvantage: You need a single password for each order or service. For more security and good access to the whole range of public services it is essential to have a *chipcard*, to know the *password* and to decide what *personal data* you reveal.

**OAA (Online Access Act)**: From 2022 on, all member states of *the internal market* are required by law to offer access for eID-function (that could be a chip on German electronic identity card.) Citizens can use them to identify themselves and, for example, to submit an application. It is also possible to sign the application with an electronic signature.

Furthermore, all administrations are required by law to offer their services online by *single points of access* (portal). Those digital front-offices give access to public information and services on federal, state and local level.

Information and other content, basic services, applications and infrastructures should be shared between federal and state level. It can be bundled and made available for numerous administration units especially on a local level. Use, reuse and bundling by a given standard make public IT-cooperation successful.

## 2.3 Bringing federal and state administration together (Art. 91 c GG)

In a federal political system, sustainable IT-cooperation means co-working of federal, state and local units, because each level has its own administration and is entitled to give rules in its own responsibility. So, cooperation must be legalized by constitutional law.

For 10 years, the German Constitution has had a new rule: *Art. 91c GG* legalized administrative Bund-Länder-relations in the field of electronic cooperation between federal and state administration.

Federal and state offices have their own communication networks to carry out *specialist applications*. Art. 91c GG covers *four* important areas:

- security of data-transfer
- network-construction
- standardisation (interoperability, save data transfer)
- rules of cooperation

So, level-crossing-cooperation has both technical and organizational aspects. The so-called *IT-Planning Council* is a control body with some coordinative functions and tasks. Council enables cooperation and gives standards how to achieve it.

The *IT-Planning Council* is responsible for the following projects:

- Federal Information Management (FIM): to develop a tool case for single public services
- Governikus MultiMessenger (GMM): a kind of e-portal to make communication between customer and administration reliable and sure.

The *IT-Planning Council* has no executive power to give orders to states and local governments but makes E-government better and promote best practice projects (*e.g.*: national weapon register; electronic supported asylum-process; eForeigner ID card). In fact, every decision must be *consented by all states*. As an exception a majority of states can go ahead with a single project.

## 3. How to manage digitization?

### 3.1 Legislation/law giving first

Digitization is a computer-technique, but it is also a political process in progress to transform public administration and – probably – society as a whole. Milestones and important requirements have to be regulated by parliaments and government (*not by the 4*

or 5 big internet players only). The reason is that digitization and E-government in many ways are related to people and their fundamental rights (for example: personal data, freedom of information; *to act in everyday life without data-profiling*). In some aspects these technologies are “disruptive” (e.g.: social media, car- and room-sharing, fintech, ...). On the other hand, advanced law-giving in the field of digitization in a federal state requires constitutional law as competency of federal and state government.

Digitization with *legal instruments* means for example:

- E-Government Act on the federal level; E-government Act on state and local level
- Information Freedom Act, Information Access Act; Information Processing Act
- Online Access Act (OAA) and Portal Act

### 3.2 Milestones

Milestones are:

- electronic identification (to identify oneself from far away)
- electronic signature (to sign from far away)
- electronic workflow (to improve public service by electronic file management)
- basic services (to offer portal-access and use E-billing, E-payment, E-postbox, virtual post office, E-procurement, E-buying, geo-information)

## 4. Electronic Identification (eID)

Traditionally, a declaration of will has a special form: the signature under the paper-fixed declaration. Lots of public services require by law a written application with signature, to avoid doubts about personal identity. Since 2010, “handmade” signature can be replaced by a declaration directly given in an electronic form. People can use their *identity card* as an electronic device to identify, to start an administrative action and to transmit a declaration of will. But until now there is often rare real access to public services. So it is necessary that (all) public administrations open access for eID. This access should be realized by all public authorities on all levels until 2022, - not only in Germany and Czech Republic but in the whole internal market (see EU-eIDAS-directive).

## 5. Confidence, data protection and transparency

Beside all technical and legal measures digitization will work only if people

- have trust in the technical equipment,
- don't fear data-misuse and
- are well informed how data are used and protected.

It is the appropriate way to gain the *trust of the users*. There is a rising danger that cyberattacks and professional hacker damage security and trust, especially in the field of social welfare, health, education and public security. So cross-level IT-processes and communication have to be protected by:

- security standards for network infrastructure
- information security management
- training staff to push awareness on information security issues.

All of these areas require *coordinated action* of the federal, state and local government:

- minimizing personal data; anonymous or pseudonymous use of public services
- to make sure that users have the right to find out in which way their personal data are being processed by public agencies
- furthermore: open data and freedom of information is an essential way to ensure data protection and security; it should be made available in a machine-readable form

All this leads to another important aspect of digitization: to make life easier, participation of people better, not only in administrative but also in political matters.

## 6. Summary

In conclusion:

- Digitization in public administration is a process to make services more comfortable for customers, to improve efficiency and to reduce costs.
- Transformation needs IT-infrastructure, standardization, data-security not only on local ground, but on all administrative levels.
- Milestones of transformation are a resolute legal framework (E-Government Acts), reliable cooperation between federal, state and local administration with actionable units (IT-Planning council).

But what remains to be done by human beings? Don't worry: administration especially in social welfare and education as a demanding/sophisticated personal process requires qualified higher education and human skills. E-Government and digitization give us support, but cannot replace people's engagement and sensitivity.

**Thank you!**

**Děkuji za pozornost!**

**Dankeschön!**

## Appendix

|                                               |                                                                                                                                       |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 91c Basic constitution law (Grundgesetz) | cooperation by law between federal and state government (Bund und Länder) to ensure digitization in public administration             |
| basic services                                | components to provide e-government-services                                                                                           |
| E-government                                  | process to make government and administration better by using IT                                                                      |
| e.g.                                          | example given                                                                                                                         |
| eIDAS                                         | EU regulation on standards for electronic identification and trust services for electronic transactions in the European Single Market |
| Federal State                                 | Bundesrepublik Deutschland                                                                                                            |
| eID                                           | electronic identity                                                                                                                   |
| Federal State                                 | Federal Republic of Germany                                                                                                           |
| IT-Planning-Council                           | important institution to push E-standardization and E-government in Germany                                                           |
| NEGS                                          | National E-Government-Strategy 2010/2015 (Germany)                                                                                    |
| Open government                               | to make government data and administrative data and information available for people and business                                     |
| OZG                                           | online-access-act opens public administration to electronic services by eID                                                           |
| single point of contact                       | help citizens and business to get information and receive public services                                                             |
| standardization                               | process to draw up and adopt national standards in e-government infrastructure and services                                           |
| State                                         | one of 16 States ("Bundesländer") of Federal Republic of Germany                                                                      |



## Literary sources

- [1] Beck, Wolfgang (2019), Aktuelle E-Government-Regelungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz, - unter besonderer Berücksichtigung von eID, in: Stember, Jürgen e.a. (eds.), E-Government-Handbuch
- [2] Beck, Wolfgang (ed.)/ Harasimová, Soná/ Sciskalová, Marie/ Vaclaviková, Anna (2018), Local and regional Self-Government in Czech Republic and Germany – a comparative Study
- [3] European Commission (2016), eGovernment Action Plan 2016-2020, available online at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020>
- [4] EU/EFTA (2017), Tallinn Declaration on eGovernment, v. 06.10.2017, available online at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>
- [5] IT-Planning Council (2019), Tasks and structure, available online at: [https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/Aufgabenspektrum/Tasks\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/Aufgabenspektrum/Tasks_node.html)
- [6] IT-Planning Council (2019), National E-Government Strategy (NEGS), Update 2015, available online at: [https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/negs/negs\\_node.html](https://www.it-planungsrat.de/EN/it-planing-council/negs/negs_node.html)
- [7] Roßnagel, Alexander (2013), Auf dem Weg zur elektronischen Verwaltung - Das E-Government-Gesetz, *Neue Juristische Wochenschrift*, S. 2710-2716
- [8] Sosna, Sabine (2014), EU-weite elektronische Identifizierung und Nutzung von Vertrauensdiensten – eIDAS-Verordnung. Ein Überblick über die wichtigsten Inhalte und deren Konsequenzen für Unternehmen, *Computer und Recht*, S. 825-832

**Prof. Wolfgang Beck**

Harz University of Applied Sciences  
Faculty of Administrative Sciences

# NOVÉ MEZINÁRODNÍ SMLOUVY O KOORDINACI SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ

Sandra Brožová

## **Abstrakt:**

Tématem příspěvku jsou nejnovější mezinárodní smlouvy, které byly v posledních letech sjednány mezi Českou republikou a třetími státy mimo EU. Příspěvek vyzdvihuje význam mezinárodní koordinace pro zajištění sociální ochrany migrujících pracovníků a představuje bilaterální smlouvy jako klasický nástroj realizace zahraniční dimenze sociální politiky. Příspěvek blíže analyzuje vybrané smluvní dokumenty z praxe České republiky, uzavřené v letech 2018-2019 s Běloruskem a Mongolskem.

## **Klíčová slova:**

koordinace sociálního zabezpečení, bilaterální mezinárodní smlouvy, ekonomická diplomacie, Bělorusko, Mongolsko

## **Abstract:**

This contribution is focused on the most recent international treaties concluded in the previous years between the Czech Republic and third countries outside the EU. The contribution highlights the importance of international coordination for ensuring of social protection for migrant workers and presents bilateral treaties as a classical instrument of social policy realization towards its external dimension. The contribution analyses particularly selected treaty documentation, concluded in 2018 and 2019 with Belarus and Mongolia.

## **Key words:**

Social security coordination, bilateral international treaties, economic diplomacy, Belarus, Mongolia

## **Úvod**

Migrace dlouhodobějšího trvání, a to za prací, případně za slučováním rodin, tvoří v současné době součást běžného života pro čím dál větší počet občanů České republiky. Ačkoli největší podíl migrujících pracovníků i osob samostatně výdělečně činných míří do členských států EU, zejm. do Německa, Rakouska, Velké Británie (srov. např. Vavrečková et. al., 2007, s. 11), není zanedbatelný ani počet pracujících, příp. dalších ekonomicky neaktivních osob pobývajících mimo EU ve třetích zemích.

Klasickým nástrojem sociální politiky, který slouží k zachování nároků migrujících pracovníků a jejich rodinných příslušníků na sociální ochranu ze strany státu, je mechanismus koordinace sociálního zabezpečení. Jedná se o mezinárodně dohodnutá pravidla, obsažená v bilaterálních mezinárodních smlouvách, příp. v bezprostředně závazné unijní legislativě, která mezi zúčastněnými státy zajišťuje vzájemné uznávání právních skutečností a vydaných dokumentů. Koordinace více národních systémů sociálního zabezpečení neznamena vyvinutí nového, alternativního sociálního systému, který by pokrýval pracovníky ze zahraničí

a odlišoval by se od systému určeného pro domácí pracovníky. Naopak, národní systémy a národní legislativa zůstávají nadále v platnosti a suverénní státy dosud vykovávají veškeré pravomoci spojené s koncepčním řízením i praktickou realizací sociální ochrany.

Koordinační normy slouží zejména k tomu, že stanoví pravidla určující vhodnou volbu příslušného vnitrostátního systému, který bude na konkrétní situaci dotčeného pojištěnce nebo žadatele aplikován v jeho případě s mezinárodním prvkem. Slouží také k tomu, že vybraná ustanovení vnitrostátní legislativy, která by pro migrujícího pracovníka byla nevýhodná, se nepoužijí.

Mezinárodní smlouvy o koordinaci sociálního zabezpečení se v Evropě sjednávají od 19. století, kdy došlo k dynamickému nárůstu efektivity soukromého podnikání a objemu mezinárodního obchodu, což s sebou přineslo mezinárodní migraci za prací. Jedna z nejstarších mezinárodních úmluv zakotvujících koordinační pravidla se týkala našeho území na Severní Moravě, kde probíhal bouřlivý průmyslový rozvoj, který měl za následek příchod zahraničních pracovníků (Koldinská, 2012, s. 8). Jednalo se o smlouvu uzavřenou mezi tehdejšími Rakouskem-Uherskem a Německým císařstvím, kam tehdy příslušela oblast Hlučínska.

Evropská integrace byla od 50. let koncipována jako čistě ekonomická, a tomu odpovídal důraz na budování vnitřního trhu cestou postupného odstraňování překážek pro volný pohyb zboží, služeb i výrobních faktorů – práce a kapitálu. První přímo závazná nařízení, která vydala v rámci tehdejšího legislativního procesu Rada EHS (Evropský parlament ještě neexistoval), zavedla do praxe mechanismus multilaterální koordinace mezi tehdejšími šesti členskými státy už na konci 50. let. To ukazuje, jak důležitá byla práva migrujících pracovníků už v počátečních fázích evropského integračního procesu. Evropská legislativa prošla za více než 50 let mnoha novelizacemi a komplexními přeměnami. Současně platná nařízení jsou závazná od roku 2010, avšak nyní je v závěrečné fázi projednávání jejich další novelizace.

Moderní koordinace sociálního zabezpečení je postavena na zásadách (1) rovného zacházení s pojištěnci ze zahraničí, (2) jediného pojištění, tj. jediného uplatňovaného právního řádu na konkrétní případ, (3) sčítání získaných dob pojištění a (4) umožnění exportu přiznaných a vyplácených dávek do zahraničí. Evropská integrace, a především judikatura Soudního dvora EU, která rozvíjí žádoucí interpretační směry dotčené legislativy, přidala ještě další dvě zásady s oporou v ustálené správní praxi – jde o (5) princip stejného posuzování právních skutečností, ke kterým došlo v zahraničí, a (6) princip dobré a spolehlivé spolupráce správních orgánů.

## **1. Bilaterální smlouvy v české praxi**

Je třeba zdůraznit, že na rozdíl od několika významných oblastí mezinárodních ekonomických vztahů, kde má Evropská unie výlučnou pravomoc (např. společná obchodní politika, přímé zahraniční investice, hospodářská soutěž na vnitřním trhu) patří sociální politika podle čl. 4 Smlouvy o fungování EU ke kompetencím sdíleným mezi unií a členskými státy. Ty jsou nadále oprávněny autonomně sjednávat nové bilaterální smlouvy se třetími státy.

Může se zdát, že oblast sociální politiky nepatří v současné době mezi ty nejsledovanější oblasti mezinárodních ekonomických vztahů, na rozdíl např. od mezinárodních smluv o zamezení dvojího zdanění, které již v dnešní době obsahují standardní progresivní ustanovení v rámci boje proti daňovým únikům a přesouvání zisků, nebo dohod o ochraně a podpoře zahraničních investic, diskutovaných v exponovaných arbitrážních sporech. Přesto byly v poslední době i zde vyjednány a podepsány zajímavé mezinárodní smlouvy. Jedná se o tzv. prezidentské smlouvy ve smyslu čl. 49 Ústavy ČR, protože upravují práva a povinnosti osob.

Před vstupem v platnost je vyžadována jejich ratifikace prezidentem republiky a jí předcházející souhlas obou komor Parlamentu ČR. K praktickému provádění smluv se sjednává ještě tzv. správní ujednání v samostatném dokumentu, který je však již pouze rezortní povahy.

Tab. 1.1 – Nejnovější smlouvy o koordinaci sociálního zabezpečení s třetími státy

| Stát      | Sbírka mezinárodních smluv ČR |                                                                   |
|-----------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Albánie   | zveřejněno                    | 2/2017 Sb.                                                        |
| Tunisko   | zveřejněno                    | 9/2018 Sb.                                                        |
| Bělorusko | zveřejněno                    | 47/2019 Sb.                                                       |
| Mongolsko | nezveřejněno                  | <i>smlouva byla podepsána, projednává se v Parlamentu</i>         |
| Brazílie  | nezveřejněno                  | <i>sjednává se na expertní úrovni, probíhá příprava k podpisu</i> |

Zdroj: Ministerstvo práce a sociálních věcí. <https://www.mpsv.cz/web/cz/mezinarodni-smlouvy>

Každá koordinační mezinárodní smlouva musí ve svých úvodních ustanoveních vymezit svůj aplikační rozsah: (1) osobní rozsah, tj. okruh osob, na které se smlouva bude vztahovat; a (2) věcný rozsah, tedy v oblasti koordinace to bude okruh dávkových systémů, které budou podléhat mezinárodní koordinaci.

Dřívější smlouvy bývaly omezené na osoby se státním občanstvím smluvních států, dnes však převládá širší a pro pojištěnce výhodnější pojetí, kdy jsou do koordinace pojaty všechny osoby, které podléhají sociálnímu systému v dané zemi. Věcný rozsah bývá širší ve vztazích mezi geograficky blízkými zeměmi. V rámci koordinačních nařízení v EU je pokryto celé spektrum sociálních událostí – dávky v nemoci, mateřství, při pracovních úrazech a nemocech z povolání, pohřebné, dávky v invaliditě, starobní a pozůstalostní důchody. Naopak ve smlouvách se vzdálenými státy mimo EU bývají řešeny pouze důchodové systémy, je důležité zachovat získané nároky pracovníků pro účely starobního důchodu, počítá se spíše s dlouhodobějšími pracovními pobyty. Veřejné rozpočty takto extenzivně neumožňují zachovávat nároky i na jiné typy dávek, které se vyplácejí po kratší dobu.

Mezinárodní smlouvy, které se v současné době sjednávají se třetími státy, musí obsahovat závazek ČR, který vyplývá z jejího členství v EU, a směřuje na zajištění rovného zacházení ve vztahu ke všem unijním občanům. Tato povinnost vyplynula z rozsudku Soudního dvora EU ve věci *Gottardo*. Jedná se především o zajištění sčítání dob pojištění nabytých ve dvou smluvních státech podle smlouvy i pro občany dalších členských států EU.

## 1.1 Smlouva s Běloruskem

Dne 14. března 2018 byla v Minsku podepsána Smlouva mezi ČR a Běloruskou republikou o důchodovém zabezpečení, o které bylo jednáno od roku 2011 a která vstoupila v platnost dne 1. října 2019. Vztahuje se pouze na důchodové systémy obou zemí a nepokrývá žádné jiné dávky. Osobní rozsah je vymezen osobami, na které se vztahují příslušné vnitrostátní předpisy smluvních států. Smlouva obsahuje také klasický institut vyslání pracovníků do druhého smluvního státu, a to s maximální dobou dva roky, což odpovídá standardům mezi evropskými zeměmi.

Je obvyklé v úvodních ustanoveních mezinárodních smluv vymezit význam důležitých pojmů. Je zajímavý pojem „bydliště“ v čl. 1 odst. 1 bodu 8 smlouvy. V ČR je tento pojem chápán jako „obvyklé bydliště“, což je zcela v souladu se současnými trendy v mezinárodním právu soukromém (blíže např. viz Brožová, 2019, s. 33) a odpovídá to pojetí bydliště podle unijních koordinačních nařízení. V Bělorusku ovšem s ohledem na tamní místní zvyklosti při

provádění veřejné správy se bydlištěm rozumí „trvalé bydliště, definované jako takové právními předpisy.“

Každý ze dvou smluvních států přizná pojištěnci plný starobní důchod v případě, že tento pojištěnec splní celou potřebnou délku pojištění dobou odpracovanou pouze v tomto státě. Pokud však pojištěnec celou potřebnou dobu nedosáhne, je mu stanoven „dílčí“ důchod podle následujícího výpočtu: stanoví se nejprve „teoretická“ výše důchodu, která by náležela v případě pokrytí celé požadované pojistné doby, a ta se následně upraví s přihlédnutím k podílu skutečně získané doby pojištění v daném státě a celkové doby pojištění (součtu v obou státech). Každý pojištěnec má vždy nárok na tu vyšší dávku, pokud by existovalo více alternativ výpočtu. K samotnému výpočtu výše dávky se použijí vnitrostátní předpisy.

Výpočet důchodu při koordinaci podle metody *pro-rata-temporis*:

$$\frac{\text{výše důchodu vyplacená ve státě "A"} \times \text{doba pojištění dosažená ve státě "A"}}{\text{celková dosažená doba pojištění}} \times T_c \quad (1)$$

$T_c$  = teoretická výše celkového důchodu, která by byla pojištěnci ve státě „A“ vyplacena, pokud by tam dosáhl celou potřebnou zákonnou dobu pojištění

Podle čl. 23 smlouvy, důchodové dávky přiznané před vstupem smlouvy v platnost se dodatečně nebudou přezkoumávat co do jejich výše, avšak s výjimkou situací, kdy nebyla započtena doba pojištění získaná v druhém smluvním státě z důvodu, že neexistoval právní základ pro sčítání dob pojištění. Smlouva obsahuje v souladu se současnými standardy i ustanovení o ochraně osobních údajů a zásadách spolupráce správních orgánů, např. vzájemné uznávání dokumentů bez potřeby vyššího ověření listin. Řešení budoucích sporných otázek je v čl. 22 smlouvy nastíněno pomocí přímého jednání a konzultací správních úřadů. Dlouhodobé zkušenosti z provádění smluv tohoto typu ukazují, že není zapotřebí zřizovat zvláštní orgány nebo podrobněji upravovat metody řešení mezinárodních sporů.

## 1.2 Smlouva s Mongolskem

U příležitosti návštěvy mongolského ministra zahraničních věcí v Praze dne 20. května 2019 byla podepsána Smlouva o sociálním zabezpečení mezi ČR a Mongolskem. Stejně jako výše zmíněná smlouva s Běloruskem, upravuje i tento instrument pouze dávky důchodového zabezpečení a osobní rozsah smlouvy je dán osobním rozsahem příslušné vnitrostátní legislativy. Smlouva je v současné době v procesu schvalování oběma komorami Parlamentu ČR a teprve po následné ratifikaci ze strany prezidenta republiky bude její znění uveřejněno ve Sbírce mezinárodních smluv ČR.

Mongolsko patří mezi prioritní země rozvojové spolupráce ČR a sdílíme s ním především zkušenosti z navazování hospodářských vztahů v minulosti, stejně jako z ekonomické transformace v 90. letech. Pro české podnikatele může být mongolský trh zajímavý např. v sektorech těžebního průmyslu, energetiky, zemědělství nebo rozvíjejícího se turistického ruchu.

Smlouva s Mongolskem upravuje také vysílání pracovníků. Stejně jako české smlouvy s dalšími vzdálenými státy na jiných kontinentech, např. s Austrálií nebo Kanadou, je maximální doba, po kterou se na vyslaného pracovníka vztahují právní předpisy vysílajícího státu, delší než v Evropě – může být až pět let. Případné výkladové nejasnosti při aplikaci smlouvy se budou řešit s ohledem na anglické jazykové znění.

### **1.3 Smlouva s Brazílií**

Sjednávání mezinárodních smluv o koordinaci sociálního zabezpečení představuje součást ekonomické diplomacie, neboť tyto smlouvy mají potenciál posílit vzájemné obchodní vztahy obou zemí tím, že vytvoří spolehlivé a předvídatelné právní prostředí pro vzájemnou výměnu pracovníků i podnikatelů – osob samostatně výdělečně činných nebo obchodních korporací jako zaměstnavatelů.

V současné době (na podzim 2019) probíhá vyjednávání nové smlouvy mezi ČR a Brazílií o sociálním zabezpečení, která je plánována s širším věcným rozsahem koordinovaných dávek než výše uvedené smlouvy s Běloruskem a Mongolskem. Tvorba smluvního textu je již v pokročilé fázi, podpis dokumentu je připravován na nejbližší dobu a smluvní strany nyní na expertní úrovni konzultují přesnou strukturu formulářů pro pojištění, které se budou při praktické aplikaci smlouvy používat.

## **2. Sociální politika podle strategie nové Evropské komise pro legislativní období 2019-2024**

Nová Evropská komise pod vedením Ursuly von der Leyenové vyhlásila ve svém strategickém programu „Unie, která si klade vyšší cíle: Moje agenda pro Evropu“ důraz na budování sociálně-tržního hospodářství a zavádění dalších právně závazných i nezávazných regulatorních standardů sociální ochrany. Deklaratorní a málo koncepčně promyšlená povaha zveřejněného programového dokumentu se setkala i s kritikou. Podle Potůčka (2019, s. 20) zcela chybí analytická a argumentační část, stejně jako precizní vymezení jednoznačně stanovených a vynutitelných cílů. Předsedkyně Evropské komise oznámila záměr vypracovat akční plán pro provádění Evropského pilíře sociálních práv, což je právně nezávazný materiál, který byl přijat s ambicí kompasu sociální konvergence, avšak hrozí nebezpečí, že se stane spíše záminkou k dalším legislativním návrhům, novým regulacím a prolamování subsidiarity (Drbalová, 2019, s. 21). Pokud jde o smlouvy o koordinaci sociálního zabezpečení, zatím se nepodařilo vytvořit jednotný evropský přístup ke třetím zemím a tato část zahraniční politiky je realizována autonomně a bilaterálně na úrovni expertů jednotlivých členských států.

### **Závěr**

Cílem sociální politiky ČR v zahraniční dimenzi v dlouhodobém horizontu by mělo být vybudování komplexní a kvalitní smluvní základny, která by pokrývala bilaterální vztahy se všemi třetími státy mimo EU. Jedině tak mohou být zajištěny zájmy sociální ochrany všech migrujících českých občanů. Do té doby se stále může stát, že odpracovaná doba v některém mimounijním státě, s nímž nemá ČR uzavřenou žádnou smlouvu o sociálním zabezpečení, se pro účely nároku na starobní důchod vůbec nezapočítá, jedná-li se pouze o dočasný pobyt a je-li jeho doba tak krátká, že nedostačuje k přiznání starobního důchodu přímo v dotčené třetí zemi. Sjednání smlouvy může českým občanům přinést nárok na výplatu dílčího důchodu ze zahraničí, tato částka může být sice velmi malá, pokud by se jednalo o zemi s nižší úrovní výdělků a celkového hospodářského rozvoje, než je v ČR, avšak větší výhodu představuje

možnost využít zavedený princip sčítání dob pojištění a využít doby odpracované v zahraničí do celkového nároku na starobní důchod uplatňovaný v ČR. Na druhou stranu, tyto smlouvy znamenají pro ČR závazek přispívat na důchody zahraničním pracovníkům za jejich dobu odpracovanou v ČR, což může znamenat zátěž pro veřejné rozpočty. Je však obvyklé, že počty pracovníků ze vzdálenějších zemí jsou spíše nižší, a tak nelze výrazné rozpočtové dopady předpokládat.

## Literatura

- [1] BROŽOVÁ, S. International Trade Contractual Relations under the new Czech Private Law. In: REHÁK, Róbert – KRNÁČOVÁ, Paulina (eds). *Merkúr 2019: Proceedings of the International Scientific Conference for Ph.D. Students and Young Scientists*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, University of Economics in Bratislava, 2019, str. 27 – 35, ISBN 978-80-225-4657-7.
- [2] DRBALOVÁ, V. Nová sociální agenda pro Evropu z perspektivy zaměstnavatelů. *Fórum sociální politiky*, č. 4/2019, str. 21 – 22.
- [3] KAŠINA, O. Přípravná jednání pro podpis smlouvy s Brazílií o sociálním zabezpečení. *Ministerstvo zahraničních věcí ČR*. [on-line, 23. 10. 2019, cit. 12. 12. 2019] Dostupné z: <[https://www.mzv.cz/brasil/cz/obchodni\\_a\\_ekonomicke\\_informace/pripravna\\_jednani\\_pro\\_podpis\\_smlouvy\\_s.html](https://www.mzv.cz/brasil/cz/obchodni_a_ekonomicke_informace/pripravna_jednani_pro_podpis_smlouvy_s.html)>
- [4] KOLDINSKÁ, K. a kol. *Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU*. 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 2012, 252 s., ISBN 978-80-7400-439-1.
- [5] POTŮČEK, M. Uplatňují se technokraté, scházejí státníci. *Fórum sociální politiky*, č. 4/2019, str. 20 – 21.
- [6] Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. ledna 2002. *Elide Gottardo proti Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce: Tribunale ordinario di Roma - Itálie. Dávky ve stáří. Věc C-55/00. ECLI:EU:C:2002:16.
- [7] Smlouva mezi Českou republikou a Běloruskou republikou o důchodovém zabezpečení, č. 47/2019 Sb. m. s.
- [8] Smlouva o fungování Evropské unie.
- [9] Strategie zahraniční rozvojové spolupráce České republiky 2018–2030. Praha: *Ministerstvo zahraničních věcí ČR*, 2017.
- [10] Tisková zpráva: Komise Ursuly von der Leyenové: pro Unii, která si klade vyšší cíle. *Evropská komise*. [on-line, 10. 9. 2019, cit. 12. 12. 2019] Dostupné z: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP\\_19\\_5542](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_19_5542)>
- [11] *Úřední věstník EU*: Nařízení č. 3 o sociálním zabezpečení migrujících pracovníků.
- [12] *Úřední věstník EU*: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.
- [13] *Úřední věstník EU*: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.
- [14] Ústava České republiky, č. 1/1993 Sb.
- [15] VAVREČKOVÁ, J., MUSIL, J., BAŠTÝŘ, I. *Počty a struktury českých migrantů v zahraničí a ekonomická motivace k zahraniční pracovní migraci (se specifickým zaměřením na migranty ve Velké Británii)*. 1. vydání, Praha: VÚPSV, v.v.i., 2007. 52 s., ISBN 978-80-87007-81-5.
- [16] Vládní návrh, kterým se předkládá Parlamentu České republiky k vyslovení souhlasu s ratifikací Smlouva o sociálním zabezpečení mezi Českou republikou a Mongolskem, podepsaná v Praze dne 20. května 2019. Senátní tisk č. 99 [online, cit. 12.12.2019]

Dostupné

Z:

<[https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?ke\\_dni=12.12.2019&O=12&action=detail&value=4435](https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/historie?ke_dni=12.12.2019&O=12&action=detail&value=4435)>

## **Kontakt**

Ing. Sandra Brožová  
Vysoká škola ekonomická v Praze  
Fakulta mezinárodních vztahů  
Katedra podnikového a evropského práva  
nám. Winstona Churchilla 4  
130 67 Praha 3  
Česká republika  
e-mailová adresa: [Sandra.Brozova@vse.cz](mailto:Sandra.Brozova@vse.cz)



# **PARTICIPÁCIA OBYVATEĽOV NA SAMOSPRÁVE OBCE V SLOVENSKÝCH PODMIENKACH (VYBRANÉ PROBLÉMY)**

**Igor Palúš**

## ***Abstrakt:***

Autor analyzuje vybrané formy účasti obyvateľov na samospráve obce v podmienkach Slovenskej republiky. Kriticky hodnotí súčasný stav z hľadiska legislatívneho zakotvenia, ako aj spôsobov jeho realizácie v praxi obecných samospráv. Navrhuje možné riešenia, ktoré argumentačne zdôvodňuje opierajúc sa o poznatky právnej vedy, skúsenosti štátov V4 a potreby spoločenskej praxe.

## ***Kľúčové slová:***

Obecná samospráva, priame formy participácie, účasť na činnosti orgánov obce

## ***Abstract:***

The author analyzes selected forms of participation of residents in the municipality self-government in conditions of the Slovak Republic. He critically assesses the current state of affairs in terms of legislation and its implementation in the practice of municipalities. He suggests possible solutions, which are justified by arguments based on knowledge of legal science, experience of the V4 countries and needs of social practice.

## ***Keywords:***

Municipal self - government, direct forms of participation, participation in the activities of municipal authorities

## **Úvod**

Územná samospráva je jedným z východiskových princípov slovenského konštitucionalizmu a vo svojej podstate predstavuje formu výkonu verejnej moci, ktorú obce a vyššie územné celky uskutočňujú prostredníctvom svojich orgánov, ako aj priamymi formami demokracie. Za základ územnej samosprávy určuje Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) – podobne ako ústavy ďalších demokratických štátov – obec. Takéto ústavné zakotvenie má niekoľko dôvodov a súvislostí. Predovšetkým sa ním zvyrazňuje priamy a tesný vzťah (blízkosť) obce k jej obyvateľom, ktorí sú zdrojom verejnej moci v miestnych podmienkach, a od vôle ktorých odvádzajú svoje postavenie orgány obce - obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Existujú názory, podľa ktorých význam obecného zriadenia a jeho demokratické fungovanie má niekedy väčšiu dôležitosť ako fungovanie a organizácia

verejnej moci na vyšších stupňoch.<sup>1</sup> Dobrý chod obecnej samosprávy vedie k správe účinnej a občanovi blízkej, čo je hlavným predpokladom jej efektívnosti.

Historický pôvod obcí a s ním súvisiaca ich trvalejšia existencia, majú dopad aj na špecifické postavenie obcí v systéme spoločensko-právnych vzťahov. Obec nemožno, napr. rozpustiť na základe rozhodnutia jej obyvateľov a jej odlišnosť od iných právnických osôb sa prejavuje, povedané slovami A. Merkla, aj v tom, že obec má vždy úradné kompetencie a je povinná ich vykonávať.<sup>2</sup> V naznačenom zmysle obec predstavuje prvok medzi občianskou spoločnosťou a demokratickým štátom, pričom táto jej pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti.

Osobitným dôvodom, pre ktorý treba v slovenských podmienkach venovať pozornosť – teoretickú i legislatívnu – obecnému zriadeniu, je sídelná štruktúra obcí. Z celkového počtu 2890 obcí je viac ako 1150 takých, ktoré majú menej ako 500 obyvateľov, a z toho počtu vyše 400 obcí má menej ako dvesto obyvateľov. Alarmujúci je pritom fakt, že každým rokom pribúdajú obce, v ktorých sa počet obyvateľov ráta na desiatky.

V procese decentralizácie verejnej správy prešlo na obce niekoľko stoviek kompetencií, avšak bez toho, aby tomuto legislatívnemu kroku predchádzala seriózna analýza odpovedajúca na otázku, či sú všetky obce tieto kompetencie schopné personálne a finančne zabezpečiť na požadovanej úrovni (inak povedané na Slovensku sa neuskutočnila predpokladaná komunálna reforma dotýkajúca sa štruktúry, postavenia a pôsobnosti obcí). Prax v mnohých prípadoch potvrdzuje, že nie, resp. so značnými ťažkosťami prejavujúcimi sa najmä v rozhodovacej činnosti obecných samospráv alebo nekvalitným poskytovaním služieb. Problémy v naznačenom zmysle majú hlavne malé obce o to viac, že v praxi sa nijako výrazne neujala ani možnosť vytvárať, za účelom zvládnutia decentralizačných úloh, spoločné obecné úrady.<sup>3</sup>

Všetky spomínané skutočnosti majú vplyv aj na stav problematiky, ktorá je predmetom nášho záujmu v tomto príspevku. Ak k nim pripočítame vágnu a nejednoznačnú legislatívu, participácia obyvateľov na samospráve obcí, najmä v prípade malých obcí, vyznieva miestami iluzórne, v lepšom prípade relativizuje obyvateľov obcí ako zdroj moci v miestnych podmienkach. V ďalšej časti budeme venovať pozornosť tým formám participácie obyvateľov na samospráve obce, ktoré sú obsiahnuté priamo v ústave a následne v zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení).

## Účasť obyvateľov na kreovaní a činnosti orgánov obce

Ústava SR v čl. 69 ods. 1 a zákon o obecnom zriadení v § 10 ods. 1 zakotvujú, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce. Kým z ústavy vyplýva, že starosta je výkonný orgán obce, vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok (čl. 69 ods. 3), postavenie zastupiteľstva obce ústava neupravuje, len konštatuje, že obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci. Z uvedenej dikcie možno dedukovať, že obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský orgán, čo výslovne deklaruje zákon o obecnom zriadení v § 10 ods. 2. Ústava zakotvuje priamu voľbu orgánov obce, pričom volebné právo priznáva obyvateľom obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Volebné obdobie obidvoch orgánov obce je v zmysle ústavy rovnaké, t. j. 4 roky. Z uvedeného vyplývajú dva závery, prvý, starosta obce a poslanci obecného zastupiteľstva sú jediní predstavitelia obecnej samosprávy, ktorých volia obyvatelia obce, druhý, starosta obce

<sup>1</sup> MIKULE, V. K ústavním základům územní samsoprávy. In: KYSELA, J. /ed/, 2003. Deset let Ústavy České republiky, východiská, stav, perspektivy. Praha: Eurolex Bohemia, s. 412.

<sup>2</sup> MERKL, A. 1932. Obecní správní právo. Díl druhý. Praha-Brno: Orbis, s. 202 – 203.

<sup>3</sup> PALÚŠ, I. a kol. 2018. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, s. 41 – 42.

aj obecné zastupiteľstvo odvádzajú svoj mandát priamo od svojich voličov, ktorí sú zdrojom konštitutívnej moci v miestnych podmienkach. Inak povedané, starosta obce i obecné zastupiteľstvo sú z hľadiska svojho vzniku (kreovania) na sebe nezávislí.

Kým prvý pilier zastupiteľskej demokracie – ktorej je územná samospráva súčasťou – t. j. voľby orgánov obce ako jediný legitímny spôsob ich kreovania sa viaže na obecné zastupiteľstvo i starostu, charakter ich mandátu ako druhý pilier zastupiteľskej demokracie, vykazuje vo vzťahu k orgánom obce zásadný rozdiel. Ústava o povahe mandátu poslancov obecného zastupiteľstva – na rozdiel od poslancov Národnej rady SR – nehovorí a výslovné túto otázku nerieši ani zákon o obecnom zriadení.

Povahu mandátu poslancov obecného zastupiteľstva možno nepriamo vyvodiť z obsahu zákona o obecnom zriadení, konkrétne § 26 (sľub poslanca) a § 25 ods. 2 (zánik mandátu poslanca). Z obsahu sľubu je zreteľná reprezentatívnosť poslaneckého mandátu (riadne plniť povinnosti, ochraňovať záujmy obce a jej obyvateľov) a tiež voľnosť mandátu (uplatňovanie mandátu podľa vedomia a svedomia poslanca), ktorú však limitujú záujmy obce a dodržiavanie ústavy a ďalších všeobecne záväzných právnych predpisov. Reprezentatívnosť mandátu dotvárajú spôsoby jeho zániku, medzi ktorými nie je možnosť odvolania poslanca obecného zastupiteľstva jeho voličmi.

Reprezentatívny charakter mandátu poslanca obecného zastupiteľstva však spochybňuje (relativizuje) jeho povinnosť obsiahnutá v § 25 ods. 1, písm. c/ zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorej je poslanec povinný na požiadanie voličov informovať ich o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva. Zo zákonného obsahu uvedenej povinnosti nie je jasné, koľko voličov musí požiadať poslanca o informáciu (stačí aj jeden obyvateľ?), akú má mať požiadanie voličov i odpoveď poslanca formou (ústnu, či písomnú?), kde má byť informácia poslanca podaná (v priestoroch obecného úradu, na ulici, v miestnom pohostinstve alebo inde?), v akej lehote je poslanec povinný informáciu (odpoveď) poskytnúť, čo ak ju neposkytne vôbec, predpokladá zákon v takomto prípade nejakú sankciu? Na jedno zákonné ustanovenie až príliš veľa nejasností a z nich vyplývajúcich pochybností.

Ak má predstavovať uvedená povinnosť poslancov formu účasti obyvateľov obce na činnosti obecného zastupiteľstva, musí byť legislatívne upravená tak, aby dala odpoveď na vyššie naznačené nejasnosti, či pochybnosti. Toto je cesta k jej efektívnemu využívaniu. Nemáme k dispozícii štatistické údaje (ak vôbec existujú) o tom, do akej miery sa nami analyzovaný inštitút v praxi využíva, sme však naklonení veriť informáciám z prostredia obecných samospráv, že využitie tejto povinnosti je skôr sporadické, než pravidelné a efektívne<sup>4</sup>

Obyvatelia obce sa môžu zúčastňovať na činnosti obecného zastupiteľstva, keďže jeho zasadnutia sú verejné. Zásadu verejnosti je nutné objasniť v dvojakom zmysle. Jedna vec je zúčastniť sa na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v tomto prípade možno uplatniť rozširujúci výklad, t. j. zúčastniť sa môže ktokoľvek, aj iné osoby ako obyvatelia obce. Iná vec je požiadať o slovo na zasadnutí zastupiteľstva – tu treba rozlišovať medzi povinnosťou udeliť slovo a možnosťou udeliť slovo. Ten kto vedie zasadanie obecného zastupiteľstva udelí slovo na požiadanie vždy subjektom, ktorých určuje zákon (napr. prítomnému poslancovi Národnej rady SR alebo Európskeho parlamentu), predsedajúci však môže udeliť na požiadanie slovo aj ktorémukolvek obyvateľovi obce. Táto možnosť je viazaná na splnenie dvoch podmienok – ponajprv udelené slovo musí súvisieť s prerokovávanými bodmi programu, a po druhé, ten komu bolo udelené musí mať v obci trvalý pobyt. Zastupiteľstvo si môže vo svojom rokovanom

---

<sup>4</sup>PALÚŠ, I. - M. HENCOVSKÁ, 2013. Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy, Časť 1.“, konanej v dňoch 11. – 12. 9.2013 na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Košice, s. 260 a nasl.

poriadku konkrétnejšie upraviť pravidlá pre udeľovanie slova obyvateľom obce, čo má zmysel najmä v situáciach, keď zastupiteľstvo za účasti verejnosti prerokováva body dotýkajúce sa prevažnej väčšiny obyvateľstva obce a priebeh rokovania býva až príliš emotívny, napr. zrušenie základnej školy.

Zásadu verejnosti v obecnej samospráve treba doplniť o možnosť účastníkov verejných zasadnutí obecného zastupiteľstva, vyhotoviť si z týchto zasadnutí záznamy – písomné, zvukové, obrazové alebo akékoľvek iné a tieto ďalej rozširovať. Ide o ústavne garantované právo na informácie, ktoré obec a jej orgány nemôžu obmedzovať.<sup>5</sup>

Formou participácie obyvateľov obce na fungovaní obecnej samosprávy je aj ich členstvo a práca v komisiách obecného zastupiteľstva. Tieto si môže zastupiteľstvo zriaďovať ako stále alebo dočasné – poradné, iniciatívne a kontrolné orgány. Komisie sú zložené z poslancov, ale aj z iných obyvateľov obce zvolených obecným zastupiteľstvom. Počet komisií, ich zloženie – vrátane pomeru poslancov a neposlancov – ako aj ich pôsobnosť vymedzuje obecné zastupiteľstvo podľa miestnych podmienok a konkrétnych potrieb. Význam komisií zvýrazňuje fakt, že ich činnosť medzi zasadnutiami obecného zastupiteľstva predstavuje permanentný jeho charakter ako zastupiteľského zboru. Treba ale zdôrazniť, že komisie nemajú rozhodovaciu právomoc.

Aj v tomto prípade však platí, že jedna vec je teória, resp. existujúca legislatíva a druhou vecou je prax. V mnohých obciach (hlavne malých) zostávajú komisie len na papieri a počas celého volebného obdobia nevyvíjajú žiadnu činnosť. V obciach a mestách, kde komisie reálne fungujú, v nejednom prípade je ich činnosť poznačená formálnym prístupom, najmä pokiaľ ide o iniciatívnu a hlavne kontrolnú funkciu. Jednou z príčin tohto stavu je zloženie komisií, ktoré neraz preferuje politický dres pred odbornosťou členov a ich ochotou pracovať v rámci komisie.

Vyššie sme konštatovali, že o povahe mandátu poslanca obecného zastupiteľstva sa ústava nezmieňuje, k povahe mandátu starostu obce sa však vyjadruje zreteľne v čl. 69 ods. 3, kde sa uvádza: „Dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon“. Ústava tak deklaruje imperatívny charakter mandátu starostu obce, ktorý konkretizuje v § 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Uvedené ustanovenie zahŕňa vo svojom obsahu dve situácie vedúce k možnému vyhláseniu referenda o odvolaní starostu obce. Obidve sú vyjadrením demokratického prvku v obecnej samospráve, aj keď jedna forma vyhlásenia miestneho referenda má podobu fakultatívnu a druhá obligatórnu.

Právne jednoduchším a z hľadiska praxe menej problémovým sa javí prípad fakultatívneho odvolania starostu obce podľa § 13a ods. 3, písm. b). V zmysle tohto ustanovenia obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak jeho neprítomnosť alebo nespôsobilosť na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov. Keďže ide o úvahu poslancov obecného zastupiteľstva zákon neurčuje lehotu, do ktorej sa majú poslanci rozhodnúť, či túto možnosť odvolania starostu využijú, resp. nevyužijú, t. j. funkciu bude vykonávať zástupca starostu obce. Ustanovenie nebráni ani takej situácii, keď poslanci svoje rozhodnutie – aby vykonával funkciu zástupca starostu – neskôr prehodnotia (zmenia) a vyhlásia referendum o odvolaní starostu obce.

V § 13a ods. 3, písm. a) upravuje citovaný zákon prípad odvolania obligatórneho starostu obce. V uvedenom ustanovení sa hovorí: „Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne

---

<sup>5</sup> TEKELI, J. – M. HOFFMAN, 2014. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolter Kluwer, s. 466.

referendum o odvolaní starostu, ak to petíciou požaduje aspoň 30% oprávnených voličov“. Obecné zastupiteľstvo je povinné vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak petícia spĺňa náležitosti stanovené zákonom. Petíciu v zmysle zákona overujú najmenej traja poslanci určení obecným zastupiteľstvom, pričom žiaden z nich nemôže byť zároveň členom petičného výboru. Z dikcie zákona vyplýva, že nie je dôležitý obsah petície, t. j. dôvody, pre ktoré chcú obyvatelia obce (volíči) starostu odvolať (aj keď takéto dôvody organizátori petície spravidla uvádzajú), podstatné a právne relevantné je, aby petíciu podpísalo 30% oprávnených voličov a aby petícia po formálno-právnej stránke spĺňala náležitosti stanovené zákonom (zák. č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov).

Naznačený spôsob odvolania starostu má svoje opodstatnenie v čl. 2 ods. 1 ústavy, podľa ktorého štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú priamo, alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov. Treba si však uvedomiť paradox, spočívajúci v tom, že pri existujúcom väčšinovom volebnom systéme kreovania starostu, ho môže zvoliť akýkoľvek počet zúčastnených voličov na voľbách (teoreticky aj jeden volič). Na druhej strane pri analyzovanom spôsobe odvolania starostu obce petíciu musí podpísať najmenej 30 % oprávnených voličov, následne na vyhlásenom referende sa musí zúčastniť aspoň polovica oprávnených voličov a z týchto za odvolanie starostu musí hlasovať nadpolovičná väčšina. Za týchto okolností tento spôsob odvolania starostu neohrozuje stabilitu jeho funkcie, keďže podmienky pre ukončenie mandátu starostu sú podstatne prísnejšie ako pre jeho získanie.

To je aj jeden z dôvodov, pre ktoré sa inštitút odvolania starostu obce využíva ojedinele. K vysokým kvóram súvisiacim s odvolaním starostu, v mestách a veľkých obciach pristupuje nezaujímavý počet voličov (obyvateľov) o veci verejné, v malých obciach – kde každý každého pozná – pôsobia v neprospech referenda vzťahy rodinné, priateľské, kolegiálne, ale i korupčné, vrátane obáv z možných následkov.

## **Priame formy participácie obyvateľov na samospráve obce**

Aj keď zastupiteľskú demokraciu možno považovať za dominantnú formu participácie obyvateľov na výkone samosprávy obce, nie je správne ju jednostranne forsírovať, pretože voľbami síce dochádza k preneseniu mandátu obyvateľmi na ich zástupcov (prvok ústavnokreatívny), to však má objektívne za následok (najmä v mestách a veľkých obciach) vzdialovanie rozhodovania a kontroly rozhodnutí od originálneho subjektu moci – obyvateľov obce. Prekonávanie tohto nedostatku, ktorý nesie so sebou nebezpečenstvo odcudzenia vykonávateľov moci od jej primárnych nositeľov, je možné využívaním priamych participatívnych foriem, ktorými sú v zmysle ústavy a zákona o obecnom zriadení – zhromaždenie obyvateľov obce a miestne referendum. Efektívne využívanie týchto foriem nepochybne obohacuje a kultivuje samotnú delegačnú demokraciu, pretože posúva obyvateľov bližšie do decíznej sféry a aj keď nie vždy bez ťažkostí, a nie vždy optimálne, predsa len učí obyvateľa obce rozhodovať o širšom okruhu záujmov, než sú jeho vlastné.<sup>6</sup>

Miestne referendum je upravené v zákone o obecnom zriadení (teda nie v samostatnom zákone o referende, ako je to obvyklé v rade európskych štátov) a napriek mnohým novelám uvedeného zákona možno konštatovať, že zákonná úprava tohto inštitútu ako formy priamej demokracie v miestnych podmienkach, je stále príliš všeobecná a miestami nejednoznačná, čo jeho praktickému využitiu určite neprospieva.

---

<sup>6</sup> PALÚŠ, I. a kol. 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. s.226.

V zmysle právnej úpravy sa miestne referendum môže dotýkať iba vecí patriacich do samostatnej (samosprávnej) pôsobnosti obce. Vyhlasuje ho obecné zastupiteľstvo a to buď na základe vlastného rozhodnutia, alebo na základe petície obyvateľov obce, ktorú musí podpísať najmenej 30% oprávnených voličov (obligatórne referendum). Zákon pozná päť prípadov obligatórneho referenda (okrem už dvoch spomínaných – zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce, zmenu názvu alebo označenie obce, či v iných prípadoch, kde to určuje osobitný zákon). Obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť referendum aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých otázkach samosprávy obce (fakultatívne referendum).

Miestne referendum je platné, ak sa na ňom zúčastní aspoň polovica oprávnených voličov a rozhodnutie v referende je prijaté, ak sa zaň vysloví nadpolovičná väčšina zúčastnených. Osobitný režim z hľadiska účasti i rozhodovania platí vtedy, ak sa v miestnom referende má rozhodnúť o zmene označenia obce v jazyku menšiny – v tomto prípade sa pre platnosť miestneho referenda vyžaduje nadpolovičná účasť oprávnených voličov a rozhodnutie je prijaté, ak sa zaň vyjadrí najmenej 80% zúčastnených. Ako vidieť kvórum platnosti i prijatia rozhodnutia v miestnom referende je – v porovnaní s štátmi V4 – pomerne vysoké, navyše je stanovené pevne, nezohľadňuje počet obyvateľov obcí (miest), ani predmet referenda (okrem spomínanej zmeny označenia obce, tu je však kvórum navýšené).

Všeobecnosť (strohosť) zákonnej úpravy miestneho referenda sa prejavuje v absencii niektorých prvkov, ktoré sa s týmto inštitútom spájajú, resp. dodávajú mu vážnosť a reálne uplatnenie. Právna úprava nerieši, napr. vymedzenie súčastí samostatnej pôsobnosti obce, ktoré nemôžu byť predmetom miestneho referenda (tzv. negatívne vymedzenie predmetu referenda), absentuje inštitút opakovania referenda v tej istej veci, určenie lehoty, po uplynutí ktorej obecné zastupiteľstvo môže zmeniť výsledok miestneho referenda a pod. Všetky tieto atribúty súčasnej právnej úpravy by sa dali prehliadnuť, nie však chýbajúca požiadavka právne stanovenej záväznosti miestneho referenda pre orgány obce. Ide o kardinálny nedostatok právnej úpravy tohto inštitútu, hoci jeho právne zakotvenie v mnohých štátoch Európskej únie, osobitne v krajinách V4, je štandardné a jeho nerešpektovanie je niekedy spájané so sankciou.<sup>7</sup>

Môžeme síce vychádzať z domnienky opierajúcej sa o všeobecné právne princípy, podľa ktorých, ak obecné zastupiteľstvo v zmysle zákona musí požiadať obyvateľov obce – alebo tak urobí z vlastnej vôle – aby sa k určitej veci (otázke) vyjadrili, bude ich rozhodnutie rešpektovať. Prax však prináša prípady, keď takto vyslovená domnienka neplatí a do procesu miestneho referenda vstupujú orgány ochrany práva. Nejde však len o problémy, ktoré absencia záväznosti miestneho referenda prináša pre aplikačnú prax. Súčasná právna úprava dotýkajúca sa nami analyzovaného problému nahliadáva teóriu verejnej moci ako moci konštitutívnej i moci konštituovanej, a vo svojej podstate sa javí nesúladná s Ústavou SR.

Obyvatelia sú zdrojom moci v miestnych podmienkach (moci konštitutívnej), ktorú vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo v súlade s čl. 2 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 Ústavy SR. Z citovaných ustanovení ústavy vyplýva, že obidve formy výkonu moci (moci konštituovanej) – zastupiteľská i priama – sú rovnocenné. Táto premisa však musí platiť (alebo aspoň mala by) aj na úrovni obecnej (v širšom zmysle územnej) samosprávy. Rozhodnutia orgánov obce, ktoré odvádzajú svoju pozíciu od vôle obyvateľov obce – sú nimi volení, sú záväzné a právne vykonateľné, aj keď len za pomoci štátneho donútenia, keďže obec

---

<sup>7</sup> V Česku zák. č. 128/2000 Sb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov zaviedol voči obecnému zastupiteľstvu, ktoré nerešpektuje výsledky miestneho referenda sankčný postup. Najskôr prednosta obecného úradu vyzve zastupiteľstvo, aby v ním určenej lehote zjednálo nápravu v podobe rešpektovania výsledkov referenda. Ak to neurobí, ministerstvo vnútra obecné zastupiteľstvo rozpustí a v obci zavedie správcovský režim, ktorý platí dovtedy, kým nebude zvolené nové zastupiteľstvo.

nedisponuje vlastnými mocenskými prostriedkami, resp. disponuje s nimi len v obmedzenej miere.<sup>8</sup> Takúto istú pozíciu záväznosti pre orgány obce však musia mať aj výsledky miestneho referenda ako formy priamej demokracie v miestnych podmienkach. Ak toto neplatí, potom obyvatelia obce sú zdrojom moci v miestnych podmienkach, pokiaľ ide o kreovanie a činnosť orgánov obce, ale nie sú zdrojom moci, pokiaľ ide o miestne referendum a jeho výsledky. Netreba nijako zvlášť zdôrazňovať, že takáto konštrukcia je neúnosná, resp. teoreticky i legislatívne nepoužiteľná. Je na neuverenie, že tento stav slovenskému zákonodarcovi neprekáža. Je však jedným z dôvodov, pre ktoré sa inštitút miestneho referenda ako formy priamej demokracie využíva sporadicky.

Druhou formou priamej participácie obyvateľov na samospráve obce je zhromaždenie obyvateľov obce, ktoré môže zvolať obecné zastupiteľstvo alebo starosta v záujme prerokovania vecí územnej samosprávy. Osobitný režim sa vzťahuje na zvolenie zhromaždenia obyvateľov obce v prípade, ak ide o „nefunkčnú obec“ (§ 2aa ods. 2 zákona o obecnom zriadení).<sup>9</sup>

Zákonná úprava uvedeného inštitútu priamej demokracie je veľmi strohá, obmedzuje sa na jedno paragrafované ustanovenie zákona a obecnom zriadení - § 11b. Pravdou však je, že mnohé mestá a obce majú vo svojich štatútoch upravené podmienky verejného zhromaždenia detailnejším spôsobom, najmä čo sa týka podmienok jeho vyhlásenia (zvolania), oznámenia, prípadne základných organizačno-procesných podmienok, či jeho záväznosti pre obecné zastupiteľstvo, resp. starostu obce.

V právnej teórii sa názory na inštitút zhromaždenia obyvateľov, ako formy priamej demokracie v obci, rôznia. Sú také, ktoré ho stavajú na úroveň miestneho referenda a dožadujú sa jeho obdobnej (v zmysle podrobnejšej) právnej úpravy, hlavne právneho určenia jeho záväznosti pre orgány obce.<sup>10</sup> Sami tento názor nezdíame. Nazdávame sa, že zhromaždenie obyvateľov obce má skôr neformálny, poradný charakter, o čom svedčí aj jeho stručná, dá sa povedať voľná, právna úprava. Nevyplyva z nej aký počet obyvateľov sa musí na zhromaždení zúčastniť, aby sa na ňom mohli prijať všeobecné záväzné závery. Závery prijaté na zhromaždení za týchto okolností majú neformálny charakter, zákon s nimi nespája žiadny právny účinok. Zvolávateľ zhromaždenia môže jeho prostredníctvom zistiť aké sú názory obyvateľov na určité otázky samosprávy obce, o ktorých musia orgány obce rozhodnúť. Aj preto názory prezentované na zhromaždení obyvateľov majú pre orgány obce odporúčací charakter,<sup>11</sup> resp. predstavujú určitý barometer pre rozhodovacu činnosť obecného zastupiteľstva a starostu obce. Ak sme sa pri miestnom referende dožadovali právneho určenia jeho záväznosti pre orgány obce, pri zhromaždeniach obyvateľov obce mohol zákonodarca výslovne stanoviť, že ich závery majú pre orgány obce odporúčací charakter. Toto konštatovanie vôbec nebráni tomu, aby si mestá a obce vo svojich štatútoch určili pre zhromaždenia obyvateľov a ich závery inú, „silnejšiu“, či záväznejšiu pozíciu.

Nechceme znižovať význam a potrebu organizovania zhromaždení obyvateľov obcí. Práve naopak, predstavitelia obecných samospráv (hlavne v malých obciach) by ich mali využívať v oveľa väčšej miere ako doteraz, pretože prinášajú celý rad výhod – sú priestorom pre bezprostredný kontakt s obyvateľmi (voličmi), umožňujú priame vydiskutovanie sporných, či problémových záležitostí a navyše sú časovo a finančne oveľa menej náročné ako je

<sup>8</sup> KOUDELKA, Z. 2007. Samospráva obce. Praha: Linde Praha. s. 23.

<sup>9</sup> PALÚŠ, I. a kol. 2018. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. s. 28 a nasl.

<sup>10</sup> ALMAN, T., 2017. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy, Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, str. 86 – 87.

<sup>11</sup> DRGONEC, J., 2004. Ústava Slovenskej republiky. 1. vydanie. Bratislava: Heuréka, str. 446 – 447.

organizácia a priebeh miestneho referenda. V mnohých prípadoch by mohli predchádzať možnému vyhláseniu miestneho referenda.

Čo dodať na záver k tejto časti? Obidve formy priamej demokracie (participácie) využívajú obce skôr výnimočne, než pravidelne, resp. často. Nie je priestor na širokú analýzu dôvodov prečo je to tak. V stručnosti však skúsime pomenovať aspoň tri zásadné dôvody. Prvým, je príliš všeobecná a nejednoznačná úprava obidvoch foriem občianskej participácie, ktoré hlavne z miestneho referenda robí neefektívny inštitút, ktorého praktické uplatnenie neraz prináša problémy, než efektívny a prínosný výsledok. Druhým dôvodom je neochota, či neschopnosť (alebo obava?) volených funkcionárov obecnej samosprávy vzťahujúca sa hlavne k možnému organizovaniu zhromaždení obyvateľov obce. Tretí dôvod predstavuje pasivita obyvateľov obcí (miest), ktorá neraz jednu, či druhú formu participácie v miestnych podmienkach znefunkčňuje. Prax obecných samospráv prináša mnoho prípadov, keď by obyvatelia uvítali, aby orgány obecnej samosprávy rozhodli v ich záujme, najlepšie však tak, aby sa oni sami v súvislosti s takýmto rozhodnutím nemuseli nijako angažovať.

## Záver

Pokúsili sme sa o stručnú analýzu vybraných foriem účasti obyvateľov na samospráve obce. Z našich kritických postrehov vyplýva, že súčasný stav danej problematiky trpí viacerými nedostatkami. Ich riešenie vidíme v dvoch rovinách.

Tú prvú, predstavuje požiadavku zdokonalenia súčasnej právnej úpravy v zmysle jej precizovania tak, aby jednotlivé formy participácie obyvateľov na samospráve obce mali svoj reálny základ a predstavovali efektívny prostriedok na chode obecných samospráv. Slovenský zákonodarcu by v tejto súvislosti mal využiť skúsenosti krajín V4, ktoré v mnohom môžu byť preňho zdrojom inšpirácie (napr. právna úprava záväznosti miestneho referenda – Česká republika, objektívnejší spôsob odvolania starostu obce – Poľská republika, fungovanie komisií obecných zastupiteľstiev a miestna iniciatíva - Maďarsko).

Druhú rovinu, oveľa ťažšiu, predstavuje skvalitnenie výberu kandidátov na funkciu starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva. Malo by ísť o ľudí, najmä pokiaľ ide o poslancov obecných zastupiteľstiev, ktorí naplňujú pomyselný trojuholník: vedieť – chcieť – môcť. Požiadavka náročná hlavne pre malé obce, kde záujem o vykonávanie funkcie poslancov (ale niekedy aj starostu obce) je veľmi malý, a teda výber neraz žiadny. Aj to je dôsledok nerealizovanej komunálnej reformy.

## Literatura

- [1] ALMAN, T., 2017. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*, Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, str. 86 – 87.
- [2] DRGONEC, J., 2004. Ústava Slovenskej republiky. 1. vydanie. Bratislava: Heuréka, str. 446 – 447.
- [3] KOUDELKA, Z. 2007. Samospráva obce. Praha: Linde Praha. s. 23.
- [4] MERKL, A. 1932. Obecní správní právo. Díl druhý. Praha-Brno: Orbis, s. 202 – 203.
- [5] MIKULE, V. K ústavním základům územní samosprávy. In: KYSELA, J. /ed/, 2003. Deset let Ústavy České republiky, východiská, stav, perspektivy. Praha: Eurolex Bohemia, s. 412.



- [6] PALÚŠ, I. a kol. 2018. Formy uskutočňovania obecnej samosprávy. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. s. 28 a nasl.
- [7] PALÚŠ, I. a kol. 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. s.226.
- [8] PALÚŠ, I. - M. HENCOVSKÁ, 2013. Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí. In: Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy, Časť 1.“, konanej v dňoch 11. – 12. 9.2013 na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Košice, s. 260 a nasl.
- [9] TEKELI, J. – M. HOFFMAN, 2014. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. Bratislava: Wolter Kluwer, s. 466.

### **Kontakt**

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.  
Slezská univerzita v Opavě  
Fakulta veřejných politik v Opavě  
Ústav středoevropských studií  
Bezručovo nám. 885/14  
746 01 Opava  
Česká republika  
e-mail: igor.palus@fvp.slu.cz

# PROBLÉMY MALÝCH OBCÍ NA PŘÍKLADE VYBRANÝCH OKRESOV PREŠOVSKÉHO KRAJA

**Richard Brix**

## **Abstrakt:**

Problematika malých obcí je súčasťou odborného diskurzu týkajúceho sa verejnej správy, samosprávy či sídelnej štruktúry. Slovenská republika patrí ku krajinám s najväčším podielom veľmi malých miestnych samospráv. Existencia veľkého počtu malých obcí so sebou prináša celý rad problémov v mnohých oblastiach. V predkladanom príspevku poukazujeme na takéto problémy v rámci vybraných okresov Prešovského samosprávneho kraja, ktorý patrí v rámci územia SR k najviac fragmentovaným častiam.

## **Klíčová slova:**

malá obec, problémy, infraštruktúra, služby, sídelná štruktúra

## **Abstract:**

The issue of small municipalities is part of the professional discourse concerning public administration, self-government or settlement structure. The Slovak Republic is one of the countries with the highest proportion of very small local governments. The existence of a large number of small municipalities raises a number of problems in many areas. In this paper we point out such problems within selected districts of the Prešov Self-Governing Region, which belongs to the most fragmented parts within the territory of the Slovak Republic.

## **Key words:**

small village, problems, infrastructure, services, settlement structure

## **Úvod**

Sídelná štruktúra SR je do značnej miery špecifická. Na pomerne malom území s priemernou hustotou obyvateľstva sa rozprestiera veľmi značné množstvo obcí. Práve fakt, že ide o obce v pravom slova zmysle (a nie sídla) do značnej miery vyúsťuje do celého okruhu krátkodobých ako aj dlhodobých problémov slovenských miestnych samospráv. Spolu s Českou republikou či Francúzskom patríme ku krajinám, ktoré majú najmenšiu priemernú veľkosť obce v Európe. Samotná existencia množstva malých samospráv sama o sebe neprináša komplikácie, avšak v kombinácii s nízkymi rozpočtami, veľmi slabým personálnym a technickým zázemím a tiež svojou lokalizáciou ide v mnohých prípadoch o pomerne neefektívne celky, poskytujúce minimum základných služieb a infraštruktúry. Ide o uzatvorený kolobeh problémov, ktoré sa začínajú pri ich veľkosti, od ktorej sa zásadne odvíja výška rozpočtu, cez následné „neplnenie“ a „neposkytovanie“ služieb až po výrazne negatívne sociálne, ekonomické a v neposlednom rade aj demografické ukazovatele. Z hľadiska geografického sa tento jav nevyskytuje rovnomerne na celom území SR. Dlhodobo najnižšiu priemernú veľkosť obcí vykazuje Prešovský a Banskobystrický samosprávny kraj. Pre účely tohto príspevku, načrtujeme problémové oblasti v rámci vybraných okresov Prešovského samosprávneho kraja. V prípade vybraných okresov ide rámcovo o stovky obcí, ktoré svojou veľkosťou nedosahujú ani zďaleka štandard veľkosti bežnej európskej obce a keďže zásadná zložka obecného rozpočtu je naviazaná na prerozdelenie dane z príjmov fyzických osôb, sú

tieto obce odkázané na rôzne druhy pomoci pri realizácii aspoň torza služieb a infraštruktúry, ktoré by obce mali svojim obyvateľom poskytovať (Jakabová, Jenčo, 2012).

## 1. Súčasný stav a vývoj sídelnej štruktúry SR v rámci Európy

Všeobecne sa zdá, že mať okolo 2 900 obcí v krajine s takmer 5,5 miliónmi obyvateľov a v rozlohe 49 000 km<sup>2</sup> je dosť neobvyklé. Priemerná obec na Slovensku má približne 1 860 obyvateľov. Sídelnú štruktúru možno charakterizovať ako vysoko fragmentovanú s veľkým podielom vidieckych obcí. Ako už bolo uvedené, obce do 1 000 obyvateľov predstavujú takmer 67% z celkového počtu obcí na Slovensku (Podmanická, 2014). V období Československa po druhej svetovej vojne nastali určité konsolidačné tendencie. Kým v roku 1950 bolo na Slovensku okolo 3 300 obcí, v roku 1989 ich celkový počet klesol na 2 700 (Sloboda, 2005). K stabilizácii prispeli nedemokratické, často doslova vynútené reformy. Negatívny aspekt týchto rokov je stále viditeľný v postoji občanov k niektorým možným fúziám dnes. Z rôznych typov integračných procesov prevládal najmä proces združovania obcí v prímestských oblastiach a spájanie dvoch vidieckych obcí. Tieto zmeny sa uskutočnili najmä na západnom a strednom Slovensku. Nasledujúca tabuľka ukazuje, ako sú obce rozmiestnené po celom Slovensku (Nižňanský, 2009).

Tab. 1.1 – Počet obcí v jednotlivých krajoch

| Kraj            | Počet obcí  | Počet obyvateľov | Priemerná veľkosť obce |
|-----------------|-------------|------------------|------------------------|
| Bratislavský    | 73 (2,5%)   | 622706           | 8530                   |
| Trnavský        | 251 (8,7%)  | 561525           | 2237                   |
| Trenčiansky     | 276 (9,8%)  | 599214           | 2171                   |
| Nitriansky      | 354 (12,2%) | 705661           | 1993                   |
| Žilinský        | 315 (10,9%) | 697502           | 2214                   |
| Banskobystrický | 516 (17,8%) | 653186           | 1266                   |
| Prešovský       | 666 (23%)   | 807011           | 1212                   |
| Košický         | 440 (15,2%) | 778120           | 1768                   |
| Spolu           | 3 222,4     | 3 535,5          | 3 689,0                |

Zdroj: vlastné spracovanie na základe dát Štatistického úradu SR

Tabuľka zobrazuje rozdelenie obcí na Slovensku. Najdôležitejším ukazovateľom pre účely našej práce je priemerné obyvateľstvo obce. Ako je zobrazené, najkonsolidovanejšie obce sú v Bratislavskom kraji. Toto je čiastočne skreslené z dôvodu veľkosti hlavného mesta, ktoré sa započítava do celkového priemeru. Fragmentácia osídlenia je najviac postihnutá v dvoch samosprávnych krajoch a to konkrétne v Banskobystrickom a Prešovskom kraji.

Bývalé krajiny komunistického bloku začali po demokratických revolúciách proces decentralizácie. Mnoho obcí si vyžadovalo samostatnosť, takže vo východnej Európe došlo k fragmentácii sídelnej štruktúry. Na druhej strane Európy existovala tendencia všeobecného tlaku na vytváranie väčších a efektívnejších obcí. Konsolidačné vlny sa uskutočnili v krajinách ako Belgicko, Holandsko, Švédsko, Nórsko alebo Fínsko.

Štruktúra miestneho osídlenia na Slovensku je považovaná za jednu z najviac fragmentovaných v celej Európe. OECD uvádza, že slovenská sídelná štruktúra je takmer úplne vidiecka, a preto by sa mala uskutočniť konsolidačná reforma. Zároveň musíme pamätať na to, že žiadny zo zahraničných konsolidačných modelov nie je možné uplatniť v celom rozsahu. (Klimovský, 2009). Program rozvoja vidieka okrem iného upozornil na nedostatok pracovných

príležitostí a vysokú mieru nezamestnanosti. Slovensko čelí dlhodobej nezamestnanosti so značnými ťažkosťami, pretože má najväčší podiel v tejto skupine v celej EÚ. Vo vidieckych oblastiach je nedostatok infraštruktúry bežný. V programe rozvoja vidieka sa uvádza, že najproblematickejšie sú obce do 300 obyvateľov. Tento dokument tiež prichádza s jedným kontroverzným návrhom. Autori dokumentu navrhujú nechať najmenšie obce úplne vyľudniť, pretože by to malo byť najlacnejšie riešenie. Druhé riešenie uvedené v materiáli poukazuje na opačnú možnosť - vybudovanie infraštruktúry. Amalgamácia resp. zlučovanie obcí je tretí a posledný spôsob zlepšenia štruktúry osídlenia (Program rozvoja krajiny, 2014).

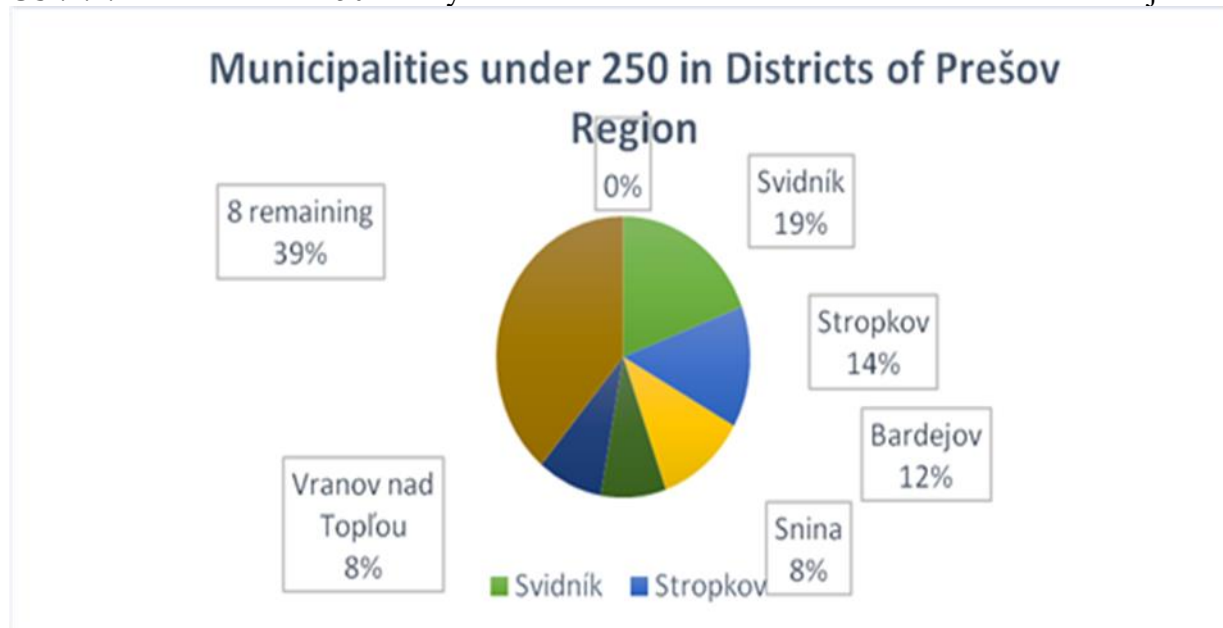
Územná konsolidácia vytvára priestor pre lobistické skupiny, ktoré sú zástupcami plurálnej spoločnosti. Väčšie samosprávy sú tiež menej náchylné na akýkoľvek druh korupcie. V malých obciach existuje malá šanca na rozvoj siete dobrovoľných organizácií a na podporu miestneho hospodárskeho rozvoja. Možnosti rozvoja malých obcí sú založené na ich silných a slabých stránkach. Rozvoj poľnohospodárstva, cestovného ruchu a agroturistiky, využívanie voľných priestorov a stavenísk by mohol pomôcť pri posilňovaní týchto vidieckych oblastí. Na druhej strane demografická štruktúra a dopravná dostupnosť sú negatívnymi faktormi (Swianiewicz, 2002).

Snaha o vytvorenie väčších administratívnych jednotiek bola zrejma už v predchádzajúcich storočiach. Jednou z prvých zlúčených obcí bola dedina zvaná Oščadnica na Kysuciach. Výrazné zmeny v slovenskej sídelnej štruktúre však prinieslo 20. storočie. Po druhej svetovej vojne sa v bývalom Československu uskutočnilo obdobie konsolidácie vo vidieckych oblastiach. Od 60. rokov 20. storočia sa začal mestský experiment, keď najvyšší predstavitelia štátu zaviedli model, ktorý by mal upevniť sídelnú štruktúru v podobe modeli strediskových obcí. Tento model čiastočne stabilizoval sídelnú štruktúru, no roku 1989 sa znovu sídelná štruktúra viac fragmentovala najmä vďaka zmene politického režimu (Tekeli, 2013).

## **2. Sídelná štruktúra vybraných okresov Prešovského kraja**

Kým na Slovensku máme 67% obcí zaradených v kategórii do 1000 obyvateľov, tento podiel sa zvyšuje v prípade Prešovského kraja na 82%. Celkový počet obcí v kraji sa v období rokov 1961 - 1991 znížil zo 681 na 652. Zaniklo iba 12 obcí. Zmizli kvôli výstavbe vodných nádrží Domaša a Veľká Slatina (Ištok). V priebehu 90. rokov vzniklo iba 18 nových obcí, zatiaľ čo zvyšok Slovenska bol zasiahnutý väčšou fragmentáciou. Fragmentácia sa v rámci okresov tohto kraja pomerne zásadne líši. Vnútorne rozdiely sú veľké, najmä pokiaľ ide o priemernú veľkosť obcí. Okres Poprad je najkonsolidovanejším okresom, pretože sa v ňom nenachádza obec do 200 obyvateľov. Kežmarok, Prešov, Sabinov, Stará Ľubovňa a Vranov nad Topľou sú domovom pre viac ako 20% obcí do 250 obyvateľov, hoci v týchto obciach žije len mierne viac ako 2% celkovej populácie kraja. Najvyšší stupeň fragmentácie tvoria okresy Stropkov a Svidník, ktoré sa nachádzajú na severe regiónu. Viac ako 50% všetkých obcí v týchto oblastiach je obývaných menej ako 200 obyvateľmi (Štatistický úrad SR, 2019).

Obr.2.1.-Obce do 250 obyvateľov v rámci okresov Prešovského kraja



Zdroj: vlastné spracovanie

## 2.1 Sídlná štruktúra okresov Svidník, Stropkov, Snina a Medzilaborce

Ak sa pozrieme na obce v okrese Stropkov, potom pojem malá obec je zrozumiteľnejší, nakoľko v tomto okrese nachádza niekoľko veľmi malých sídel. Malou obcou rozhodne môžeme nazvať obec s názvom Bystrá, ktorá má populáciu 38 obyvateľov, Solník 55, Jakušovce 58, Krišľovce 59, Kožuchovce 67, Potôčky 75, Vladiča 75, Potoky 87, či Mrázovce 100. Pre pochopenie neschopnosti vystupovať ako jednotka samosprávy zobrazujeme spoločný ročný rozpočet týchto obcí. Tokajík, obec s počtom 112 obyvateľov, mala na rok 2016 celkový rozpočet 22 032 EUR. Náklady na chod úradu obce sú často približne polovicou tohto celkového príjmu. Zvyšok peňazí sa používa na služby. Tieto čísla jasne ukazujú závažnosť problému. Región je spolu s ďalšími 11 členmi súčasťou skupiny s názvom „najmenej rozvinuté regióny Slovenska“. Medzi tieto okresy tiež patria Kežmarok, Sabinov, Vranov nad Topľou, Rožňava, Sobrance, Trebišov, Lučenec, Poltár, Revúca, Rimavská Sobota a Veľký Krtíš.

Sídlna štruktúra Svidníka je určená aj geografickými podmienkami. Okres sa rozprestiera v pohorí Nízke Beskydy, konkrétne medzi Ondaveckou a Laboreckou vrchovinou. Nehostinnosť regiónu spolu s ekonomickou zaostalosťou je jedným z dôvodov, prečo hustota obyvateľstva bola vždy nízka a nebolo v nej založených veľa veľkých osád.

V 43 obciach je až v prípade 27 obývaných menej ako 250 obyvateľmi. Keď sa pozrieme na veľkosť obcí klasifikovaných v kategórii viac ako 250, s výnimkou mesta Stropkov, existujú iba 3 obce s počtom obyvateľov nad 500.

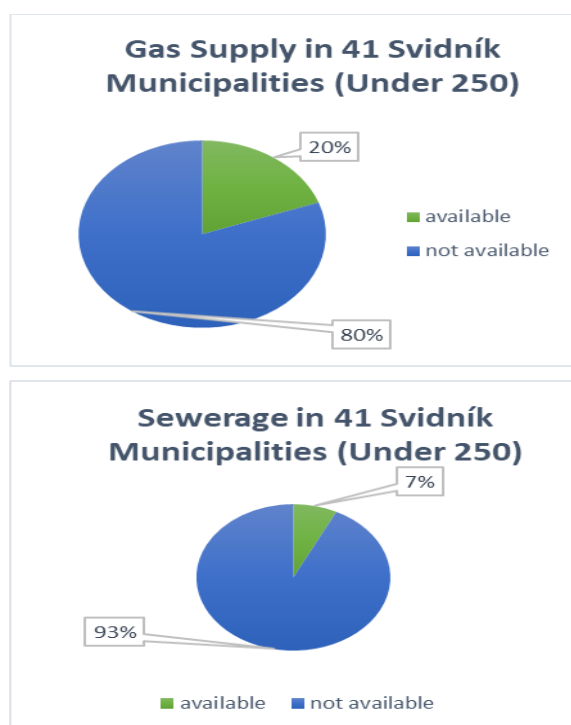
Okres Snina je z hľadiska rozlohy 4. najväčším okresom v Prešovskom kraji. Z hľadiska počtu obyvateľov ide o 9. najväčší okresu v regióne. Počet obyvateľov je približne 38 000 obyvateľov s celkovou hustotou obyvateľstva 47 obyvateľov /km<sup>2</sup>, čo je na Slovensku podpriemerná úroveň. Hraničí na západe s okresom Humenné a Prešova, na juhu s okresom Sobrance. Je to jeden z piatich okresov, ktorý hraničí s dvoma štátmi. Severná hranica okresu je štátnou hranicou s Poľskom a východná hranica tvorí štátnu hranicu s Ukrajinou. V obci sa nachádza 34 obcí (Štatistický úrad SR).

Z 79 okresov je okres Medzilaborce najmenší na Slovensku. Je obývaný menej ako 12 000 občanmi. Hustota tejto oblasti je veľmi nízka v porovnaní s inými okresmi na Slovensku. V samotnom meste Medzilaborce žije viac ako 55% všetkých obyvateľov tohto okresu. Okres Medzilaborce je negatívne ovplyvňovaný postupne klesajúcim počtom obyvateľov. Veľmi nepriaznivá je aj veková štruktúra obyvateľstva. Podiel obyvateľstva v produktívnom veku je tu veľmi nízky, zatiaľ čo podiel obyvateľstva v poproduktívnom veku je veľmi vysoký. Nízka hustota obyvateľstva a nízka priemerná veľkosť obcí sú čiastočne spôsobené geografickými podmienkami, keďže túto oblasť tvorili Východné Karpaty a Laborecká vrchovina.

### 3. Problémy malých obcí Prešovského kraja v oblasti zabezpečenia základnej infraštruktúry

V tejto časti príspevku chceme poukázať na úroveň zabezpečenia infraštruktúry najfragmentovanejších okresov Prešovského kraja. V rámci príspevku poukazujeme na základnú dostupnosť infraštruktúry v podobe pripojenia obcí na centrálny vodovod, kanalizáciu či plynofikáciu. V zásade ide pri malých obciach o oveľa širší okruh problémov, spojených s mnohými oblasťami, no nazdávam sa, že práve vybavenosť a dostupnosť základnej infraštruktúry pomerne vierohodne dokumentuje stav veľmi malých obcí na Slovensku. Na nasledujúcom obrázku resp. grafe vidíme hodnoty dostupnosti plynofikácie a kanalizácie v 41 obciach do 250 obyvateľov o okrese Svidník.

Obr.3.1.-Plynofikácia a kanalizácia v okrese Svidník

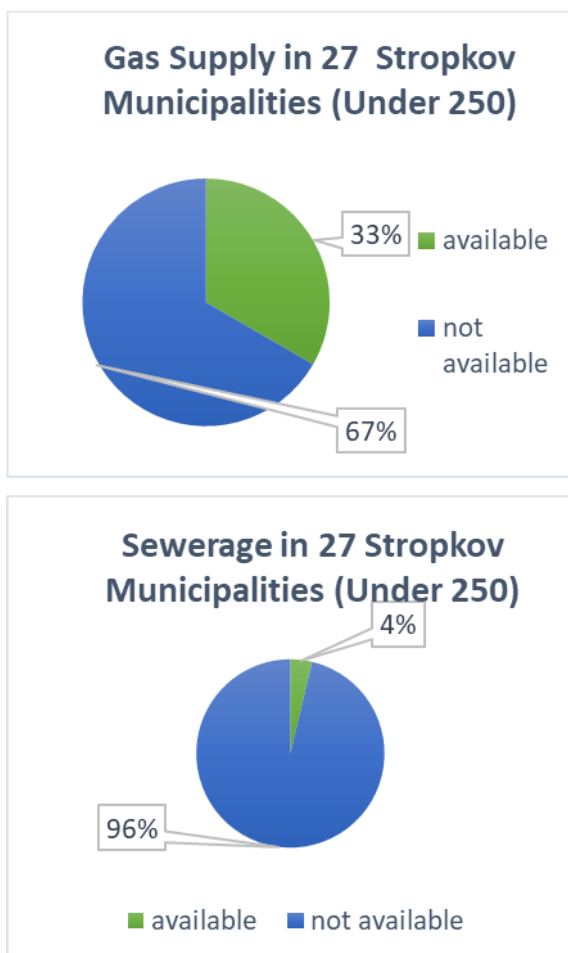


Zdroj: vlastné spracovanie

V okrese Svidník existuje iba jedna malá obec s názvom Krajná Poľana s počtom obyvateľov 245, ktorá má aspoň dve tretiny svojej rozlohy pokrytú kanalizáciou. Čiastočne vybudovanú kanalizáciu majú tiež ďalšie dve obce, Medvedie a Nová Polianka. Pokiaľ ide o plynofikáciu v okrese Svidník, na plynovod je napojených iba 8 obcí.

Okres Stropkov má veľmi podobné geografické podmienky ako okres Svidník. Nachádza sa tiež medzi Ondaveckou a Laboreckou vrchovinou na vonkajších hraniciach Karpát. Dejiny vytváranie sídelnej štruktúry majú podobnú históriu ako v ostatných periférnych okresoch kraja. Zabezpečenie plynofikácie v 27 obciach v okresoch Stropkov je veľmi slabo rozvinuté. Ešte horšia situácia je v prípade kanalizácie v 27 malých obciach, nakoľko táto je čiastočne rozvinutá iba v malej obci Breznička s viac ako 130 obyvateľmi.

Obr. 3.2. Plynofikácia a kanalizácia v okrese Stropkov



Zdroj: vlastné spracovanie

## Záver

Problematika malých obcí v sebe zahŕňa celú radu problematických okruhov najmä v prípade ak sa jej v danej krajine neprikladá dostatočná relevancia. To je prípadom napr. aj Slovenskej republiky. Problémy s ktorými sa veľmi mále sídla potýkajú, je možno rozdeliť do viacerých okruhov. Jedna skupina problémov je spojená s výraznými ťažkosťami obcí pri kreovaní obecných orgánov a to nielen v podobe obsadenie funkcie starostu a obecného zastupiteľstva. Omnoho širším balíkom problémov či výziev je pre malé obce poskytovanie služieb a základnej infraštruktúry, nehovoriac už o následnom rozvoji, ktorý je v týchto prípadoch absolútne zanedbaný. V našom príspevku sme načrtli na základe grafov vybrané

nedostatky obcí pri poskytovaní základnej infraštruktúry. Domnievame sa, že práve čísla dokumentujúce úroveň zabezpečenia infraštruktúry pomerne vhodne odrzkadľujú stav týchto obcí. Riešení na efektívnejšie a kvalitnejšie zabezpečenie základnej infraštruktúry a služieb obcí je viacero. Dovtedy, kým sa však ku žiadnemu zásadnému návrhu riešenia nepristúpi aj v realite, je potrebné, aby poukazovanie na deficit „ultra“ malých obcí boli predmetom odbornej diskusie.

## Literatura

- [17] JAKABOVÁ, Z., JENČO, M. 2012. Fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska s dôrazom na problematiku malých obcí. In Region v rozvoji spoločnosti 2012. [online]. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2012, ISBN 978-80-7375-652-9 s. 99-104.
- [18] KLIMOVSKÝ, D. 2009. O možných riešeniach fragmentovanej lokálnej sídelnej štruktúry. Acta Politologica, roč. 1, č. 2, s. 182-213. ISSN 1803-8220. KLIMOVSKÝ, D. 2010. Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach. In Acta Politologica [online]. 2010, roč.2, č.3[cit. 2019.08.08]. Dostupné z: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00089.pdf>.
- [19] NIŽŇANSKÝ, V. a kol. 2009. Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku. Bratislava: Merkury, 2009. 59s. ISBN 978-80-3564-552-4.
- [20] PROGRAM ROZVOJA VIDIEKA. 2014: research report. Bratislava: Ministerstvo pôdohospodárstva SR, 2014. 705s.
- [21] SLOBODA. D. 2005. Charakter sídelnej štruktúry ako predpoklad pre komunálnu reformu. [online]. [cit.2019.09.08]. Dostupné z: [http://www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda\\_komreforma.pdf](http://www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda_komreforma.pdf).
- [22] SWIANIEWICZ, P. 2002 (ed.). Consolidation of Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: Open Society Institute – LGI, s. 1-29. ISBN 963-9419-45-1.
- [23] ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2019. [online]. [cit. 2019 08.08] Dostupné z: [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk).
- [24] TEKELI, J. 2013. Zlučovanie a rozdelenie slovenských obcí. In Ius et Administration [online]. 2013, roč. 2, č. 2 [cit. 2019 11.08]. Dostupné z: <http://iusetadministratio.eu/jozef-tekeli-496.html>.

Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

### Kontakt

PhDr. Richard Brix, PhD.  
Univerzita sv. Cyrila a Metoda  
Fakulta sociálnych vied  
Katedra verejnej správy  
Bučianska 4/A  
91701 Trnava  
Slovensko  
[richard.brix@ucm.sk](mailto:richard.brix@ucm.sk)



# PROBLEMATIKA PODDODAVATELE U ZADÁVÁNÍ VEŘEJNÝCH ZAKÁZEK V POLSKÉ REPUBLICE

Danuta Duda

## **Abstrakt:**

Problematika poddodavatele je velmi častou řešenou otázkou u zadávání veřejných zakázek. Pokud není dodavatel schopen prokázat splnění určité části veřejné zakázky či plnit určité části kvalifikace požadované veřejným zadavatelem v plném rozsahu, může splnění v chybějícím rozsahu prokázat prostřednictvím poddodavatele. Tento příspěvek se zabývá problematikou poddodavatele u zadávání veřejných zakázek v Polské republice. Cílem článku je zhodnotit problematiku poddodavatele v Polské republice.

## **Klíčová slova:**

Dodavatel, poddodavatel, Polsko, veřejná zakázka, zadavatel.

## **Abstract:**

The issue of subcontractors is a very often solved question in public procurement. If the contractor is not able to demonstrate the fulfillment of the part of the contract or to fulfill certain parts of the qualifications required by the contracting authority, it can prove the fulfillment to the missing extent through a subcontractor. This paper deals with the issue of subcontractors in public procurement in the Republic of Poland. The aim of the article is to evaluate the issue of subcontractors in the Republic of Poland.

## **Key words:**

Contracting authority, Poland, public contract, public procurement contractor, subcontractor.

## **Úvod**

Poddodavatelem je osoba, která má místo dodavatele fyzicky plnit určitou část veřejné zakázky, např. provést část stavebních prací, jak rovněž osoba, která pro plnění veřejné zakázky poskytuje dodavateli určité věci či práva, např. technické zařízení pro plnění veřejné zakázky nebo autorská práva (Krč, 2013). Dne 24. prosince 2013 nabyla účinnosti novela zákona Prawo zamówień publicznych (dále již Pzp), která rozšířila rozsah ochrany poddodavatelů. Zavedla mj. v čl. 2 písm. 9b) Pzp definici poddodávky, což je písemná smlouva za úplaty, jejímž předmětem jsou služby, dodávky nebo stavební práce, které tvoří součást veřejné zakázky, uzavřená mezi vybraným dodavatelem a jiným subjektem (poddodavatelem). Tady je nutné rozlišovat mezi druhem veřejné zakázky, zda se jedná o veřejné zakázky na stavební práce, dodávky nebo služby, neboť je zřejmé, že o poddodávku u veřejných zakázek na dodávky a služby půjde pouze v případě smlouvy uzavřené mezi dodavatelem a poddodavatelem. V případě veřejných zakázek na stavební práce se bude jednat i o uzavření smlouvy mezi poddodavatelem a dalšími poddodavateli.

Zadavatel požaduje, aby dodavatel uvedl část veřejné zakázky, jejíž plnění se chystá svěřit poddodavateli a také název (firmu) nebo jméno a příjmení, kontaktní údaje poddodavatelů.

## **Problematika poddodavatele v Polské republice**

Dle čl. 36a a 36b Pzp dodavatel může pověřit provedení veřejné zakázky poddodavateli. Zadavatel může stanovit povinnost osobního výkonu dodavatelem:

- a) klíčových částí veřejné zakázky na stavební práce nebo služby;
- b) prací souvisejících s umístěním a instalací v rámci veřejné zakázky na dodávky.

Toto ustanovení se netýká poddodavatele, pokud se dodavatel odvolává na jeho technické kvalifikační předpoklady (znalosti a zkušenosti, technický potenciál, schopnost plnit předmět veřejné zakázky), finanční či ekonomické kvalifikační předpoklady.

Dle čl. 143a odst. 1 Pzp u veřejných zakázek na stavební práce, jejichž termín realizace je delší než 12 měsíců, se rozlišují dvě situace:

a) pokud smlouva stanoví splatnost odměny dodavateli v částech – podmínkou zaplacení zadavatelem druhé a další splátky odměny za přijaté stavební práce je předložení dodavatelem důkazů o zaplacení odměny poddodavatelům a druhým poddodavatelům podílejících se na realizaci stavebních prací;

b) pokud smlouva stanoví splatnost celé odměny dodavateli po celkovém provedení stavebních prací - zadavatel je povinen zajistit poskytování záloh, přičemž poskytování dalších záloh zadavatelem vyžaduje důkazy o zaplacení vymahatelné odměny poddodavatelům a druhým poddodavatelům, kteří se účastnili plnění části veřejné zakázky, za kterou byla záloha proplácena.

V případě, kdy dodavatel nepředloží tyto důkazy o zaplacení poddodavatelům, zadavatel pozdrží vyplacení odměny za provedené stavební práce nebo další zálohy.

Dle čl. 143b odst. 1, 2 a 5 Pzp dodavatel, poddodavatel nebo druhý poddodavatel veřejné zakázky na stavební práce, kteří mají v úmyslu uzavřít smlouvu o poddodávkách, jejichž předmětem jsou stavební práce, je povinen během plnění veřejné zakázky na stavební práce předložit zadavateli návrh smlouvy. Poddodavatel nebo druhý poddodavatel je povinen doložit souhlas dodavatele na uzavření smlouvy o poddodávce o obsahu shodném s návrhem smlouvy. Termín zaplacení odměny poddodavateli nebo druhému poddodavateli, stanovený ve smlouvě o poddodávce, nemůže být delší než 30 dnů ode dne doručení dodavateli, poddodavateli nebo druhému poddodavateli faktury nebo účtu, které potvrzují provedení poddodavatelem nebo druhým poddodavatelem dodávky, služby nebo stavební práce. Dodavatel, poddodavatel nebo druhý poddodavatel veřejné zakázky na stavební práce předkládá zadavateli ověřenou kopii smlouvy o poddodávce na stavební práce a to do 7 dnů ode dne jejího uzavření.

Zadavatel může vznést námitky k návrhu smlouvy o poddodávce, týkající se veřejné zakázky na stavební práce, pokud smlouva nesplňuje zadávací podmínky.

V případě, kdy se dodavatel nebo poddodavatel snaží vyhnout povinnosti placení, tak zadavatel musí uhradit bezprostředně dlužnou částku poddodavateli nebo druhému poddodavateli, který uzavřel se souhlasem zadavatele smlouvu o poddodávce, jejíž předmětem jsou stavební práce, nebo pokud se zadavatel se smlouvou o poddodávce, jejichž předmětem jsou dodávky nebo služby, seznámil (čl. 143c odst.1 Pzp).

Bezprostřední platba od zadavatele pokrývá jen částku bez úroků, která přísluší poddodavateli nebo druhým poddodavatelům. V případě, že zadavatel zaplatí bezprostředně

poddodavateli nebo druhému poddodavateli, musí odečíst tuto částku z odměny vyplacené dodavateli. Důležité je, že zadavatel, před provedením bezprostřední platby poddodavateli, je povinen umožnit dodavateli vznést písemné námitky týkající se oprávněnosti bezprostředního zaplacení odměny poddodavateli nebo druhým poddodavatelům. Zadavatel informuje o lhůtě vznesení námitek, lhůta nesmí být kratší než 7 dnů ode dne obdržení informace. Pokud budou námitky předloženy dodavatelem, v této sedmidenní lhůtě, zadavatel může:

a) neprovést bezprostřední platbu odměny poddodavateli nebo druhému poddodavateli, v případě, že dodavatel prokáže neoprávněnost takové odměny, nebo

b) vložit do soudní úschovy částku potřebnou k pokrytí odměn poddodavatele nebo druhého poddodavatele, pokud zadavatel má zásadní pochybnosti o výši odměny nebo o subjektu, kterému má být odměna určena, nebo

c) provést bezprostřední platbu odměny poddodavateli nebo druhému poddodavateli, pokud poddodavatel nebo druhý poddodavatel prokáže oprávněnost této odměny (čl. 143c Pzp).

Pokud zadavatel zaplatil bezprostředně poddodavateli nebo druhému poddodavateli již několikrát nebo částka, kterou zaplatil, je větší než 5 % z hodnoty veřejné zakázky, tak to může být důvodem pro odstoupení od smlouvy ze strany zadavatele (čl. 143c odst.7 Pzp).

Jak již bylo zmíněno, dne 24. prosince 2013 nabyla účinnosti novela zákona Pzp, která rozšířila rozsah ochrany poddodavatelů. Bohužel, ne všechny tyto změny týkající se problematiky poddodavatele byly pozitivní, mnoho z nich chrání sice poddodavatele, ale situace pro dodavatele je složitější. Právní předpisy nezahrnují žádné informace, týkající se smlouvy o poddodávce nebo jaké podmínky či požadavky mohou být vymezeny zadavatelem pro poddodavatele ve smlouvě o poddodávce.

Z pohledu autorky pochybnosti vyvolávají rovněž právní předpisy týkající se možnosti omezení využívání služeb poddodavatelů dle čl. 36a odst. 2 Pzp a to vzhledem k tomu, že předpokládají, že zadavatel může stanovit povinnost osobního výkonu dodavatelem klíčových částí veřejné zakázky na stavební práce a služby. Na jedné straně toto ustanovení umožňuje dodavateli pověřit provedení veřejné zakázky poddodavatelem, na druhé straně bere v úvahu oprávněné zájmy zadavatele a tímto omezuje dodavatele. Omezení na využití poddodavatelů je tedy mnohem jednodušší, než bylo před novelizací zákona Pzp. Pouze od uvážení zadavatele závisí, zda klíčovou část veřejné zakázky provede osobně dodavatel nebo ne. Zadavatel tedy nemusí prokazovat, že omezení využití poddodavatele je odůvodněno povahou veřejné zakázky. Zákonodárce vyloučil možnost delegovat provádění plnění nejdůležitějších částí veřejné zakázky subjektům, u kterých nebyly ověřeny potřebné kvalifikace k plnění veřejné zakázky (Granecki, 2014).

Dalším problémem v rámci problematiky poddodavatele je definice pojmu „klíčové části veřejné zakázky“, která není v zákoně Pzp nikde definována, takže záleží pouze od zadavatele, které části veřejné zakázky uzná za klíčové a pověří jejich výkon dodavatelům.

Novela zákona Pzp týkající se poddodavatele chrání správné plnění veřejných zakázek a zároveň chrání konkurenceschopnost v zadávacím řízení. Poddodávky před touto novelizací byly upraveny pouze čl. 36 odst. 4 a 5 zákona Pzp, kde zadavatel mohl požadovat informace o části veřejné zakázky, která byla zadána formou poddodávek, a zadavatel měl právo vyhradit, že část nebo celá veřejná zakázka z důvodu její povahy nebude vyhrazena poddodavatelům.

V souladu s čl. 36b odst. 1 Pzp zadavatel může po dodavateli požadovat uvedení části veřejné zakázky, kterou má v úmyslu pověřit poddodavateli a uvedení názvy (firmy) poddodavatele. Dodavatel bude rovněž muset doložit doklady prokazující, že navrhovaný poddodavatel nebo tzv. druhý poddodavatel splňují předpoklady stanovené v zadávací

dokumentaci. Ustanovení nezahrnují žádné informace o obsahu těchto dokladů. Zejména není uvedeno, že musí splňovat náležitosti dokladů dle nařízení předsedy vlády Polské republiky ze dne 26. července 2016 o typech dokladů, které může vyžadovat zadavatel od dodavatele v zadávacím řízení (dále jen nařízení ze dne 26. července 2016). Tímto zadavatel může ve svých požadavcích upustit od seznamu dokladů obsažených v nařízení předsedy vlády a v důsledku žádat dodavatele, aby předložil doklady, které mohou být velmi těžce nebo zcela nemožné k získání. Zadavatel, který neobdrží požadované doklady, bude mít tak nárok vznést námitky, což bude mít za následek zproštění ho z odpovědnosti za zaplacení odměny poddodavatelům.

Velmi zajímavé je ustanovení čl. 36b odst. 2 Pzp, kdy může dojít ke změně nebo odstoupení poddodavatele. Pokud se změna nebo odstoupení poddodavatele týká subjektu, na jehož předpoklady se dodavatel odkazoval (jedná se o tzv. poddodavatele na prokázání kvalifikace), tak dodavatel je povinen prokázat zadavateli, že jiný navrhovaný poddodavatel nebo samotný dodavatel splňuje tyto předpoklady pro účast v zadávacím řízení. Změna a odstoupení poddodavatele nebyla výslovně upravena před novelizací v zákoně Pzp v roce 2013, což ale neznamená, že k němu nemohlo dojít.

Usnesení Národního odvolacího kolegia č.j. KIO KD 113/13 ze dne 27.12.2013 také hovoří o tom, že změna poddodavatele během plnění veřejné zakázky je možná, ale pouze, pokud nový poddodavatel splňuje předpoklady pro účast v zadávacím řízení uvedené v nabídce. Pouze taková změna umožňuje dodavateli přístup k prostředkům nutným k plnění veřejné zakázky, a neporušuje zásady hospodářské soutěže ve vztahu k jiným dodavatelům. Bez tohoto poddodavatele dodavatel nesplňuje předpoklady pro účast v zadávacím řízení a tímto by byl vyloučen ze zadávacího řízení a jeho nabídka by nemohla být vybrána. Ustanovení čl. 36b odst. 2 Pzp se týká pouze poddodavatele na prokázání kvalifikace.

Dle čl. 144 odst. 1 Pzp v souvislosti se změnou poddodavatele může dojít k podstatným změnám ustanovení uvedených ve smlouvě o veřejné zakázce ve vztahu k obsahu nabídky, na základě které byl vybrán dodavatel, takové změny jsou zakázány, ledaže zadavatel tuto možnost předvídal v zadávacích podmínkách a také určil podmínky této změny. Pokud by došlo k těmto změnám, smlouva o veřejné zakázce je neplatná.

Ustanovení před novelizací zákona Pzp neupravovalo situaci, ve které dodavatel nezaplatil poddodavateli za provedení veřejné zakázky. Aktuální úprava tuto problematiku upravuje, čl. 143a až 143d Pzp upravuje však pouze situaci týkající se veřejné zakázky na stavební práce. Dle Graneckého (2014) ustanovení čl. 143a odst. 1 Pzp mělo zajistit finanční likviditu dodavatele na stavební práce, zvýšit frekvenci vyplacené odměny, zaručit včasné a úplné vyplácení odměny za vykonanou práci.

Ustanovení čl. 143a odst. 1 Pzp se také jeví jako velmi omezující pro dodavatele stavebních prací a nadměrně chrání zájmy zadavatele. Pokud chce dodavatel získat odměnu nebo zálohu, musí předem zaplatit poddodavateli, tímto nemá však žádnou záruku, že stavební práce budou přijaty zadavatelem. Veškerá rizika vyplývající z nepřijetí veřejné zakázky ze strany zadavatele ponese dodavatel, může to otrást jeho finanční situaci a vést k neprovedení veřejné zakázky. Dodavatelé jsou nuceni platit poddodavatelům také v situaci, kdy pro tento účel nebudou mít nezbytné finanční prostředky. Může se stát, že dodavatel bude muset své rezervy poukázat na plnění veřejné zakázky. Takže bez obdržení platby od zadavatele nebudou moci mít z čeho zaplatit poddodavatele. Výsledkem je začarovaný kruh finančního selhání dodavatele, který může přímo ohrozit plnění veřejné zakázky (Ziemiński, 2013).

Dle Graneckého (2014) v praxi mohou nastat problémy při určení důkazů o zaplacení splatných odměn. Zákonodárce neupřesnil, jaké doklady mají představovat tyto důkazy. Mělo by se jednat o výpisy z bankovních účtů nebo faktury, ale také prohlášení dodavatelů, subdodavatelů nebo druhých subdodavatelů o zaplacení odměn.

Právní předpisy týkající se poddodavatelů vyžadují zaplacení dlužné částky bezprostředně poddodavatelům nebo druhým poddodavatelům. Obecně platí, že neexistuje jiný způsob finančního vyrovnání mezi dodavatelem a poddodavatelem, např. možnost započtení pohledávek podle občanského zákoníku Polské republiky.

Nepochopitelné je také přesné určení data výplaty odměny pro poddodavatele a druhého poddodavatele uvedené v čl. 143b odst. 2 Pzp. Dodavatel bude mít na to 30 dnů ode dne doručení poddodavateli nebo druhému poddodavateli faktury nebo účtu, které potvrzují provedení poddodavatelem nebo druhým poddodavatelem dodávky, služby nebo stavební práce. Tento mechanismus také přímo ohrožuje likviditu dodavatele, což může vést k ukončení veřejné zakázky.

Zákon Pzp nestanoví sankce za překročení termínu uvedeného v čl. 143b odst. 5 Pzp. Překročení termínu vyplývajícího z čl. 143b odst. 5 zákona Pzp může však přispět k zproštění povinnosti zadavatele od bezprostředního vyplacení splatné odměny přímo poddodavateli nebo druhému poddodavateli. Zaplacení bezprostředně poddodavateli nebo druhému poddodavateli souvisí se souhlasem zadavatele se smlouvou o poddodávce, kde předmětem jsou stavební práce nebo po seznámení se zadavatele se smlouvou o poddodávce, jíž předmětem jsou dodávky nebo služby dle čl. 143c odst. 1 Pzp. Odměna zaplacená bezprostředně zadavatelem se vztahuje pouze na pohledávky vzniklé se souhlasem zadavatele se smlouvou o poddodávce, kde předmětem jsou stavební práce, nebo po seznámení se zadavatele se smlouvou o poddodávce, jíž předmětem jsou dodávky nebo služby.

Dle čl. 139 odst. 1 zákona Pzp v případě smluv týkajících se veřejných zakázek použijí se příslušná ustanovení občanského zákoníku Polské republiky ze dne 23. dubna 1964 (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145), pokud zákon Pzp nestanoví jinak. Takže pokud se jedná o důsledky uložení částky potřebné k pokrytí odměn poddodavatelů a druhých poddodavatelů do soudní úschovy dle čl. 143c odst. 5 bod 2 zákona Pzp, v případě existence zásadní pochybnosti o výši odměny nebo o subjektu, kterému má být odměna určena, tak toto uložení do soudní úschovy má stejné účinky jako splnění závazku dle čl. 470 občanského zákoníku Polské republiky. Zadavatel tím, že uložil určitou částku do soudní úschovy ve výše zmíněné situaci, je zproštěn povinnosti od zaplacení odpovídající této částce části odměny dodavatele, má rovněž nárok na náhradu nákladů uložení výše zmíněné částky do soudní úschovy (Łacki, 2014).

Ustanovení obsažené v čl. 143c odst. 7 Pzp stanoví dosti krutou sankci (tj. odstoupení od smlouvy), proto by mělo být formulováno maximálně přesně, tak to však není. Za prvé v tomto ustanovení je uvedena nešikovná formulace „provádění několikrát bezprostřední platby“, aniž by bylo jasné uvedeno, kolikrát byla potřeba provést takovou platbu, aby byla uznána za několikátou. Za druhé u odstoupení od smlouvy není specifikována žádná lhůta pro její výkon. Dodavatel tímto může být po celou dobu v nejistotě, zda si zadavatel najednou nevzpomene na situaci před několika měsíci - možná dokonce i let - a na jejím základě odstoupí od smlouvy. Pouze na základě rozhodnutí zadavatele může dojít k odstoupení od smlouvy. Každé takové fakultativní rozhodnutí může vést ke korupci a podvodům.

Z výše uvedeného je zřejmé, že právní předpisy týkající se poddodavatele ukládají zadavatelům řadu povinných řešení, které zasahují do zásady obsažené v čl. 353<sup>1</sup> občanského

zákoníku Polské republiky, který se týká svobody smluv, což je velká ingerence do vztahů zadavatel-dodavatel-poddodavatel.

## **Závěr**

Novelizace zákona Pzp Polské republiky z roku 2013 zrušila ustanovení týkající poddodavatelů v čl. 36 odst. 4 a 5 Pzp, podle kterého byl zadavatel oprávněn požadovat údaje o části veřejné zakázky, kterou má v úmyslu zadat poddodavatelům a rovněž zadavatel mohl v zadávací dokumentaci vyhradit požadavek, že určitá věcně vymezená část předmětu veřejné zakázky nebo celá veřejná zakázka nesmí být realizována poddodavatelem. Tímto ustanovením zadavatel mohl úplně omezit účast poddodavatelů na plnění veřejné zakázky.

Na místo čl. 36 odst. 4 a 5 Pzp byly zavedeny právní předpisy, jejichž úkolem je zajištění svobody při zadání poddodávky. Z ustanovení čl. 36a Pzp vyplývá, že dodavatel může svěřit provedení části veřejné zakázky poddodavateli, toto se v zásadě neliší od předchozího stavu. Nicméně k výraznému omezení došlo u oprávnění zadavatele, které se týkalo osobního výkonu veřejné zakázky dodavatelem. Toto je přípustné pouze v případě klíčových částí veřejné zakázky na stavební práce a prací souvisejících s umístěním a instalací v rámci veřejné zakázky na dodávky.

Jako velmi pozitivní se jeví v polském zákoně o veřejných zakázkách definice smlouvy o poddodávce, která byla zavedena na základě novely zákona ze dne 24. prosince 2013, tato definice však neobsahuje žádné informace, týkající se smlouvy o poddodávce nebo jaké podmínky či požadavky mohou být vymezeny zadavatelem pro poddodavatele ve smlouvě o poddodávce.

Pokud se jedná o změnu poddodavatele, tak v Pzp není výslovně toto upraveno, proto se jeví jako velmi vhodné ustanovení čl. 36b odst. 2 Pzp, které přímo umožňuje změnu poddodavatele v případě, kdy jiný poddodavatel splňuje předpoklady pro účast v zadávacím řízení.

V polském zákoně Pzp není nikde uvedeno, zda poddodavatel může být rovněž i dodavatelem, tady může být uplatněna zásada, že „to, co není v zákoně výslovně zakázáno, je dovoleno“. Tímto můžeme dospět k tomu, že poddodavatel může být rovněž dodavatelem v tom samém zadávacím řízení.

Právní předpisy v Polské republice po novelizaci v roce 2013 týkající se poddodavatele více komplexním způsobem regulují problematiku poddodavatele, nicméně ne všechna tato ustanovení týkající se této problematiky jsou jasná a nevzbuzují dohady.

V Polské republice před novelizací ze dne 24. prosince 2013 zákon Pzp neupravoval situaci, ve které dodavatel nezaplatil poddodavateli za provedení veřejné zakázky na stavební práce, zákon Pzp po této novelizaci tuto problematiku velmi dopodrobna a obsáhle upravuje v čl. 143a až 143d Pzp, což se ne vždy jeví jako vhodné. Tyto právní předpisy velmi silně zasahují do oblasti občanského práva. Tato ustanovení nadměrně chrání zadavatele a poddodavatele, jsou velmi nevhodné pro dodavatele a mohou ohrozit dokonce plnění veřejné zakázky. Lepší situace pro poddodavatele, však znamená více papírování, rizika a vedlejších výdajů pro dodavatele. Dodavatel je tím, kdo riskuje bezpečnost svého podnikání, dobré jméno aj. Tato ustanovení jsou také v mnoho místech velmi nepřesná, nejasná a neprecizní. Jako nedostačující se jeví rovněž chybějící předpisy umožňující dodavateli uplatnit nároky vůči poddodavateli. V důsledku těchto ustanovení mohou vzniknout situace, ve kterých

poddodavatel nevykonal nebo vykonal nedostatečně svou práci, ale vzhledem k zvýšené ochraně jeho zájmů, dodavatel bude nucen zaplatit subdodavateli 100 % odměny. Tato část zákona Pzp se nejvíce jeví jako vhodná. Pokud se jedná o změny de lege ferenda, tak nápad regulovat problematiku placení odměny za provedení veřejné zakázky na stavební práce se jeví jako velmi vhodný, nicméně tato problematika by potřebovala být upravena více jasně a precizně. Jasně by měly být upraveny práva a povinnosti zadavatele, dodavatele a poddodavatele. Zcela jistě je pro poddodavatele (firmy) výhodou např. možnost okamžitého zaplacení dlužné odměny zadavatelem v situaci, kdy dodavatel tuto dlužnou částku nebude moci/chtít zaplatit.

## Literatura

- [1] GRANECKI, P., 2014. *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. 4. Wydanie. Warszawa: C.H.Beck. ISBN 978-83-255-6355-4.
- [2] KRČ, R., 2013. *Zákon o veřejných zakázkách s komentářem a judikaturou*. Praha: Linde a.s. ISBN 978-80-7201-888-8.
- [3] ŁĄCKI, S., 2014. Pytania i odpowiedzi dotyczące problematyki podwykonawstwa. *Urząd zamówień publicznych* [online]. [vid. 20. září 2015]. Dostupné z: <http://www.uzp.gov.pl/cmsws/page/?D;2857>
- [4] Nařízení předsedy vlády Polské republiky ze dne 26. července 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzieleniu zamówienia (Dz.U. 2016 poz. 1126). In Dziennik Ustaw. [vid. 25. září 2019].
- [5] Usnesení Národního odvolacího kolegia č.j. KIO KD 113/13 ze dne 27.12.2013 [online]. [vid. 16. listopadu 2015]. Dostupné z: [file:///C:/Users/uzivatel/Downloads/ki\\_kd\\_%20113\\_13.pdf](file:///C:/Users/uzivatel/Downloads/ki_kd_%20113_13.pdf)
- [6] Zákon ze dne 23. dubna 1964 Kodeks cywilny Dz. U. z 2019 r. poz. 1145, 1495 Polské republiky. In Dziennik Ustaw. [vid. 24. září 2019].
- [7] Zákon ze dne 29. ledna 2004 Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, 2215, z 2019 r. poz. 53, 730, 1655 Polské republiky. In Dziennik Ustaw. [vid. 24. září 2019].
- [8] ZIEMBIŃSKI, D., 2013. Podwykonawcy będą lepiej chronieni, niestety wykonawcom będzie trudniej. *PortalZP.pl* [online]. [vid. 24. září 2019]. Dostupné z: <https://www.portalzp.pl/aktualnosci/podwykonawcy-beda-lepiej-chronieni-niestety-wykonawcom-bedzie-trudniej-1274231/>

## Kontakt

Mgr. Danuta Duda, Ph.D.  
Slezská univerzita  
Obchodně podnikatelská fakulta  
Katedra ekonomie a veřejné správy  
Univerzitní nám. 1934/3  
733 40 Karviná  
Česká republika  
[duda@opf.slu.cz](mailto:duda@opf.slu.cz)

# INFORMATIZÁCIA OBECNEJ SAMOSPRÁVY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Mária Hencovská

## **Abstrakt:**

Príspevok obsahuje právnu úpravu informatizácie verejnej správy v Slovenskej republike v kontexte európskych a národných strategických dokumentov a realizačných plánov. Autorka sústreďuje pozornosť na ich realizáciu v obciach a mestách, pretože pre občanov sú informácie obcí a miest najdôležitejšie. Zdôrazňuje, že len dostatočne technologicky a personálne pripravené obce a mestá môžu vytvárať, sprístupňovať a používať otvorené údaje verejnej správy.

## **Kľúčová slova:**

Informatizácia, informačné systémy, obec, mesto, samospráva, dátové centrá.

## **Abstract:**

The paper contains the legal regulation of informatisation of public administration in the Slovak Republic in the context of European and national strategic documents and implementation plans. The author focuses on their implementation in municipalities and cities, because, for citizens, the information of municipalities and cities is most important. She stresses that only well-prepared municipalities and cities can produce, make available and use open public administration data.

## **Key words:**

Informatisation, information systems, municipality, city, self - government, data centers.

## Úvodom

Informatizácia verejnej správy nie je samoúčelný proces, má priniesť zefektívnenie fungovania štátnej správy a územnej samosprávy, má zvýšiť ich dôveryhodnosť a transparentnosť, zlepšiť ich vzájomnú komunikáciu, aj komunikáciu s občanmi a pod. Aj keď v ostatných rokoch je pokrok v elektronizácii aj v informatizácii verejnej správy evidentný, máme pred sebou veľa úloh a zrejme aj dlhú cestu k spokojnosti.<sup>6</sup>

Proces informatizácie verejnej správy by mal tiež rešpektovať odlišnosti fungovania miest a obcí od štátnej správy, ale súčasne brať do úvahy to, že je to neoddeliteľná súčasť verejnej správy. Osobitosti územnej samosprávy, ktoré sú významné pri tvorbe a stratégii informatizácie miestnej územnej samosprávy: územná samospráva nepodlieha vláde ani Úradu podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu, mestá a obce sú autonómne pri zostavovaní svojho rozpočtu a kompetencie miest a obcí sú prakticky identické, mierne sa odlišujú len na základe veľkosti. Nezanedbateľné je tiež, že mestá a obce sú samostatné subjekty verejnej

---

<sup>6</sup> Za roky 2017-2018 sa Slovensko v Indexe e-governmentu podľa OSN posunulo o 18 priečok vyššie-na 49. miesto zo 193 krajín sveta, ale v EÚ sú za nami len štyri ďalšie štáty. Dostupné: <https://euractiv.sk/section/digitalizacia/news/v-elektronizacii-statnej-spravy-si-slovensko...>



správy, ktoré nie sú centrálné riadené, a ktoré vykonávajú aj prenesené kompetencie štátu. Túto skutočnosť zdôrazňoval Operačný program informatizácie spoločnosti pre roky 2007-2013, súčasťou ktorého bol národný projekt Dátové centrum obcí a miest, ako spôsob pomoci obciam a menším mestám s prechodom na elektronický výkon verejnej moci a poskytovaním elektronických služieb občanom a podnikateľom.

Aktuálne možno za jeden z najvýznamnejších dokumentov považovať Národnú koncepciu informatizácie verejnej správy Slovenskej republiky<sup>7</sup>, ktorú vláda schválila na obdobie rokov (2016-2020), a ktorý nadväzuje na Strategický dokument pre oblasť rastu digitálnych služieb a oblasť infraštruktúry prístupovej siete novej generácie (2014-2020). Národná koncepcia definuje najmä organizačné, technické a technologické nástroje informatizácie štátnej správy a územnej samosprávy v celom jej kontexte. Z pohľadu nami skúmanej problematiky ide predovšetkým o rozvoj informatizácie verejnej správy pre kvalitnejšie poskytovanie služieb pre obyvateľov a podnikateľov, modernizáciu existujúcich informačných systémov v gescii jednotlivých povinných osôb, zlepšenie prístupu obyvateľov a podnikateľov k e-Governmentu, využívanie centrálnych spoločných blokov, riadenia otvorených údajov, vládneho cloudu a iné.

Ako ciele sú v uvedenom dokumente formulované najmä:

- zvýšenie výkonnosti verejnej správy nasadením moderných informačných technológií a efektívnejšie využívanie údajov a znalostí v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe a zlepšenie dostupnosti údajov verejnej správy vo forme otvorených údajov,
- zvýšenie kvality, štandardu a dostupnosti elektronických služieb pre občanov najmä stopercentným zabezpečením pokrytia vysokorýchlostným internetom,
- zlepšenie digitálnych zručností a inklúziu znevýhodnených jednotlivcov do digitálneho trhu zvyšovaním ich vzdelania v zručnostiach používania nových technológií,
- zvýšenie konkurencieschopnosti slovenského podnikateľského prostredia skvalitnením a dostupnosťou elektronických služieb pre podnikateľov s cieľom zjednodušiť výkon podnikania,
- zvýšenie ochrany kybernetického priestoru a pod.

Úrad podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu Slovenskej republiky vypracoval osobitný dokument pre informatizáciu v územnej samospráve s odôvodnením, že si to vyžadujú špecifiká v územnej samospráve, pričom materiál spresňuje zámery v oblasti informatizácie a navrhuje odporúčania pre celú územnú samosprávu<sup>8</sup>

Za základné ciele informatizácie územnej samosprávy považuje uvedený dokument najmä zvyšovanie úžitkovej hodnoty služieb, zvyšovanie kvality a efektívnosti informačno-technologických služieb, zvyšovanie otvorenosti a dôveryhodnosti územnej samosprávy a zlepšenie informovanosti miest a obcí o projekte SMART. Vychádzajúc z týchto upresnení Národnej koncepcie informatizácie verejnej správy Slovenskej republiky, prijala Rada združenia miest a obcí Slovenska Stratégiu informatizácie miestnej územnej samosprávy na roky 2017-2022.

---

<sup>7</sup> Dostupné na: [www.informatizacia.sk/strategicke-dokumenty-is/600](http://www.informatizacia.sk/strategicke-dokumenty-is/600)

<sup>8</sup> Odporúčania postupu informatizácie územnej samosprávy, dostupné na: [www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/...](http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/...)

## Právna úprava spoločenských vzťahov súvisiacich s informatizáciou verejnej správy

Jedným z najvýznamnejších predpokladov úspešnej informatizácie verejnej správy je taká právna úprava, ktorá upravuje nielen ochranu informačných systémov, ale aj jasne vymedzí kompetencie orgánov, ktorým prislúcha riadenie, kompetencie jednotlivých subjektov, vytváranie veľkých systémov informácií a pod.

Za právny základ informatizácie verejnej správy možno považovať zák. č.95/2019 Z.z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej zákon o informačných technológiách vo VS), ktorý nadväzuje na zákon o e-Governmente<sup>9</sup>. Uvedený zákon nahradil s účinnosťou od 1.5.2019 zák. č. 275/2006 Z.z. o informačných systémoch verejnej správy v znení neskorších predpisov, a považuje sa za dôležitý medzník v rozvoji informatizácie verejnej správy, pretože upravuje nielen prevádzku a bezpečnosť informačných systémov, ale aj správu informačných technológií, kompetencie orgánu vedenia a orgánov riadenia, obsahuje pravidlá pre nastavenie vnútornej organizácie úradov v oblasti informačných technológií, monitoringu a kontroly.

Zákon o informačných technológiách vo VS zveril správu informačných technológií Úradu podpredsedu vlády pre investície a informatizácie SR (orgán vedenia) a orgánom riadenia, medzi ktoré patrí podľa § 5 ods. 2 o.i. obec a vyšší územný celok. Rovnaké postavenie ako obec a vyšší územný celok má tiež záujmové združenie právnických osôb „DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska“, ktorého jedinými členmi sú Ministerstvo financií Slovenskej republiky a Združenie miest a obcí Slovenska.

Medzi základné spoločné povinnosti orgánu vedenia a orgánov riadenia v správe informačných technológií patrí napr. dodržiavať princíp transparentnosti, princíp proporcionality a princíp hospodárnosti a efektívnosti. Uvedené orgány majú postupovať tak, aby vynaložené náklady na informačné technológie boli primerané ich kvalite, prednostne využívať už existujúce informačné technológie určené na spoločné využitie viacerých orgánov riadenia, dbať o vytvorenie integrovaného prostredia informačných technológií verejnej správy na základe spoločných princípov definovaných v štandardoch a Národnej koncepcii informatizácie verejnej správy, využívať pritom podnety a poznatky odbornej verejnosti a prihliadať na spoločenské potreby používateľov služieb verejnej správy, služieb vo verejnom záujme alebo verejných služieb.

Orgány riadenia (napr. obec, vyšší územný celok a DataCentrum elektronizácie územnej samosprávy Slovenska-ďalej DEUS) sú povinné najmä: zabezpečiť plynulú, bezpečnú a spoľahlivú prevádzku informačných technológií verejnej správy, sprístupňovať informácie o informačných technológiách verejnej správy a poskytovaných elektronických službách, sprístupňovať verejnosti a iným orgánom verejnej moci údaje z informačných systémov verejnej správy, poskytovať elektronické odpisy a výstupy z informačných systémov verejnej správy, zabezpečiť dostupnosť informačných technológií a iné. Ak osobitný zákon neustanoví inak, je obec, vyšší územný celok a DEUS tiež správcom informačnej technológie ako orgán riadenia, ktorý informačnú technológiu používa na účely poskytovania služby vo verejnom záujme alebo verejnej služby.

---

<sup>9</sup> Zák.č.305/2013Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov.

Možno uviesť, že odborníci nový zákon o informatizácii verejnej správy vítajú<sup>10</sup>, poukazujú však najmä na to, že aplikácia nového zákona si bude vyžadovať personálne posilnenie všetkých subjektov v správe informačných technológií verejnej správy o odborníkov, ktorí by rozumeli nielen informačným technológiám, ale aj verejnej správe.

## **Bezpečnosť informačných systémov**

„Plošné nasadenie informačných a komunikačných technológií, sprevádzané nárastom technologických možností, má za následok rastúcu závislosť spoločnosti na kvalitnom, spoľahlivom a bezpečnom fungovaní informačných systémov“. <sup>11</sup> Informačná bezpečnosť sa dotýka všetkých subjektov využívajúcich informačné systémy a čoraz viac aj jednotlivcov, ktorí sú nielen poskytovatelia informácií, ale aj ich prijímatelia. <sup>12</sup> Na túto skutočnosť reaguje legislatíva Európskej únie aj Slovenskej republiky. Na úrovni Európskej únie je to predovšetkým nariadenie EP a Rady (EÚ) 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane osobných údajov) a smernica EP a Rady (EÚ) 2016/680.

V slovenskom právnom poriadku je to najmä zákon č. 69/2018 Z.z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý stanovuje minimálne požiadavky na zabezpečenie kybernetickej bezpečnosti. Doplnením pôsobnosti tohto zákona je zákon č. 18/2018 Z.z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý upravuje ochranu práv fyzických osôb pred neoprávneným spracovávaním ich údajov, práva, povinnosti a zodpovednosť pri spracúvaní osobných údajov fyzických osôb a pôsobnosť Úradu na ochranu osobných údajov Slovenskej republiky. Uvedené zákony spolu so zákonom č. 351/2011 Z.z. o elektronických komunikáciách vytvárajú relatívne prísny bezpečnostno-legislatívny základ pre zabezpečenie kybernetickej bezpečnosti a v súčasnosti získavame prvé skúsenosti s aplikáciou tohto komplexu zákonov, ktorý stanovuje veľmi náročné úlohy najmä pre orgány verejnej moci v oblasti kybernetickej bezpečnosti. <sup>13</sup>

## **Proces informatizácie obcí v Slovenskej republike**

Ako už sme zmienili, obce majú osobitný informačný systém Dátového centra obcí a miest (ďalej DCOM), ktorý je podľa §9a zák. o e-Governmente nadrezortným informačným systémom verejnej správy a poskytuje obciam technické a programové prostriedky na výkon verejnej moci elektronicky, na prevádzkovanie informačných systémov verejnej správy v ich správe, a na zabezpečenie základných činností v oblasti elektronického výkonu vnútorných agend a prevádzku ostatných informačných systémov, ktoré obec (mesto) využíva. Správca Dátového centra elektronizácie územnej samosprávy (ďalej DEUS) ako realizátor a prevádzkovateľ projektu DCOM, a aktuálne tiež miniDCOM+, zabezpečuje pre obce miesto na sprístupňovanie údajov súvisiacich s výkonom originálnych kompetencií, ktoré podľa osobitných predpisov poskytujú osobitným orgánom verejnej moci, a obce sú povinné ukladať tieto údaje v dátovom centre (podľa § 60a cit. zákona obce majú povinnosť od 1.11.2017). Na účely využívania dátového centra obcami je správca oprávnený získavať údaje z iných

<sup>10</sup> Napr. FITOŠ, E.: Nový zákon o štátnej informatizácii vítame, no vidíme aj úskalia, ktoré so sebou prináša, Dostupné: <https://blog.etrend.sk/emil-fitos/>...

<sup>11</sup> Prístupné na: [http://bezpecnostudajov.sk/efektivna-bezpecnot/#\\_ftn](http://bezpecnostudajov.sk/efektivna-bezpecnot/#_ftn)

<sup>12</sup> MAGDOLEN, M.: Efektívna bezpečnosť informačných zdrojov vo verejnej správe, Prístupné na: [www.minv.sk/swift\\_data/source/civilna\\_ochrana/dokument\\_skr/revue\\_co/web\\_revueco\\_62014.pdf](http://www.minv.sk/swift_data/source/civilna_ochrana/dokument_skr/revue_co/web_revueco_62014.pdf)

<sup>13</sup> HENCOVSKÁ, M.-Muška, M.: 2019. Proces informatyzacji miast i miejscowosci w samorządach a zasada dobrej administracji, s. 75 a nasl. Dostupné: [informatyzacja-internet.pdf](http://informatyzacja-internet.pdf). AAR DC. <https://senatov.gov.pl/aktualnosci/art,10754>

informačných systémov verejnej správy (a to aj takým obciam, ktoré nevyužívajú dátové centrum).

Územná samospráva na Slovensku pozostáva z 8 samosprávnych krajov, 140 miest a 2890 obcí (bez mestských častí Košíc a Bratislavy). Je náročné vytvoriť informačný systém pre takmer tritisíc subjektov a náročnosť zvyšuje aj to, že je veľa obcí malých (1128 obcí je s počtom obyvateľov do 500 obyvateľov a z nich je 404 obcí s počtom obyvateľov nižším ako 200), DEUS ako realizátor a prevádzkovateľ projektu DCOM má pre informatizáciu územnej samosprávy značný význam a plní neľahké úlohy.

Projekt DCOM poskytuje obciam v plnom rozsahu tieto služby: a) základný balík (PC, NTB, multifunkčné zariadenie, OS Windows, MS Office, Antivírusový program, záruka 5 rokov, dohľad nad PC); b) kľúčové služby (modul Dane a poplatky, multifunkčné zariadenie, 138 eGov služieb, Callcentrum, metodická podpora, integrácie na informačné systémy verejnej správy, legislatívne aktualizácie); c) technické služby (e-mail, web obce, školenia).

Ako vyplýva z výročnej správy tohto záujmového združenia za rok 2018<sup>14</sup>, služby projektu DCOM využíva 72% subjektov územnej samosprávy, čo je takmer 2100 miest a obcí, viac ako 2,25 milióna obyvateľov môže využívať služby DCOM a pokračujúceho projektu miniDCOM+, je evidovaných viac ako 10 000 používateľov informačného systému DCOM. Za rok 2018 bolo prijatých prostredníctvom tohto systému 600 000 podaní a odoslaných 1,1 milióna rozhodnutí, bolo vyškolených 600 obcí a viac ako 1000 používateľov, viac ako 5000 pracovníkov obcí absolvovalo bezplatné zaškolenia na používanie DCOM. Z uvedenej správy vyplýva, že DEUS zastrešuje svojím informačným systémom 72% obcí a miest samosprávy Slovenska, zvyšok samosprávy si danú agendu zabezpečuje vo vlastnej réžii. Legitimitu okrem zákona dáva uvedenému združeniu aj počet obyvateľov, ktorí služby využívajú alebo môžu využívať.

V dokumente Stratégia informatizácie miestnej územnej samosprávy boli navrhnuté a následne schválené aj princípy informatizácie, existenciu ktorých Rada Združenia miest a obcí Slovenska považuje za nevyhnutné uplatňovať pri rozhodovaní o čiastkových otázkach a sú nimi: princíp dobrovoľnosti (poskytovať atraktívne, ekonomicky efektívne služby pre všetky obce na základe ich rozhodnutia), diferencovaný prístup (ponuku prispôbovať v závislosti od veľkosti obce alebo mesta), komplexnosť ponuky služieb a komfort občana.

Princípom dobrovoľnosti využívania služieb DEUSu treba rozumieť, že združenie bude poskytovať atraktívne, ekonomicky efektívne a dostupné riešenia pre všetky obce a mestá, pri zachovaní princípu dobrovoľnosti využiť tieto služby.

Diferencovaný prístup v závislosti od veľkostí obcí a miest znamená, že poskytovateľ bude svoju ponuku prispôbovať veľkostným segmentom diferencovane a to tak, že obciam a menším mestám bude ponúkať kompletnú informačno-technologickú podporu, pre väčšie mestá bude mať pripravenú ponuku selektívnych služieb.

O komfort občana sa bude usilovať DEUS tak, aby obyvateľ na princípe „jedenkrát a dosť“ len raz pre účely verejnej správy zadával údaje (uvedenú požiadavku uviedol zákon proti byrokracii)<sup>15</sup>. Komplexnosť ponuky služieb treba vidieť v tom, že pre obce a menšie mestá bude DEUS rozvíjať koncept plného poskytovania informačno-technologických služieb tak, aby obec dostala v prípade potreby všetky produkty a služby (od dodávky a starostlivosti

<sup>14</sup> Prístupné na : [www.zdruzeniedeus.sk/sites/default/files/upload/](http://www.zdruzeniedeus.sk/sites/default/files/upload/)

<sup>15</sup> Zák.č. 177/2018 Z.z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže využívaním informačných systémov verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o byrokracii).

o koncové zariadenia, cez inštaláciu, aktualizáciu a údržbu softvérového vybavenia až po zákaznícku podporu a bezpečnosť).

Tieto princípy boli rozpracované, resp. sa premietli do cieľov obcí a miest pre nadchádzajúce roky v dokumente Stratégia informatizácie miestnej územnej samosprávy na roky 2017-2022. Rada Združenia miest a obcí Slovenska ich sformulovala v súlade s Národnou koncepciou informatizácie verejnej správy a odporúčaniami podpredsedu vlády pre investície a informatizáciu. Z nich za najvýznamnejšie Rada ZMOS považuje:

- Zvyšovanie úžitkovej hodnoty služieb pre občanov a podnikateľov (napr. zjednodušením používania elektronických služieb miestnou územnou samosprávou, vytvorením jednotného portfólia pre občanov a podnikateľov, „jedenkrát a dost“ do každodenného plošného využitia aj prepojením s centrami dát štátnej správy, automatizované spracovanie podaní a proaktívne služby, súčinnosť miestnej územnej samosprávy pri poskytovaní komplexných služieb podľa konceptu životných udalostí ako tzv. súhrnné podania, kde jedno podanie bude riešiť danú situáciu občana, sprístupňovanie služieb miestnej územnej samosprávy prostredníctvom mobilných aplikácií)
- Zvyšovanie kvality a efektívnosti informačných technológií pre samosprávu, napríklad plošným rozšírením DCOM na všetky obce a spoločných obecných úradov, ktoré o to prejavia záujem a zatiaľ neboli zahrnuté do projektu, čo by prospelo ekonomike prevádzky. Rozšírenie pôvodného riešenia na podriadené organizácie miest a obcí. Projekt DCOM bol určený pre menšie mestá a obce, niektoré služby by však boli využiteľné aj pre väčšie mestá, atraktívnejšia ponuka informačných služieb voči obciam a iné.
- Zvyšovanie otvorenosti a dôveryhodnosti samosprávy, napríklad periodickými elektronickými prieskumami spokojnosti občanov a podnikateľov s prácou miestnych zastupiteľstiev, dostupnosť kľúčových údajov miestnej územnej samosprávy cez štandardné otvorené rozhranie, napríklad vytvorením centrálného úložiska dát miestnej samosprávy spolu s otvoreným rozhraním, ktoré by mohli byť využiteľné štátnou správou, neziskovými organizáciami a pod.
- Smart City – inteligentná samospráva. Záujmové združenie DEUS navrhuje využiť investície vynaložené na projekt DCOM a otvoriť všetky aplikácie vyvíjané v rámci DCOM pre komerčné využitie špeciálnych senzorov, resp. aplikácií na ich obsluhu. DEUS ponúka partnerstvo pre všetkých poskytovateľov špecializovaných Smart City riešení a pod.

## **Záver**

Aj keď sa Slovenskej republike nepodarilo v európskych hodnoteniach úroveň informatizácie vo verejnej správe výrazne postúpiť, predsa len možno konštatovať aktivizáciu na úrovni vlády najmä Úradu podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, ministerstva financií a ministerstva vnútra prijať zásadné dokumenty, ktoré majú zintenzívniť informatizáciu verejnej správy (ktorej dôležitou súčasťou je aj obecná samospráva).

Za najvýznamnejšiu úlohu všetkých zodpovedných orgánov sa v spomínaných dokumentoch považuje zlepšenie komfortu občana a podnikateľských subjektov. Osobitne sa táto úloha týka obecnej samosprávy, ktorá takýmto spôsobom môže širšie včleniť občana do diania v spoločnosti a zvýrazniť jeho podiel na činnosti samosprávy.

Zjednotiť postup informatizácie územnej samosprávy z pohľadu celkovej koncepcie informatizácie verejnej správy, pretože iba vzájomné prepojenie informácií zhromažďovaných štátnou správou a územnou samosprávou môžu naplniť požiadavku „jedenkrát a dost“.

Dôsledne poznanie stavu informatizácie a jeho analýza umožňuje efektívne využiť tie poznatky a už poskytované služby, ktoré sa osvedčili, ušetrí sa tým čas aj finančné prostriedky. Inovácia postupov za každú cenu môže byť niekedy kontraproduktívna aj vo vzťahu k občanom a podnikateľom.

Investovať do technologického vybavenia najmä menších obcí. Rýchlosť informatizácie predpokladá aj kvalitné a moderné technické zabezpečenie, mnohé obce nemajú ani základné potreby informatizácie (počítače, zodpovedajúce softvéry, pripojenie na internet alebo funkčnú internetovú stránku). Za významnú príležitosť pre obce považujeme požiadať o poskytnutie dotácie na podporu o. i. informatizácie spoločnosti, ktorej žiadateľom môže byť obec.<sup>16</sup> Pre ľahší prístup k informáciám vyčlenil finančné prostriedky vo výške 10 miliónov eur na zriadenie bezplatných WI-FI zón, ktoré už získalo 400 obcí a ďalšie môžu o takýto prístup požiadať.

Problémom je získanie kvalitných odborníkov v odboroch informatiky: vítané by boli odbory, ktoré sú spojením poznatkov verejnej správy a informatiky<sup>17</sup> (alebo obohatiť doterajšie študijné programy „verejná správa“ o intenzívnejšiu prípravu z informatiky. Systematická (celoživotná) príprava sa vyžaduje aj pre aktuálnych pracovníkov v územnej samospráve, vždy s razantnejšou potrebou po voľbách do miestnych samosprávnych orgánov. V týchto prípadoch sa zdá najvhodnejšia e-learningová forma vzdelávania, ktorá by mala byť kontinuálna a kvalitná.

Zvýšenie prístupnosti služieb pre klientov s obmedzenou možnosťou osobných návštev je jednou z dôležitých požiadaviek verejnosti. Aj keď počet takýchto osôb nie je vysoký, informatizácia miestnej územnej samosprávy im môže uľahčiť život výraznejšou mierou ako ostatným občanom.

Informovanosť, najmä nekomplikovaný a rýchly prístup k informáciám prispieva k transparentnosti výkonu územnej samosprávy, podozrenie z nekalej činnosti možno rýchlo vyvrátiť zistením relevantných údajov, čo prospieva celkovej atmosfére v menších komunitách.

Informatizácia v obecnej samospráve by mala uľahčiť a zefektívniť aj činnosť orgánov samosprávy, napríklad by sa znížila administratívna zaťaženosť vybavovania podaní, doručovanie do elektronickej schránky je ekonomickejšie, mnoho prípadov by sa dalo vyriešiť bez osobného kontaktu klient-úradník, čím by úradník získal čas na vypracovávanie rozhodnutí.

Pre informatizáciu v obecnej samospráve nepostačuje vzdelávať úradníkov, či povinné osoby: osobitne v obciach a menších mestách je nevyhnutné intenzívne „vzdelávanie“, resp. presvedčanie obyvateľov a podnikateľov, že informatizácia je pre uľahčenie ich života, lebo jednostranné snaženie sa vlády v tomto prípade neprinesie želaný úspech.

---

<sup>16</sup> Podrobnosti upravuje zák. č. 111/2018 Z.z. o poskytovaní dotácií v pôsobnosti Úradu podpredsedu vlády Slovenskej republiky pre investície a informatizáciu.

<sup>17</sup> Na Univerzite Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulte verejnej správy bol akreditovaný študijný program Informačné systémy vo verejnej správe s účinnosťou od 1.9.2019.

## Literatúra

- [1] FITOŠ, E. Nový zákon o štátnej informatizácii vítame, no vidíme aj úskalia, ktoré so sebou prináša, Prístupné na: <https://blog.etrend.sk/emil-fitos/>..
- [2] HENCOVSKÁ, M.-Muška, M.;, 2019. Proces informatyzacji miast i miejscowsci w samorządach a zasada dobrej administracji, s. 75 a nasl. Prístupné na: inifomatyzacja-internet.pdf.AAR DC. <https://senatov.gov.pl/aktualnosci/art,10754>, konferencja...
- [3] MAGDOLEN, M.: Efektívna bezpečnosť informačných zdrojov vo verejnej správe, Prístupné na: [www.minv.sk/swift\\_data/source/civilna\\_ochrana/dokument\\_skr/revue\\_co/web\\_revueco\\_62014.pdf](http://www.minv.sk/swift_data/source/civilna_ochrana/dokument_skr/revue_co/web_revueco_62014.pdf)

## Kontakt

doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Katedra verejnej správy  
Popradská 66  
040 11 Košice  
Slovensko  
e-mail: maria.hencovska@upjs.sk

# VÝZVY VEŘEJNÉMU SEKTORU V POSTMODERNÍ DEPRIVANTSKÉ DOBĚ

Filip Ježek

## **Abstrakt:**

Článek se zabývá úlohou veřejného sektoru v postmoderní době. Nejprve je vymezen problém deprivantství a stručně jsou popsány jeho příčiny a následně jsou identifikovány oblasti, které jsou pro řešení tohoto problému klíčové. Cílem je identifikovat aktuální výzvy veřejnému sektoru v podmínkách postmoderní doby a tím také vytvořit základ pro další výzkum. Článek má deskriptivní charakter, který je odrazem iniciační fáze výzkumu založené na metodě analýzy odborné literatury, empirie a praxe týkající se deprivantství.

## **Klíčová slova:**

Deprivace, postmoderní doba, veřejný sektor

## **Abstract:**

The article deals with the role of the public sector in the postmodern era. Firstly, it is defined the problem of depravity and are briefly described its consequences. Secondly, there are identified areas that are crucial for solving this problem. The aim is to identify current challenges in the public sector in the postmodern era and to create the basis for further research. The article has a descriptive character which reflects the initiation phase of the research based on the method of analyzing scientific literature, empiricism and practice concerning depravity.

## **Key words:**

Deprivation, postmodern era, public sector

## **Úvod**

Definiční vymezení pojmu veřejná správa zahrnuje činnosti, které vykonávají správní orgány s cílem poskytovat, veřejné statky, respektive služby, které jsou ve veřejném zájmu. V rámci odvětvové klasifikace je prakticky pokryta celá řada oblastí – bezpečnost, justice, zdravotnictví, školství apod. Volba konkrétních nástrojů realizace veřejných služeb se odvíjí od stanovených cílů. Cíle, které si veřejný sektor volí, by se měly odvíjet od potřeb společnosti tak, aby bylo zajištěno její fungování. Stanovené cíle jako výsledky procesu hledání a identifikace společenských potřeb a výsledky procesu kolektivního rozhodnutí o tom, které potřeby jsou klíčové, nemusí být v konečném důsledku totožné. Analýza kolektivního rozhodování je předmětem zájmu politologie, právní vědy, sociologie, i ekonomie a již dávno poukázala na skutečnost, že volba ani realizace cílů veřejným sektorem není zcela bez problémů. Nadto je potřeba počítat s tím, že jednou stanovené cíle a opatření mohou být stanoveny správně v danou dobu, ale v odlišných podmínkách, které se v průběhu času mění, je tyto cíle a opatření nezbytné korigovat a modifikovat. Nemělo by proto být nijak překvapivé, když se v návaznosti na měnící se podmínky objeví úvahy nad otázkou aktuální role státní nebo veřejné správy, jak je tomu i v této práci. Jako výchozí bod je považováno pozorování negativních jevů ve společnosti, podložené teoreticko-empirickými pracemi (viz seznam



použitých pramenů), přičemž tyto negativní jevy jsou již pozorovány dlouhodobě. V souladu s užívanou terminologií lze označit zmíněné jevy pojmem deprivantství. Fenomén deprivantství, se všemi svými projevy a důsledky, znamená pro státní, potažmo veřejný sektor výzvy, které je nejprve potřeba identifikovat a pojmenovat a následně zpracovat v procesu kolektivního rozhodování, tedy přijmout potřebná opatření. Jedná se o komplexní, interdisciplinární a nelehký úkol, který přesahuje možnosti této práce. Zde se proto zaměříme jen na jeho část – cílem je stručné výstižné vymezení problému deprivantství a z toho plynoucí výzvy veřejnému sektoru.

## 1. Pojem deprivant

V sérii knih zaměřených na fenomén deprivantství autoři Koukolík a Drtilová (Vzpouora deprivantů, Život s deprivanty – zlo na každý den, Mocenská posedlost atd.) ve svém výkladu uvádějí, že existují mnohé jevy, které nutí rozumně uvažujícího člověka k zamyšlení, že v současném světě není něco v pořádku. Upozorňují na epidemickou vlnu násilí, kriminality a korupce, na klesající úroveň vzdělání dětí a dospělých v průmyslově rozvinutých zemích, na tělesné a duševní týrání dětí, na šíření závislosti na drogách, na pustošení životního prostředí na parazitní bohatnutí jedněch a ubíjející chudobu druhých, na působení hromadných sdělovacích prostředků ve smyslu masové debilizace, na anti vědu a spoustu dalších negativních jevů v naší společnosti. Již v 90. letech autoři výskyt deprivantů považovali za epidemický a pozorovali veškeré zmíněné negativních projevy se vzrůstající tendencí. Doprovodná je rovněž vzrůstající tendence výskytu asociálních a antisociálních rysů osobnosti v celkové populaci, takže v deprivantské společnosti přibývá počet lidí, kteří:

- jsou nezodpovědní,
- ve vztahu k druhým lidem jsou přinejmenším lhostejní,
- nemají výčitky svědomí,
- jen málo věcí jim dělá starosti, mají „nadhled“,
- běžně a mistrovsky lžou, zejména pokud jim jde o dosažení vlastní výhody,
- usilují o získání moci, jakýmkoliv prostředky,
- jsou agresivní (verbálně i nonverbálně, přímo i nepřímo)
- užívají alkohol, drogy a další podobné látky,
- mívají početně sexuální partnery/partnerky,
- druzí lidé je mají v oblibě, aniž si přesně uvědomují proč.

Kromě uvedených antisociálních charakteristik mohou tyto osobnosti vykazovat i některé znaky psychopatie (byť ne v plně rozvinuté podobě). Těmi jsou např. bezcitnost, otrllost, nedostatek empatie, sebepřeceňování, manipulace, impulzivita, parazitní životní styl, nedostatek člnorodosti oproti častému pocitu nudy a neustálému vyhledávání zábavy ve formě vnějších stimulů a další.

Již tehdy, v 90. letech byla vyslovena domněnka, že příčinou vzniku deprivantské osobnosti, potažmo příčinou deformace či dokonce amputace niterního základu lidské normality, coby nelékařské, nediagnostické kategorie, u těchto lidí je především narušení emocionálního vývoje (odtud pojem deprivant – ten, kdo strádá, zejména citově) v dětství, případně také narušení vývoje v oblasti morálního života. Dodnes je v souvislosti s tím uznávaná teorie Bowlbyho vazby (Bowlby, 2010) s případným rozšířením Atkinsonové a dalších následovníků (Atkinson & Goldberg, 2004) a Freudovské poznání, že to, co člověk prožije během raných fází ontogeneze, do značné míry předznamená jeho další náhled na život a v konečném důsledku i život samotný. Později se ukázalo, že roli hrají také genetické faktory.

Tím se nabízí upřesnění pro pojmové označení osob s deformovanou či absentující normalitou lidství, avšak pojem deprivant je již natolik vžitý, že zůstává zachován.

## 2. Etiologie a konsekvence deprivantství

Kromě příčin vzniku individuální deprivantské osobnosti bylo dále vysloveno i několik hypotéz nad etiologií deprivantství – také již v 90. letech hromadného jevu – kdy k chování vymykající se normě, dochází nikoli jen individuálně, ale ve skupině či ve skupinách. Příčinou může být:

- 1) populační exploze – jestliže je více lidí, je i více deprivantů,
- 2) po světových válkách vysoká hladina úzkosti jako důsledek rozpadu hodnot lidí žijících ve stínu další možné (jaderné) války,
- 3) důraz na hmotné stránky života, jejichž úroveň není pro většinu lidí dostupná,
- 4) deprivantské užití memů a parazitismu.

První hypotéza se, přinejmenším v souvislosti s deprivantstvím na národní úrovni, zdá již být nerealistická, neboť v podmínkách mnoha států není pozorován klesající trend ve vývoji výskytu deprivantů a současně probíhá v těchto státech demografický pokles, nikoliv populační exploze.

Plauzibilita druhé hypotézy naráží na problém současné mladé generace, která válku nezažila a ani si příliš nepřipouští, že by ji měla zažít. Pokud ano, jedná se jen o představy, které nemají realistický, autentický základ. Jakékoliv protesty, demonstrace nebo jiné kroky za účelem odzbrojování se konají velmi sporadicky a spíše za účasti příslušníků starší generace, která si sebou nese autentické zážitky z války. Pokud existuje úzkost, bude její příčinou něco jiného než pocit ohrožení života válkou.

Přikláním se proto ke kombinaci posledních dvou ze čtveřice uvedených hypotéz, z nichž obě mají mnoho společného s ekonomickou vědou. A roli bude mít také uvolnění pravidel chování. Tato pravidla byla dříve mnohem pevnější než dnes a udržovala projevy a důsledky jednání deprivantů ve společensky, kulturně, právních přijatelných mezích.

Dnes, jsou tyto meze násobně překročeny, což lze doložit pozorováním jevů uváděných jako charakteristické znaky postmoderní doby (Bauman, 2006), které lze zároveň chápat jako důsledky deprivantství. Mezi charakteristiky postmoderní doby patří např.:

- akcelerace (dopravy, životního stylu, technologických změn, obchodu, flexibilita v zaměstnání...),
- turbulence změn – nahodilé, nerovnoměrné a různě závažné změny, často jen obtížně předvídatelné,
- nejistota, narušování důvěry, neupřímnost,
- přemíra informací s neostrou hranicí mezi informacemi validními a invalidními a nesprávně ujasněnými pravidly ohledně pravomocí a zodpovědností za šíření těchto informací,
- vyšší míra virtuální reality, která zastiňuje realitu skutečnou, takže dochází k odosobnění mezilidských vztahů,
- permanentní ekonomický růst jako celospolečenský cíl,
- reorganizace hodnotového žebříčku ve prospěch materiálních hodnot a rozklad hodnot duchovních (včetně krize náboženských systémů),

- komercializace a pronikání tržních principů do struktur netržního charakteru – uplatnění principu „něco za něco“ ve všech oblastech lidského jednání – ve veřejné správě, ve školství, ve zdravotnictví, v rodině...
- rozklad instituce rodiny, kdy se fenoménem stává partnerství přinášející momentální uspokojení, nikoliv manželství založené na myšlence tradice, trvalosti, solidarity a jistoty,
- smršťování pracovních trhů,
- deteriorace životního prostředí,
- flexibilita, mobilita a migrace – ekonomická, pracovní, turistická,
- všeobecná nestálost a nezakotvenost,
- individualismus, egoismus, kariérismus, oportunismus,
- široké spektrum narážkovitých zábav, orientace na okamžitý požitek,
- zhrubnutí společnosti, rostoucí prevalence asociálního chování a agrese,
- všeobecné vyzbrojování, včetně akumulace zbraní hromadného ničení,
- atd.

Můžeme pozorovat a popisovat příčiny, projevy i důsledky působení deprivantů. Můžeme i predikovat budoucí společenský vývoj deprivantské společnosti. To vše, ačkoli samo o sobě vůbec není snadný úkol, je pouze prvním krokem. Bez následného, aktivního, řešení je jakákoliv naděje na změnu fungování společnosti k lepšímu, postavena na velice nejistých základech.

### **3. Obrana – veřejná služba ve veřejném zájmu**

Řešení je možné hledat tam, kde jsou i příčiny vzniku deprivantské osobnosti a deprivantství – některé kroky lze činit na úrovni individua, jiná řešení mají společenský rámec a rozměr. A právě zde spočívá jedna z rolí veřejného sektoru – v aktuálních podmínkách cíleně a aktivně napomoci řešit stále se zhoršující problém deprivantské postmoderní společnosti. Tu je možné spatřovat ve čtyřech oblastech:

#### **1) Primární socializace a rodina**

Argumentace ve prospěch existence veřejného sektoru se vždy dotýkala ochrany společnosti a poskytování vybraných služeb pro její členy, takže jestliže příčinou vzniku individuální deprivantské osobnosti je narušení citového vývoje dítěte, a jestliže je tento jev rozšířený, a jestliže jsou důsledky tohoto jevu negativní pro daného jednotlivce i pro společnost, pak je úkolem veřejného sektoru tuto situaci řešit a podobným jevům předcházet. Z etiologie plyne, že je to možné prostřednictvím zajištění bezproblémové primární socializace dítěte v rodině. Opatření veřejného sektoru se v této oblasti omezují pouze na podporu rodin formou porodného a dalších finančních stimulů, ve školství zahrnutím témat zabývajících se rodinnou výchovou a v případě reálných problémů, sociálně-právní ochranou dětí a soudním dohledem nebo prostřednictvím speciálních zařízení typu dětských domovů apod. Vzhledem k pokračujícímu a prohlubujícímu se deprivantství však nelze tato opatření považovat za dostatečná. Rozvodovost je dlouhodobě alarmující, časté je střídání partnerů a svazek trvající až do doby raného či dokonce pozdního stáří je vzácností. Absentují jakákoliv opatření na podporu udržení rodiny, preferuje se partnerství přinášející momentální uspokojení, nikoliv manželství založené na myšlence tradice, trvalosti, solidarity a jistoty. Důsledky jsou dalekosáhlé – od citové deprivace dětí až po problémy důchodového systému.

#### **2) Sekundární socializace a školství**

Podobně, jestliže příčinou skupinového deprivantství je důraz na hmotné stránky života, deprivantské užití memů a parazitismus a jestliže jsou důsledky deprivantství společensky neprospěšné či dokonce poškozující, pak je úkolem veřejného sektoru řešit také tuto situaci. Roli hraje především sekundární socializace ve fázi ontogeneze, během které děti navštěvují školu a přicházejí do styku se svými vrstevníky a učiteli. Ze všech zaměstnanců veřejného sektoru jsou dnes v ČR učitelé tou nejpočetnější skupinou státních zaměstnanců. Vzhledem k epidemickému výskytu deprivantů a hromadnému deprivantství však nelze usuzovat, že by v potřebné kvalitě a rozsahu dokázali usměrňovat a formovat nastupující generace deprivantů. Zkušenost ukazuje pravý opak (Vavrys, 2011). Jak již bylo uvedeno – došlo k uvolnění pravidel chování, a to včetně pravidel chování ve školských zařízeních, na všech úrovních školského systému. Problém je natolik rozsáhlý, že by vydal na samostatnou monografii.

### 3) Fungování právního systému a vynutitelnost práva

Další angažovanost veřejného sektoru spočívá v řešení problému kriminality, trestné činnosti a stínové ekonomiky jako důsledku činnosti deprivantů. Ekonomická teorie hlavního proudu vidí úlohu státu především ve stanovování pravidel a ve vynutitelnosti jejich dodržování. Jedním z témat interdisciplinárního přístupu práva a ekonomické vědy usilující o pochopení společenských institucí v normativním rámci je trestní odpovědnost. Dalším tématem je ekonomická analýza. Tou se zabývá G. S. Becker (Becker, 1974), který trestnou činnost chápe jako výsledek kalkulace nákladů a přínosů plynoucí z této činnosti. Zločinné chování lze popsat jednoduchým modelem:

$$\max_x P(x) - N(x) \quad (1)$$

kde:  $x$  = hodnota získaná trestnou činností

$P$  = přínos plynoucí pachateli trestné činnosti

$N$  = očekávané náklady pachatele trestné činnosti

Zatímco přínos  $P$  závisí na hodnotě a konkrétní aktivitě pachatele, formu a výši nákladů  $N$  stanovuje systém trestního práva. Za předpokladu, že:

- 1) nákladem pro pachatele je finanční postih,
  - 2) finanční postih nastává jen s určitou pravděpodobností danou možností dopadení, která je determinována objemem finančních prostředků veřejného sektoru vynakládaných na odhalení trestné činnosti,
  - 3) výše postihu nezávisí na získané hodnotě, která byla předmětem trestné činnosti.
- modifikujeme:

$$\max_x P(x) - \pi(ov)FP \quad (2)$$

kde:

$FP$  = finanční postih pro pachatele v případě jeho dopadení

$ov$  = objem finančních prostředků vynaložených veřejným sektorem za účelem dopadení pachatele

$\pi(ov)$  = pravděpodobnost dopadení pachatele v závislosti na objemu finančních prostředků vynaložených veřejným sektorem

Závažnost realizované trestné činnosti je pak dána velikostí proměnné  $x$ , která vede k maximalizaci výsledku uvedeného vztahu. Protože v důsledku trestné činnosti vznikají náklady na vězeňský systém, dozorce a další služby veřejného sektoru, jakož i náklady na ochranu před pachateli trestných činů, je nutné do modelu kromě hodnoty proměnné  $x$  zahrnout škodu celkovou:

$$\max_{FP, vo} C\check{S}(x) - \pi(ov)FPx + N(vo) \quad (3)$$

kde:

$C\check{S}$  = celková škoda

$N(vo)$  = náklady na výkon práva

Z uvedeného plyne několik skutečností: finanční postih představuje transfer finančních prostředků od dopadeného pachatele veřejnému sektoru. Stát přitom čelí volbě o stupni výkonu práva a výši finančního postihu. Tato rozhodnutí budou mít vliv na rozsah trestné činnosti. Aby měl postih odstrašující efekt, je nutné opustit předpoklad o tom, že výše postihu nezávisí na získané hodnotě, jinak řečeno, trestná činnost musí být spojena s mezními náklady, nikoli s náklady v konstantní výši:

$$\max_x P(x) - \pi(ov)FP(x) \quad (4)$$

Závažnost realizované trestné činnosti je pak dána ekvivalencí:

$$MP(x^*) = \pi(ov)FP \quad (5)$$

kde se mezní přínos (MP) rovná mezním nákladům trestné činnosti, přičemž se tyto mezní náklady navyšují v případě vyšší úrovně výkonu práva (tj. vyššího objemu finančních prostředků vynaložených veřejným sektorem za účelem dopadení pachatele) a vyšší úrovně finančního postihu ukládanému pachateli trestné činnosti.

Z pohledu veřejného sektoru je tedy fundamentální otázkou, na jaké úrovni stanovit výši proměnných  $ov$  a  $FP$  při určité úrovni kriminality a nejlevnějším zajištění této úrovně. Jinak řečeno, aby úroveň potenciální trestné činnosti odpovídala úrovni, kterou je stát ochoten tolerovat. Nárůst proměnné  $ov$  znamená pro veřejnou správu vynaložení dalších nákladů, na druhou stranu navýšení finančního postihu pro veřejnou správu dodatečné náklady nepředstavuje, a naopak znamená přínos pro stát, neboť tyto prostředky mohou být využity např. na úhradu nákladů na dopadení pachatelů trestné činnosti. Veřejná správa tedy stanoví minimální hodnotu proměnné  $ov$  s ještě kladnou pravděpodobností dopadení a zároveň maximální hodnotu proměnné  $FP$ , aby nakonec výsledek reflektoval ekvivalenci mezních přínosů a mezních nákladů trestné činnosti v ekonomické kalkulaci pachatele.

Tímto způsobem je možné vysvětlit, proč bývají v některých případech ukládány vysoké pokuty a zároveň je pravděpodobnost prosazení práva na nízké úrovni (Varian, 2010), avšak na druhou stranu nelze učinit všeobecný závěr o tom, že by tento systém měl být za všech okolností tím nejlepším. Zatímco výše finančního nebo jiného postihu patří mezi poměrně snadno dostupné informace, v případě pravděpodobnosti dopadení tomu tak není.

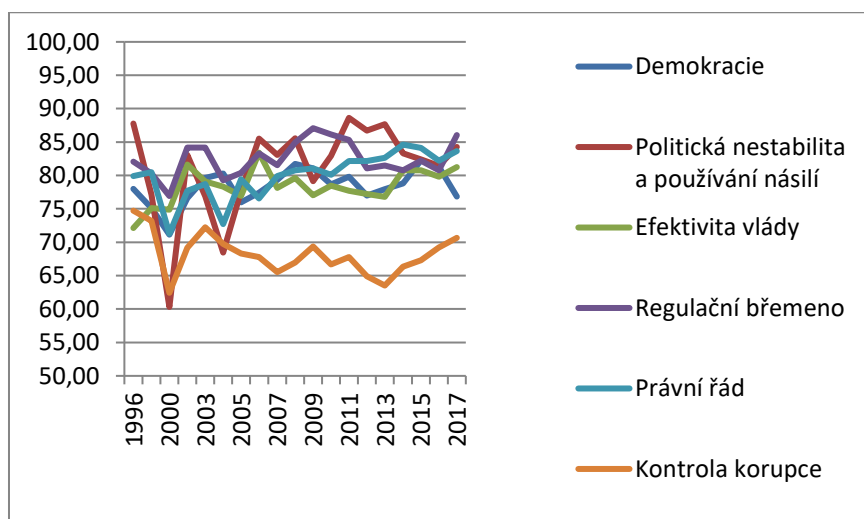
#### 4) Kvalita správy

Hodnocení kvality institucí je rozděleno do dvou kategorií – mikroekonomickou, která se zabývá efektivností v podnikatelském sektoru a makroekonomickou, která se zabývá kvalitou správy. Dostupná jsou spíše makroekonomická data, kdy kvalitu správy a kontrolu korupce systematicky sleduje Světová banka (Žák, 2006). Ta sleduje institucionální faktory pomocí následujících ukazatelů:

- Demokracie – kvalita občanských, politických a lidských práv, nezávislost médií.
- Politická nestabilita a používání násilí – možnost destabilizace státní moci, možnost terorismu, schopnost občanů mírovou cestou vybírat a obměňovat vládu a politiky.
- Efektivita vlády – výkonnost administrativního aparátu, jeho nezávislost na politických talcích, kvalita veřejného sektoru.
- Regulační břemeno – cenová kontrola, nevhodná regulace bank, dopad tržně nekonformních politik na investory.
- Právní řád – ochota subjektů podřídit se zákonům, efektivnost a předvídatelnost soudnictví, ochrana vlastnických práv, fungování policie, pravděpodobnost kriminality.
- Kontrola korupce – možnost ovlivňovat přijímané politiky a zákony.

Ve všech uvedených ukazatelích, kromě kontroly korupce, dosahuje ČR v mezinárodním srovnání stabilně ucházejících hodnot s celkově mírně rostoucím trendem.

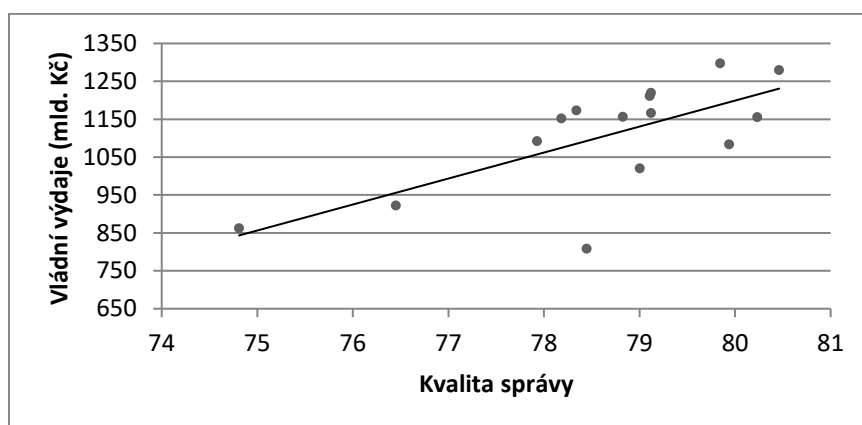
Graf 3.1 – Kvalita správy v ČR



Zdroj: Světová banka

Konvenční přístup staví do souvislosti s kvalitou správy její materiální základ, přičemž se poukazuje na přímou úměru mezi těmito proměnnými – čím vyšší materiální zabezpečení státní správy, tím vyšší má být její kvalita (Mrkývka, 2003). Materiálním základem se označují věci, finanční prostředky a jiné majetkové hodnoty, sloužící ke spotřebě při produkci veřejných statků státní správou. Analýza statistických dat tuto hovoří ve prospěch existence této kauzality.

Graf 3.2 – Kauzalita materiálního základu a kvality správy v ČR



Zdroj: ČNB, Světová banka

Kromě materiálního základu je veřejný sektor postaven i na základě

- postulátním – postulátem veřejné správy je realizace výkonné moci specifickým systémem producentů a poskytovatelů veřejných statků.
- formálním – naplnění postulátů veřejné správy slouží zákonný rámec – legislativa ve formě normativních právních aktů, které dávají vzniku všem subjektům veřejného sektoru, vymezuje veřejný statek či službu a stanovuje kompetence a procesy při jeho produkci. I když většina statků má charakter formálního monopolního statku, veřejným sektorem bývají poskytovány i neformální statky v podobě podávání informací, poskytování návodů a materiálů apod., které mají napomoci plnění cílů veřejné správy.
- mocenském – mocenský základ spočívá ve výkonné moci jako součásti moci veřejné nebo státní.
- personálním – právní předpisy stanoví, jaké osoby a s jakými předpoklady se mohou účastnit výkonu veřejné správy.

Při konstrukci personálního základu státní a veřejné správy jsou brány v úvahu požadavky na formální kvalifikaci, pro jejíž získání je pochopitelně nezbytná určitá úroveň vývoje kognitivních funkcí. Není však zohledněna ani vyžadována určitá úroveň emocionálního a mravního vývoje, a tudíž nelze předpokládat, že by státní a veřejná správa byla oproštěna od vlivu deprivantů. Má-li být dosaženo vysoké kvality správy, mělo by se přijmout opatření vedoucí k omezení přístupu deprivantů do výkonných a mocenských struktur veřejné a státní správy. To je možné zajistit prostřednictvím požadavku na dosažení určitého stupně nejen kognitivního, ale také emocionálního a morálního vývoje při přijímání pracovníků do služeb veřejného sektoru. Podobná metodika doposud nebyla součástí formálního základu veřejného sektoru, nebyla ani uplatňována ani vytvořena. Tvorba a návrh takové metodiky je samostatný a komplexní problém, který přesahuje do oblasti více společenských věd. Dosavadní absence metodiky i diskuse tohoto problému však neubírá na praktickém požadavku správně identifikovaných a stanovených cílů vyplývajících z měnícího se prostředí v podmínkách postmoderní a deprivantské společnosti.

## Závěr

Deformace či dokonce chybní niterního základu normality poznamenává osobnost jedince a má i společenské důsledky. V podmínkách, ve kterých pozorujeme alarmující četnost

výskytu projevů a důsledků tohoto jevu, je nezbytné zamyslet se nad možnostmi řešení. V podmínkách, ve kterých se v průběhu dalšího vývoje ukázalo, že se daný stav nezměnil, nebo se dokonce stal ještě závažnějším, je navíc nezbytné zamyslet se hlouběji a komplexněji a diskutovat o těchto problémech na úrovni široké, laické, ale především na úrovni odborné a na úrovni kompetentních osob a orgánů. Z odborné literatury, empirických výzkumů i z praxe je zřejmé, že fenomén deprivantství je palčivým problémem postmoderní doby, dlouhodobě přetrvává a diskuze ani řešení se stále zatím nejeví být dostatečné a účinné. Státní a veřejná správa přitom disponuje nástroji, kterými by bylo možné pokusit se o změnu této situace. Jedná se o důslednější zabezpečení a dohled nad primární socializací v rodině, zlepšení úrovně sekundární socializace ve školách coby nejen vzdělávacích, ale také výchovných zařízení, dále fungování právního systému a vynutitelnosti práva a v neposlední řadě hraje roli také kvalita správy, postavená nejen na materiálním, ale i personálním, mocenském a postulátním základu. Každá z uvedených oblastí si nejen zaslouží, ale také reálně vyžaduje větší pozornost, hlubší odbornou diskuzi a nakonec i řešení. Při tom všem je nezbytný kooperativní a interdisciplinární přístup zainteresovaných subjektů, včetně státního nebo veřejného sektoru.

## Literatura

- [1] ATKINSKON, L., GOLDBERG, S. Attachment issues in psychopathology and intervention New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publisher, 2004, 290 p. ISBN 0-8058-3693.
- [2] BAUMAN, Z. *Úvahy o postmoderní době*. 2. vyd. Praha: Slon, 2006, 165 s. ISBN 80-86429-11-3.
- [3] BECKER, G.S. *Crime and Punishment: An Economic Approach*. [online]. Chicago: University of Chicago and National Bureau of Economic Research, 1974. [cit.]. Dostupné z: <https://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>
- [4] Bowlby, J. *Vazba - teorie kvality raných vztahů mezi matkou a dítětem*. Praha: Potál, 2010, 360 s. ISBN 978-80-73676704.
- [5] ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA. *Vládní finanční statistika*. [online]. ČNB, 2019. [cit.]. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/statistika/vladni-fin-stat/>
- [6] KOUKOLÍK, F. *Mocenská posedlost*. Praha: Karolinum, 2010, 359 s. ISBN 978-80-246-1825-8.
- [7] KOUKOLÍK, F., DRTILOVÁ, J. *Vzpoura deprivantů – o špatných lidech, skupinové hlouposti a uchvácené moci*. 1. vyd. Praha: Makropulos, 1996, 303 s. ISBN 80-901776-6-9.
- [8] KOUKOLÍK, F., DRTILOVÁ, J. *Život s deprivanty I – zlo na každý den*. Praha: Galén, 2001, 390 s. ISBN 80-7262-088-6.
- [9] KOUKOLÍK, F., DRTILOVÁ, J. *Vzpoura deprivantů – nestvůry, nástroje, obrana*. Praha: Galén, 2006, 326 s. ISBN 978-80-7262-410-2.
- [10] MRKÝVKA, P. *Některé úvahy o materiálním základu veřejné správy* [online]. Časopis pro právní vědu a praxi, 2/2003. [cit.]. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8034/7265>
- [11] THE WORLD BANK. *The Worldwide Governance Indicators* [online]. 2017. [cit.]. Dostupné z: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>
- [12] VARIAN, H.R. *Intermediátem microeconomics – a modern approach*. 8<sup>th</sup> edition. New York: Norton & Company, 2010, 739 p. ISBN 978-0-393-93424-3.
- [13] VAVRYS, M. *Kantořina versus střepy – nekorektní výpověď*. Nákladem: vlastním. 279 s. ISBN 978-80-254-9489-9.
- [14] ŽÁK, M. *Institucionální aspekty nové komparativní ekonomie: ČR a EU*. Praha: Politická ekonomie, 5/2006. 583-609 s. ISSN 2336-8225.



**Kontakt**

Ing. Filip Ježek, Ph.D.  
Vysoká škola podnikání a práva, a.s.  
Katedra podnikání a managementu  
Michálkovická 1810/181  
710 00 Ostrava – Slezská Ostrava  
ČR  
jezek@is.vspp.cz

# PRINCIPY MANAGEMENTU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ SE ZAMĚŘENÍM NA ČESKOU REPUBLIKU

Lucie Kamrádová

## **Abstrakt:**

V současné demokratické společnosti stále převažuje stigma neefektivity veřejné správy a celého veřejného sektoru. Do jisté míry na tomto pohledu mají zásluhu také media a mediální kampaně objevující se nejen v tisku ale také na internetu. Cílem příspěvku je představit veřejnou správu jako manažersky řízenou organizaci, která se v současné době snaží reagovat na turbulentně se měnící společenskou situaci a orientovat se na občana (klienta), kterému chce poskytnout maximální množství výhod plynoucích z výkonu tohoto sektoru. Součástí příspěvku je také pohled na úředníka jako kvalifikovaný lidský zdroj.

## **Klíčová slova:**

Management, občan, veřejná správa, klient, právo, lidský zdroj, úředník, úřad.

## **Abstract:**

In today's democratic society, the stigma of inefficiency in public administration and the public sector as a whole still prevails. To a certain extent, the media and media campaigns appearing not only in the press but also on the Internet also contribute to this view. The aim of the paper is to present public administration as a managerly managed organization that is currently trying to respond to the turbulently changing social situation and to focus on the citizen (client) to whom it wants to provide the maximum amount of benefits resulting from the performance of this sector. The paper also includes a view of an official as a qualified human resource.

## **Key words:**

Management, citizen, public administration, client, law, human resource officer, office.

## **Úvod**

Veřejná správa v České republice (dále jen ČR) prošla významnými změnami, a to v několika fázích, které se snažili reagovat na nově vzniklou demokratickou společnost. Za první fázi v rámci reformních kroků lze považovat ustanovení krajů, související s přesunem celé řady kompetencí z ústřední státní správy. Druhá fáze v sobě nesla převážně zrušení okresních úřadů a rovněž přesun kompetencí na kraje a obce. Obecně lze konstatovat, že v roce 2002 byla oficiálně zahájena modernizace ústřední státní správy. Hlavním cílem bylo stanovení principu zefektivnění a racionalizace ústřední státní správy, zvýšení horizontální koordinace, podpora využití manažerských metod řízení, moderních technologií a výkonu veřejné správy jako služby pro občany zajištěné kvalifikovanými úředníky. Toto období lze charakterizovat jako období transformace veřejné správy na základě celkové demokratizace, decentralizace a dekoncentrace. Cílem příspěvku je nejen představit veřejnou správu jako manažersky řízenou organizaci, ale také lidský faktor, který tuto organizaci zastupuje. Za tento faktor jsou považováni především úředníci, na které jsou kladeny nemalé nároky, a to jak v oblasti výkonu

svého povolání, tak v oblasti nároků kladených na jejich kvalifikaci z oblasti vzdělání, práva či všeobecného přehledu a přístupu k výkonu svého povolání. Příspěvek bude využívat převážně metodu analýzy, dedukce, komparace a celkové deskripce.

## 1. Teoretická východiska managementu ve veřejné správě

V mnohých západních zemích bylo ještě v šedesátých a sedmdesátých letech běžné, že výkon státní správy byl nekompromisně a pevně spjat s právem. Teprve postupnou modernizací jednotlivých veřejných správ se do popředí dostaly různé manažerské teorie, které jsou modifikovaně využívány až do současnosti. Tento krok byl zásadní změnou, která si mimo jiné rovněž vynutila transformaci koncepcí profesního vzdělávání volených představitelů územní samosprávy a pracovníků státní správy, municipálních a regionálních úřadů. Reformy veřejné správy probíhaly na evropském kontinentu od šedesátých let až do současnosti, ovšem v tomto případě kontinentální Evropa zaostávala za Spojenými státy americkými a Kanadou, kde manažerské metody v podobě tzv. city managementu aplikovaly již ve 30. letech 20. století.

Jaké jsou tedy důvody, které vedly k podstatnějšímu uplatnění manažerských metod v současných evropských veřejných správách? Obecně můžeme hovořit o tom, že šlo o postupný proces, který zasáhl nejprve demokratickou část Evropy a následně se rozšířil do tzv. bývalého východního bloku. V průběhu zhruba posledních třiceti let byl na evropském kontinentu zaznamenán určitý odklon od tradičního pojetí výkonu správní činnosti, který byl charakterizován jako kontinentální systém veřejné správy. Tento tzv. vrchnostenský model jednoduše přestal vyhovovat nárokům kladeným dvacátým stoletím a turbulentně se měnící situaci ve společnosti. Tento stav logicky vyústil v aplikaci moderních manažerských přístupů, které do té doby byly úspěšně aplikovány v soukromém, tedy podnikatelském sektoru. Za jeden z jevů, který se v součinnosti s touto situací objevil, lze považovat rozšíření pojmu “governance” reflektující úsilí o celkovou demokratizaci, decentralizaci a dekoncentraci správní činnosti a k omezení pojmu “government”, který se z části spíše vztahuje k vrchnostenskému pojetí správy (Lacina, 2005). Obecně lze za posun ve využívání manažerských, ale také marketingových teorií považovat rozvoj širších procesů označovaných za tzv. postmoderní manažerskou revoluci/postmodernist managerial revolution. Prostor pro rozvoj těchto konceptů byl do značné míry ovlivněn rozvolněním tradičních přístupů a organizačních struktur. Lacina ve své publikaci toto období charakterizuje jako dobu nově se formujících přístupů, v níž se začalo podstatně více přihlížet k názorům, představám a požadavkům konzumentů služeb a k jejich stanoviskům týkajícím se samotného způsobu řízení obcí a regionů. Na zmíněné bázi byly mimo jiné rozpracovány i přístupy, označované v angličtině za citizen participation. (Lacina, 2005) Mezi hlavní příčiny reformy lze tedy považovat následující:

- Omezování rozpočtových finančních prostředků vyčleňovaných ze státního rozpočtu na činnosti související s veřejnou správou.
- Potřeba nové mezinárodní, příhraniční a přeshraniční spolupráce veřejné správy jako reakce na měnící se politický systém v celé Evropě.
- Nové výzvy adresované veřejné správě obecně.
- Reakce na nové problémy vznikající ve společnosti (problematika životního prostředí, drogová problematika, stárnutí populace, rovné příležitosti pro muže a ženy).

Nelze opominout fakt, že stávající veřejná správa je také značně ovlivněna novými moderními technologiemi, které se snaží usnadnit výkon veřejné správy a otevřít ji tak občanovi

tedy klientovi. V reakci na tuto skutečnost současné evropské veřejné správy musí turbulentně reagovat na:

- Zájem občanů o poskytování kvalitních a levných služeb.
- Potřebu transparentnosti výkonu ve veřejné správě.
- Snahu o vyšší zastoupení žen, méně privilegovaných a sociálně a zdravotně znevýhodněných sociálních skupin občanů ve volených funkcích v územní samosprávě.
- Aj.

Z výše uvedeného je zřejmé, že v současném období je ve veřejné správě kladen značný důraz na tzv. citizen participation což dokazuje také skutečnost, že občané – klienti služeb poskytovaných veřejnou správou, mají daleko více než v dřívějším období možnost ovlivňovat hospodárnost, efektivitu a účinnost vykonávané veřejné správy. Tato skutečnost je dána zmíněnými moderními technologiemi a mediálním světem, který je schopen nás zahrnout nespočtem informací.

## 1.1 New public management

Koncepci New public managementu (dále jen NPM) dle mnohých autorů využívaly k reorganizaci veřejné správy mnohé evropské, v současné době členské státy Evropské unie. Stoupenci tohoto konceptu obvykle charakterizují NPM jako klíčový přístup pro budoucnost. Například Hughes mluví o tom, že *“tradiční model správy je nemoderní a je účinně nahrazován novým modelem řízení ve veřejné správě. Uvedená změna představuje paradigmatický posun od byrokratického modelu správy k tržnímu modelu řízení úzce spjatému s modelem osvědčeným ve veřejném sektoru. Manažerské reformy znamenají transformaci nejen systému řízení ve veřejné správě, nýbrž rovněž vztahů mezi trhem a vládou, vládou a byrokracií, byrokracií a občany”* (Hughes, 1998). Obecně do zásad tzv. NPM můžeme řadit tyto aktivity nebo uskutečněné reformní kroky:

- Aplikace zásad tzv. tři E – hospodárnost, efektivnost a účinnost, která byla ve své podstatě zapříčiněna také omezováním rozpočtů pro výkon veřejné správy.
- Omezení pravomocí státní správy.
- Debyrokratizace veřejné správy.
- Vytvoření a zkvalitnění systému monitorování a hodnocení činnosti správních úřadů a veřejné správy jako celku a jednotlivých úředníků.
- Privatizace značné části služeb, jež územní samospráva zajišťuje pro občany.
- Postoupení četných aktivit a odpovědnosti na soukromopodnikatelské subjekty zabezpečující na základě kontraktů, rostoucí část služeb pro občany.
- Zkvalitnění řízení lidských zdrojů atd.
- 

Jako jeden z klíčových bodů transformace celého systému výkonu veřejné správy v reakci na NPM bylo zahájení průběžného zkvalitňování moderního pojetí profesního vzdělávání volených představitelů a úředníků, jež zahrnuje i osvojování prvků New Public Management. Zkušenosti z veřejné správy dokládají, že kvalitní dlouhodobé profesní vzdělávání volených představitelů a pracovníků úřadů veřejné správy bylo a je důležitým předpokladem pro účinnější a efektivnější výkon správních činností a současně cennou garancí jejich kreativity. Proto byly v členských státech Evropské unie, a to jak na úrovni státní správy, tak také územní samosprávy, vypracovány různé systémy profesního vzdělávání, které byly postupně uváděny do praxe, a které jsou dnes dále zdokonalovány. Takto koncipované profesní

vzdělávání se stalo jedním z významných rysů reforem veřejné správy ve středoevropských zemích.

## 1.2 Total quality management

Jak v teoretické, tak praktické rovině se v současné době hovoří o uplatnění zásad tzv. úplného řízení kvality (dále jen TQM). Podobně jako tomu bylo u mnohých konceptů, také TQM byl prověřen nejprve v podnikatelském sektoru, následně byl aplikován a modifikován na sektor veřejný. Ze zkušenosti víme, že s ním bylo nejprve experimentováno v Japonsku a následně USA a Kanadě. V devadesátých letech se rozšířil do evropských systémů, respektive podnikatelského sektoru. Můžeme tedy konstatovat, že se jedná o poměrně nový model. Podstatou konceptu je především úsilí o celkovou změnu chování organizace, všech jejích útvarů a každého pracovníka. Jde v podstatě o rozpracování dalších manažerských a marketingových teorií, které můžeme v podnikatelském sektoru nalézt pod pojmem marketingová kultura. Uvedený princip je tedy pro oblast řízení veřejné správy s primárním zaměřením na řízení samosprávných celků považován za vhodný, přestože má trochu odlišná specifika a cíle, než je tomu v podnikatelském sektoru. Lacina a kolektiv stanovuje ve své publikaci vzdělávání, že podstata aplikace zásad TQM je založena na čtyřech klíčových aktivitách, jimiž jsou především:

- Celková změna vztahu volených představitelů a úředníků k občanům, zejména jako ke klientům poskytovaných služeb. Ze strany volených představitelů územní samosprávy a úředníků veřejné správy jako celku, se předpokládá zvláště umění efektivní komunikace, účinného vyjednávání a empatie. Zdvořilé jednání úředníků s občany, jejich aktivní naslouchání požadavkům a potřebám obyvatel, jakož i připravenost operativně řešit problémy, s nimiž se na ně občané obracejí. Tyto hodnoty se všeobecně pokládají za samozřejmou podmínku práce ve veřejné správě.
- Podstatné zvýšení důrazu, který je kladen na kvalitu veškerých služeb, které je často spojeno s vnitřní reorganizací správních úřadů tak, aby byly flexibilnější a vstřícnější k požadavkům a potřebám občanů. V podstatě jde svým způsobem o uskutečňování zásad marketingové kultury v podmínkách úřadu veřejné správy.
- Výrazné zdokonalování způsobů prezentace ústředních úřadů státní správy, samosprávných úřadů obcí a regionů, jejich zastupitelů, včetně úředníků v celostátních, regionálních i místních sdělovacích prostředcích. Důraz kladený dnes na prezentaci, si mimo jiné vyžaduje vypracovávání specifických metod dlouhodobé komunikace představitelů veřejné správy s tiskem, rozhlasem a televizí, což je jedním z úkolů profesního vzdělávání.
- Rozvíjení co možná nejvyšší kvality komunikace volených představitelů a úředníků s občany, a tím praktické uplatňování zásad tzv. citizen participation.

## 2. Postavení zaměstnanců ve veřejné správě

Tato kapitola se v rámci příspěvku zaměří na definice a charakteristiky, které se bezprostředně váží k uvedené problematice. Jedná se především o pojmy jako je lidský zdroj, úředník, služební poměr, státní služba a veřejná služba. Peter F. Drucker hovoří o tom, že lidé jsou největším kapitálem. Je nepopiratelné, že pojem vychází ze soukromého sektoru, nicméně v současné době se striktně vymezená hranice mezi soukromým a veřejným ztrácí (koncepty společenské odpovědnosti, PPP apod.). V odborném manažerském slovníku je lidský zdroj

charakterizován jako jeden typ zdrojů, respektive vstupů do produkčních procesů, přičemž se může a nemusí rozlišovat jednotlivce, skupina, organizační útvar nebo celá organizace, (management). Například portál BusinessInfo charakterizuje lidské zdroje jako „kvalitní, kvalifikované a loajální pracovníky, kteří jsou základním stavebním kamenem každé úspěšné organizace“. Nicméně je nutné v rámci uvedených charakteristik pojmu lidské zdroje poukázat i na kritiku pojmu, která se objevuje ve spojení se zdroji, za které rovněž byly v ekonomii považovány především zdroje přírodní (ropa, dřevo, železná ruda). Ve spojení se slovem lidský působí pro některé autory jako dehonestující. (Bednář, 2013) M. T. Cicero charakterizuje úředníka jako osobu, která si má uvědomovat, že „jeho úkolem je představovat obec, chránit její důstojnost a čest, zachovávat zákony, rozhodovat o právu a pamatovat, že toto vše bylo svěřeno jeho svědomí“. Již uvedená definice apeluje na problematiku využívání lidských zdrojů v oblasti veřejné správy a apeluje na náročnost tohoto povolání. Z tohoto důvodu patří personální problematika k elementárním součástem správní vědy a správní politiky, které jsou obecně řazeny pod problematiku veřejné správy. Institut povolání úředníka (zaměstnance) ve veřejné správě a jeho vznik je úzce spojen s prosazováním státních idejí evropských států 18. století, které se konstituovaly na územním principu. Na tomto základě však do vztahu mezi panovníkem a jeho úředníkem se recipovaly určité "lenní závislosti", jako např. věrnost, zvláštnosti mocenského vztahu, které byly vyjadřovány jakýmsi úřednickým étosem a právem. Je to období, ve kterém vzniká byrokracie jako zvláštní povolání. V současné moderní době se veřejná správa stává otevřenější a tím i průhlednější a kontrolovatelnější. Nabývá povahy služby veřejnosti a přestává být chápána jen jako správa vrchnostenská s mocí nařizovací. (Zimek, 2010) S tím je spojena i proměna role zaměstnance veřejné správy. S novou rolí úředníka (oprávněná úřední osoba) veřejné správy je spojen i jeho vztah k politice. Je to vztah rozporný. Přírozeně je veřejná správa realizací politiky státu, obce, kraje či jiného nositele veřejné správy. Z tohoto důvodu si právě proto ponechává význam i v moderním demokratickém státě, a již výše zmíněné vyjádření věrnosti, ale rovněž ve smyslu neutrálního a loajálního výkonu správy ve veřejném zájmu, a to bez ohledu na okamžité složení vládnoucí garnitury. Příkaz takové věrnosti neznamená, že zaměstnanec veřejné správy má být omezen ve svých povinnostech celoživotního povolání, za neodůvodněné privilegium a nerovnost, za zaručený služební postup a za bariéru těm, kdo stojí stranou státního aparátu. Poukazuje se i na snižující se efektivnost úřednického povolání. Jde zejména o anonymitu a izolaci úředníků, udržování nadbytečného úředního tajemství, solidaritu byrokracie navenek, což způsobuje její neprůhlednost a vede k nezodpovědnosti jednotlivých úředníků, popř. i ke korupci, jakož i k průtahům ve vyřizování záležitostí občanů a jiných účastníků správního řízení. Snižující se efektivnost úřednického povolání se dává do spojitosti s tendencí k setrvačnosti a pohodlnosti (což často nebývá pravdou). Bude-li se hledat definici v právním řádu, v České republice ji nalezneme konkrétně v zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o úřednících). Citovaný zákon v tomto případě definuje úředníka jako (ustanovení § 2 odst. 4.) zaměstnance územního samosprávného celku podílejícího se na výkonu správních činností. Přičemž správními činnostmi se pro účely zákona rozumí plnění úkolů v samostatné nebo přenesené působnosti územního samosprávného celku podle zvláštních právních předpisů.

Následující pojmy služební poměr, státní služba a veřejná služba se váží k výkonu úřednického povolání, a tedy bezprostředně k lidskému zdroji jako takovému. Služební poměr obecně vychází ze zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě ve znění pozdějších předpisů. Jedná se o smluvní vztah mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, kterým je zde stát. Předmětem je pracovní činnost, kterou se státní zaměstnanec zavazuje za plat (nikoliv mzdu) pro zaměstnavatele vykonávat. V České republice je upraven příslušnými právními předpisy, zejména zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě a zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním

poměru příslušníků bezpečnostních sborů. Pracovní poměr může být uzavřen na dobu neurčitou, případně i na dobu určitou, přičemž po uplynutí této doby končí. Služební poměr zohledňuje určitým způsobem specifické postavení státních zaměstnanců oproti zaměstnancům v běžném pracovněprávním vztahu, resp. pracovním poměru. V tomto vztahu existují různá zákonná omezení zaměstnanců a rovněž také i určitá zvýhodnění (např. se může jednat o zákonem omezené možnosti jeho skončení nebo o specificky upravené odchodné). Označení státní služba se užívá jen pro zaměstnance státu. Tato státní služba je však užším pojmem než pojem veřejná služba, který se vztahuje i na zaměstnance jiných nositelů veřejné správy. V podmínkách České republiky tak může být rozdíl vyjádřen i tím, že zaměstnanec jiného nositele veřejné správy (např. obce nebo kraje) může mít odlišný právní režim než zaměstnanec státu. Veřejnou službu jako správní činnost lze pak členit z různých hledisek například dle trvání činnosti, ustanovení do funkce, či způsobu provádění. (Pavlík, Hendrych, Kavěna, 2014)

### 3. Současná praxe

V České republice je stěžejním zákonem pro charakteristiku úřednické profese zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků a o změně některých zákonů (dále jen zákon o úřednících). Tento zákon upravuje pracovní poměr úředníků a jejich vzdělávání. Díky tomuto zákonu je charakterizována v ČR také profese úředníka, za kterého je považován zaměstnanec úřadu územního samosprávného celku, který se podílí na výkonu správních činností, a přitom jsou zařazeni do úřadu daného územního samosprávného celku. Výše zmíněný zákon se nevztahuje na zaměstnance zařazené v organizačních složkách územního správního celku, zaměstnance zařazené jen v jeho zvláštních orgánech a na zaměstnance, kteří vykonávají výhradně tzv. obslužné činnosti, nebo kteří výkon takových činností řídí. Také se nevztahuje na členy volených orgánů územních samosprávných celků, dále ani na ty osoby, jejichž pracovněprávní vztah k danému územnímu samosprávnému celku je dán dohodou o provedení práce nebo dohodou o pracovní činnosti, byť by tyto osoby vykonávaly nebo se podílely na výkonu správních činností. Tyto pracovněprávní vztahy se řídí zákoníkem práce nikoliv zákonem o úřednících. Zajímavé je, že zákon o úřednících nad rámec zákoníku práce stanoví předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka. Úředníkem se tedy může stát fyzická osoba, která má státní občanství ČR, nebo fyzická osoba, která je cizím státním občanem, ale v ČR má trvalý pobyt za předpokladu, že dosáhla věku osmnácti let, dále způsobilost k právním úkonům, je bezúhonná, ovládá jednací jazyk a splňuje předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním právním předpisem. Zajímavé je v tomto ohledu postavení úředníka se zaměřením na jeho povinnosti, které opět upravuje právní úprava již zmíněného zákona. V zákoně je jasně uvedeno, že povinnosti úředníka je jednat ve veřejném zájmu, jednat a rozhodovat nestranně, dodržovat ústavní předpisy, zákony a ostatní právní předpisy. Dalšími povinnostmi úředníka mimo výše zmíněné je jeho povinnost zdržet se takového jednání, které by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku (obec, kraj). Postavení zaměstnanců ve veřejné správě se netýká pouze samotné úpravy podmínek, které zákon stanoví pro uzavření pracovní smlouvy, ale převážně se týká také dalšího vzdělávání, které je pro úředníky v ČR povinné. Územní samosprávný celek (kraj, obec) zajišťuje vzdělávání prostřednictvím akreditovaných vzdělávacích institucí. Každý úředník musí mít sestaven časový rozvrh prohlubování kvalifikace úředníka. Tento plán je vyšší územně samosprávný celek povinen vypracovat nejpozději do jednoho roku od nástupu úředníka do služby. Plán musí obsahovat vzdělávání v rozsahu nejméně osmnácti dní v období následujících tří let. Povinností úředníka je prohlubovat si kvalifikaci jednotlivých částí na vstupním a průběžném vzdělávání a při přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti. Toto vzdělání je ukončeno zkouškou. (Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků).

Dalším zákonem, který se k profesi úředníka v ČR váže, je zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě. Tento zákon konkrétně upravuje pracovní poměr státních zaměstnanců vykonávajících státní správu ve správních úřadech, jejich služební vztahy, odměňování a řízení ve věcech služebního poměru. Stejně tak jako u zákona o úřednících je součástí zákona o státní službě výčet povinností úředníka, které je třeba dodržovat. Mezi tyto povinnosti například patří zachovat při výkonu služby věrnost ČR, plnit služební úkoly osobně, řádně a včas, prohlubovat si kvalifikaci, dodržovat služební kázeň, dodržovat pravidla etiky státního zaměstnance atd. (Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě)

Z výše uvedeného je více než zřejmé, že nároky kladené na zaměstnance ve veřejné správě mnohdy omezují nejen jejich pracovní právní vztahy, ale promítají se také do roviny osobní. Mimo jiné se jich týká rovněž omezení v oblasti dalšího příjmu, zachování loajality, zákaz přijímání dárek – což je považováno za tzv. běžnou korupci apod. I oblast dalšího vzdělávání úředníků ať již územně samosprávných celků, nebo státních zaměstnanců je velmi náročným a složitým procesem. Mnohdy se na tyto skutečnosti zapomíná a úředník se tak neprávem stává kritizovaným objektem státu, protože je občanovi v dané situaci nejbližší. Nároky, které jsou kladené na zaměstnance ve veřejné správě můžeme obecně identifikovat do následujících oblastí:

- Nároky etické, které jsou mimo jiné uvedené v zákoně a doporučeních mezinárodních institucí. Patří zde například otázka korupce, korupčního jednání, etiky a etických kodexů.
- Nároky psychické, které jsou dány neustále se měnícím právním prostředím, kontaktem s klienty, občany, a potřebností sladit osobní a pracovní život.
- Nároky fyzické, které mnohdy mají původ v psychicky náročném povolání – často mohou vést až k syn-dromu vyhoření.
- Nároky sociální, které má úředník směrem ke společnosti a naopak. Často se v těchto nárocích objevuje faktor negativního nahlížení na byrokratický aparát obecně.
- Nároky na vzdělání, které jsou dány nejen zákonem, ale také limity jednotlivců.
- Nároky komunikační, které jsou dány nejen vzděláním jednotlivých zaměstnanců, ale také prohloubením schopnosti komunikace s problémovými klienty.

## Závěr

Z výše uvedeného je zřejmé, že nelze jednoznačně vymezit náročnost úřednického povolání bez ohledu na další zkoumání v oblasti nejen ekonomické ale také psychologické, sociální a společenské. Přesto, že v dnešní moderní společnosti veřejná správa využívá moderních manažerských metod, je značně omezena zákonem což se prolíná i do oblastí podmínek zaměstnání ve veřejné správě. Cílem příspěvku bylo poukázat na náročnost výkonu úředníka ve veřejné správě s cílem podnítit další diskuzi v této oblasti.

## Literatura

- [1] Bednář, V. (2013) Člověk není zdroj. [online]. In *Firemní sociolog*. Vedení a vztahy ve firmě. [cit 2019-02-10]. Retrieved from <https://www.firemni-sociolog.cz/cz/clanky/219-clovek-neni-zdroj>.
- [2] Hughes, Owen E. (1998) *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St. Martin's Press.



- [3] Lacina, K., Kafka, M., Kolář, P., Mates, P., Starý, M., & Svoboda, K. (2006) *Vzorový program pro vzdělávání tajemníků obcí s rozšířenou působností*. Praha, Czech Republic: Vysoká škola finanční a správní o.p.s.
- [4] Zimek, J. (2010) *Ústavnost a český ústavní vývoj*. Brno, Czech Republic: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-5255-0.
- [5] Zákon č. 312/2002 Sb.
- [6] Zákon č. 234/2014 Sb.

### **Kontakt**

Ing. Lucie Kamrádová, Ph.D.  
Slezská univerzita v Opavě  
Fakulta veřejných politik  
Ústav veřejné správy a regionální politiky  
Bezručovo nám. 14  
746 01 Opava  
Česká republika  
lucie.kamradova@fvp.slu.cz

# REALITA VERZUS POTENCIALITA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY PRI POSKYTOVANÍ SOCIÁLNYCH SLUŽIEB SENIOROM

Lenka Lachytová

## **Abstrakt:**

Územná samospráva je významným aktérom lokálnej hospodárskej politiky. Portfólio kompetencií a poslanie miestnej územnej samosprávy ilustruje možnosti z ktorých pramení jej rozvojový potenciál. Prognózy budúceho vývoja celkového počtu a štruktúry obyvateľstva podľa pohlavia a veku poukazujú na to, že podiel starších osôb v populácii bude stále narastať. Starnutie je v určitom rozsahu nezvratné a spoločnosť sa musí pripraviť na fungovanie v zmenených podmienkach. Táto problematika vyžaduje spoločný prístup a stratégie na všetkých úrovniach štátnej správy a hlavne samosprávy. Jednou z možností riešenia tejto situácie sú aj sociálne služby, ktoré predstavujú integrálnu súčasť komunálnej sociálnej politiky a v najširšom kontexte sú súčasťou hospodársko-sociálneho rozvoja obce, mesta, regiónu či krajiny. Ako ďalšie potenciálne riešenie, je možnosť implementovania inteligentných riešení prostredníctvom informačno-komunikačných technológií, ktoré prispievajú k zlepšeniu kvality života seniorov pomocou individuálnych riešení.

## **Kľúčové slová:**

Územná samospráva. Sociálne služby. Seniori. Starnutie populácie. Smart technológie.

## **Abstract:**

Territorial self-government is an important player in local economic policy. The portfolio of competencies and the mission of the local self-government illustrates the possibilities that stem its development potential. The projections for the future development of the total population and population structure by sex and age indicate that the proportion of older people in the population will continue to increase. To some extent, ageing is irreversible and society must prepare to operate under changed conditions. This issue requires a common approach and strategies at all levels of government and, in particular, self-government. One of the possibilities of solving this situation is also social services, which are an integral part of communal social policy and in the broadest context, they are part of the economic and social development of the municipality, city, region or country. As another potential solution, there is the possibility of implementing intelligent solutions through information and communication technologies that contribute to improving the quality of life of seniors through individual solutions.

## **Keywords:**

Local self - government. Social services. Seniors. Ageing population. Smart technology.

## Úvod

Snahou o progres a efektivitu služieb sa neustále kladú nové požiadavky na systemizáciu nových poznatkov s ich následným implementovaním do praxe a zabezpečením ich dlhodobej a efektívnej využiteľnosti. Táto skutočnosť núti vnímať širšie kontexty vzájomných súvislostí a poukázať na potrebu efektívnej aplikácie inteligentných technológií do priamej praxe sociálnych služieb na lokálnej alebo regionálnej úrovni.

## Sociálne služby v územnej samospráve

Samotný pojem sociálne služby má v literatúre pestré spektrum významov. Niektorí autori sem zaradzujú aj vzdelávanie a zdravotné služby (Esping-Andersen 1999), ďalší autori však majú širšie videnie tejto problematiky (napr. Francois a Vlassopoulos 2007, Molek 2009 a iní). V slovenských podmienkach sú sociálne služby vnímané ako realizačný prostriedok na zabezpečenie sociálnej pomoci (Stanek a kol., 2006, Hamalová, Belajová, 2011), prípadne ako forma riešenia nepriaznivej sociálnej situácie (Rievajová a kol., 2006).

Sociálne služby predstavujú významnú časť aktivít štátu, samosprávy a neštátnych subjektov, ktoré sú poskytované jednotlivcom, rodinám i skupinám obyvateľov a prispievajú k riešeniu sociálnych problémov. Cieľom sociálnych služieb je podporovať rozvoj alebo zachovanie súčasnej sebestačnosti užívateľa, jeho návrat do prirodzeného prostredia, obnovenie alebo zachovanie pôvodného životného štýlu a zníženie sociálnych a zdravotných rizík súvisiacich so spôsobom života užívateľov. Tiež sú zákonom vymedzené ako odborné činnosť, obslužné činnosť, alebo ďalšie činnosti, ktoré sú zamerané na:

- prevenciu vzniku nepriaznivej sociálnej situácie,
- prípadné riešenie a zmiernenie tejto situácie týkajúcej sa ako fyzickej osoby, tak i rodiny a komunity,
- zachovanie, obnovu alebo rozvoj schopnosti fyzickej osoby viesť samostatný život a na podporu jej začlenenia do spoločnosti,
- zabezpečenie nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb fyzickej osoby,
- riešenie krízovej sociálnej situácie fyzickej osoby a rodiny,
- prevenciu sociálneho vylúčenia fyzickej osoby a rodiny,
- zosúladovanie rodinného života a pracovného života (Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov).

V podmienkach Slovenskej republiky Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona o živnostenskom podnikaní ustanovuje obec za poskytovateľa sociálnych služieb a prideliť jej významné kompetencie v tejto oblasti. Prijatie zákona bolo sprevádzané varovaniami zo strany samosprávy, zvlášť o jeho neúnosnej finančnej (rozpočtovej) náročnosti.

Obec a vyšší územný celok v rozsahu svojej pôsobnosti zabezpečuje dostupnosť sociálnej služby pre fyzickú osobu, ktorá je odkázaná na sociálnu službu, alebo bezodkladne zabezpečí poskytovanie sociálnej služby, ak je život alebo zdravie fyzickej osoby vážne ohrozené a nemá zabezpečené nevyhnutné podmienky na uspokojovanie základných životných potrieb. Tiež vypracúva komunitný plán (zameraný hlavne na ohrozené skupiny obyvateľov danej komunity – seniorov...), rozhoduje o odkázanosti na sociálnu službu, poskytuje alebo zabezpečuje poskytovanie sociálnych služieb v nocľahárni, v nízkoprahovom dennom centre, v zariadení pre seniorov, v zariadení opatrovateľskej služby, v dennom stacionári,

opatrovateľskej služby, prepravnej služby a odľahčovacej služby (Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov).

Podľa strategického dokumentu ZMOS k sociálnej oblasti je z pohľadu občana prioritná dostupnosť, kvalita a vzájomná prepojenosť sociálnych služieb, nie del'ba kompetencií medzi štátom a samosprávou. Z pohľadu územnej samosprávy je však rozdelenie pôsobnosti a ich finančné zabezpečenie kľúčovým faktorom pre naplnenie zodpovednosti miest a obcí v tejto oblasti preto, aby služby a činnosti vykonávané samosprávou boli funkčné. Zložitosť vzťahov je umocnená aj tým, že sa jedná o mimoriadne citlivú oblasť, ktorá sa dotýka životných podmienok a prostredia občanov a tiež tým, že do tohto prostredia zasahuje veľa organizácií a subjektov – počnúc štátom, cez úrady práce, ale aj napríklad kurátorov, exekútorov, súdy.

Často skloňovanou témou v súvislosti s poskytovaním a zabezpečovaním sociálnych služieb, na ktorú apeluje aj územná samospráva je ich kvalita. Z pôvodných teoretických diskusií sa za posledné desaťročie rozvinula do niektorých praktických aplikácií rôzneho zamerania.

Vymedzenie kvality v sociálnych službách ako verejného záujmu znamená jej inštitucionalizáciu (právne ukotvenie), kedy činnosti a procesy, ktoré sa predtým vnímali a vykonávali skôr intuitívne, sa začínajú osobitne pomenovávať a vytvárajú osobitný systém, nakoľko v určitej fáze vývoja získavajú osobitné spoločenské uznanie. Inštitucionalizácia problematiky kvality sociálnych služieb nemá primárne viesť k tomu, aby poskytovateľov zaťažila, skôr ich vedie k potrebe zosystemizovať a zdokumentovať vlastnú prax podľa terminológie a systematiky zákona a identifikovať niektoré veci, ktoré vykonávali doposiaľ často intuitívne (Repková 2015).

V súčasnosti sa kvalita sociálnych služieb spája aj s dôležitosťou holistického prístupu, na ktorý apelujú aj Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020, ktoré jednoznačne presadzujú ľudsko-právny rozmer a orientáciu na potreby a preferencie ich prijímateľov. Reflektujú aktuálnu situáciu poskytovania sociálnych služieb v Slovenskej republike, predovšetkým nedostatok kapacity sociálnych služieb poskytovaných v prirodzenom (domácom a komunitnom) prostredí občanov, potrebu zabezpečenia udržateľnosti financovania sociálnych služieb a rozvoja ich kvality.

Občania v dôsledku nepriaznivej sociálnej situácie odkázaní na verejné, osobitne sociálne služby, si majú právo uplatňovať svoje práva na slobodný a nezávislý život s podporou spoločnosti na nediskriminačnom princípe. Dodržiavanie základných ľudských práv a slobôd je základným pilierom všetkých dokumentov, na ktorých sa zhodlo medzinárodné spoločenstvo štátov (Národné priority rozvoja sociálnych služieb na roky 2015-2020).

Aplikácia kvality do sociálnych služieb sa rozšírila v niekoľkých smeroch, ktoré môžeme rozdeliť na:

1. Kvalita a vhodnosť odborných postupov práce s klientmi a s tým súvisiaca kvalita a odborná spôsobilosť personálu.
2. Kvalita života klienta a dodržiavania jeho základných ľudských práv a slobôd.
3. Kvalita infraštruktúry a environmentu pre zabezpečenie sociálnej služby.
4. Kvalita riadenia všetkých činností, dokumentovanie výkonov a zaistovanie kontrolovateľnosti a opakovateľnosti kvality.

O kvalite sa vedú diskusie hlavne v rovine merania v kontexte minimálnych štandardov kvality a ich overovania. Centrálnym pojmom je v tomto prípade pojem „štandard kvality“ ako súčasť konceptu optimálnych služieb. Ďalšou rovinou je rovina zvyšovania kvality ako špecifickej cesty k sústavnému zlepšovaniu sociálnych služieb. Táto úroveň je širším cieľom, súvisiacim so snahou organizácie poskytujúcej sociálne služby dospieť k výnimočnému postaveniu v rámci trhu poskytovateľov sociálnych služieb (Repková 2015)

V rámci priorít Stratégie Európa 2020 by mali byť kvalitné verejné služby efektívnym spôsobom poskytované občanom v každej fáze ich života s víziou inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu.

## **Problematika starnutia populácie**

Starnutie populácie, pokračujúca globalizácia, plnenie záväzkov Slovenskej republiky v strategických dokumentoch (napr. stratégia Európa 2020) sú výzvy, naplnenie ktorých sa stane kľúčovým nielen z pohľadu funkčnosti a kvality sociálneho systému, ale aj z pohľadu úrovne hospodárskeho rastu krajiny.

Aj keď je starnutie obyvateľstva univerzálny proces, ktorý sa týka resp. bude týkať všetkých krajín sveta, zatiaľ existujú veľké rozdiely medzi starnutím vo vyspelých krajinách a v rozvojových krajinách. V rozvojových krajinách sa proces populačného starnutia len rozbieha, zatiaľ čo vo vyspelých krajinách už výrazne pokročil, pričom sa týka všetkých zložiek populácie. Napriek tomu aj medzi jednotlivými vyspelými krajinami existujú značné rozdiely v intenzite aj časovaní procesu populačného starnutia.

Fungovanie spoločnosti je potrebné prispôbiť zvyšujúcemu sa počtu a podielu starších ľudí, ktoré so sebou prináša aj závažné ekonomické, sociálne a politické dôsledky. Vysoké náklady na starostlivosť a zabezpečenie seniorov na jednej strane a nižšia početnosť produktívnej populácie na druhej strane zvyšujú tlak na verejné financie (Stratégia aktívneho starnutia 2013). Očakáva sa, že do roku 2050 svetová populácia prevýši počet deväť miliárd ľudí; z ktorých sedem z desiatich budú pravdepodobne bývať v mestskom prostredí (Urban planning essential for public health 2010). Táto migrácia seniorov do mestských centier siahla po nutnosti uniknúť pred izolovanosťou predmestských domov a uprednostňovať menšie obydliá, ktoré si vyžadujú menej údržby na jednej strane a zvýšenie finančného zabezpečenia seniorom na druhej strane (Global Age-Friendly Cities 2007). Daná situácia sa javí ako pozitívna pre starších, ktorí uprednostňujú sociálne interakcie, fyzické aktivity, ako aj pre mestá a dobrovoľnícku prácu seniorov v miestnych ekonomikách. Výsledkom je zdravšie, inkluzívnejšie a udržateľnejšie mestské sociálne prostredie. Vážnu výzvu pre mestá bude predstavovať migrácia seniorov z mimo mestských do mestských komunít v kombinácii so starnutím súčasných mestských obyvateľov (Urban planning essential for public health 2010).

Je samozrejmosťou, že budúca urbanizácia a populačný rast sú dôležité otázky, ktoré musia byť riešené na všetkých úrovniach nielen štátnej správy, ale hlavne samosprávy.

Svetová zdravotnícka organizácia preto odporúča, nutnosť prípravy miest a obcí na starnúce obyvateľstvo. V roku 2010 sa vytvorila Globálna sieť miest, ktoré sú zamerané na túto skupinu obyvateľstva. Ciele týchto sietí sú:

- poskytovať technickú podporu a školenia ohľadom starnutia populácie,

- prepojiť mestá s WHO a navzájom,
- uľahčiť výmenu informácií a osvedčených postupov,
- zabezpečiť, aby intervencie zamerané na zefektívnenie života seniorov boli vhodné, trvalo udržateľné a nákladovo efektívne (Towards an Age-friendly World).

Pre starnúcu spoločnosť aj pre samotných seniorov je veľmi dôležité, aby seniori prežívali obdobie staroby čo možno najviac aktívne. Aktivity v staršom veku prinášajú nielen vyššiu kvalitu života pre seniorov, ale pre spoločnosť znamenajú hlavne úsporu finančných prostriedkov.

Vo vyspelých krajinách apelujú na koncept aktívneho starnutia, ktorý tvorí dôležitú súčasť vyrovnávania sa s procesom starnutia. Európsky rok aktívneho starnutia a solidarity medzi generáciami 2012 túto tému na chvíľu spopularizoval a posunul diskurz o starších len ako o objektoch ochrany. Aj vďaka tomuto roku, Slovensko v danom čase vypracovalo Národný program aktívneho starnutia na roky 2014-2020, ktorý stojí na princípoch dôstojnosti (ochrana pred zlým zaobchádzaním), rovnakého zaobchádzania (zákaz diskriminácie), rodovej rovnosti, nezávislosti (právo zotrvať čo najdlhšie v domácom prostredí), princípe seberealizácie, princípe solidarity a subsidiarity (konkrétne zodpovednosť má prebrať tá úroveň, ktorá je na to najlepšie usposobená – národná, regionálna, miestna, komunitná, rodinná), zamestnanosti a starostlivosti (napr. právo na dostupnú starostlivosť a právo opatrovujúcich osôb na primeranú sociálnu ochranu a ohodnotenie) (Gabrižová 2017). Tento dokument má ambíciu ovplyvňovať verejné politiky počas viacerých volebných období. Tým priznáva problematike podpory aktívneho starnutia pozíciu verejného záujmu a trvalej politickej priority, ktorá ponúka šancu na kvalitnejší a udržateľný rozvoj pre všetkých ako základnú víziu slovenskej spoločnosti (Národný program aktívneho starnutia na roky 2014-2020).

Zvyšovanie veku dožitia bude vyžadovať nielen ďalekosiahle ekonomické úpravy rozpočtov na zdravotníctvo, ale vidíme tu priestor aj pri implementovaní inteligentných riešení informačných a komunikačných technológií za účelom dosiahnutia lepšej a účinnejšej zdravotnej starostlivosti a sociálnych služieb. Informačné technológie môžu zlepšiť kvalitu života seniorom tým, že poskytujú individuálne riešenie, znižujú vysoké náklady na zdravotníctvo a opatrovateľské služby a podporujú sociálne interakcie s priateľmi, rodinami, v oblasti zdravotníctva, sociálnych podpôr a istôt.

Nutnou potrebou verejných a súkromných subjektov je implementovať občana do stredu každého projektu Smart City. Avšak na základe skutočnosti, že 10 miest na Slovensku z celkového počtu 140 má viac ako 50 000 obyvateľov a s prihliadnutím na to, že Slovensko je typickou vidieckou krajinou, v ktorej 96 % samospráv tvoria obce, je potrebné preferovať tzv. smart regióny, ako venovať prioritnú pozornosť smart cities. Podstata síce zostáva nemenná, identická, ale samotný rozsah môže so sebou priniesť ďalšie potrebné modernizačné impulzy (Kaliňák a kol., 2017).

Kvalitu služieb vidíme ako vhodnú stratégiu pre inteligentne fungujúce mesto alebo obec.

Obyvatelia inteligentných miest a obcí sa stávajú akýmisi „agentami zmeny“, ktorí sú si plne vedomí jednotlivých výziev zohrávať „kvalifikovanú úlohu“ v občianskom svete a mať účasť na občianskej angažovanosti (Chillon 2012).

Problémy v mestách väčšinou súvisia s tým, že starnutie spôsobuje vekovo špecifické bariéry, ako je napríklad obmedzenie mobility, vizuálne a sluchové postihnutie, vysoká náchylnosť na ochorenia najmä v prípade chronických ochorení (diabetes, Parkinsonova choroba, demencia, srdcovo-cievne ochorenia). Práve informačno-komunikačné technológie môžu pomôcť prekonať problémy s mobilitou ako aj s vizuálnymi a kognitívnymi ťažkosťami. Existuje množstvo informačno-komunikačných technológií, ktoré sú zamerané na rôzne oblasti riešenia problematiky v starobe. Príkladom je technológia Independent Living, ktorá zohráva dôležitú úlohu pri pomoci starším občanom v nezávislom živote.

V súčasnosti existuje niekoľko projektov EÚ na podporu samostatného bývania a kvality života starnúcej populácie pomocou aplikácií informačno-komunikačných technológií. Jedným z nich je aj Ambient Assisted Living program (AAL), ktorý má za cieľ predĺženie doby života starších ľudí žiť vo svojich domácnostiach, zvýšením ich samostatnosti pri plnení každodenných činností (AAL 2013).

Smart ako „inteligentné“, „rozumné“, prípadne „múdre“ alebo „inovatívne, komplexné a udržateľné riešenia“ v samospráve predpokladá investície prostredníctvom inovatívnych nástrojov a technologických riešení, zároveň udržateľnosť cez neustále zdokonaľovanie na základe aplikačných skúseností a napokon udržateľnosť v súvislosti s tým, že takéto riešenia musia mať časové presahy cez jedno volebné obdobie (Kaliňák a kol., 2017).

## **Záver**

Od technológií a konceptu smart city v súčasnosti vychádzajú veľké očakávania, do ktorých sa koncentrujú všetky nádeje spojené s inteligentnými technológiami a ich využitím v miestnej samospráve. Potrebne je uvedomiť si, že technológie sú dôležité, no sú len základom a bez ľudských zdrojov a správnych rozhodnutí sú stále len technológiou, hoci všadeprítomnou. Moderné IT technológie menia správu miest a obcí – generujú množstvo údajov (dát), ktoré možno dômyselne prepojiť, komplexne nastaviť a využiť množstvo synergii (Kaliňák a kol., 2017).

Sebestačnosť seniorov totiž neupadá skokom, ale ide o postupný proces, takže je dôležité disponovať širokou škálou variabilných a flexibilných služieb a neuvažovať len o tradičných službách, ktoré máme momentálne k dispozícii ako opatrovateľská služba alebo zariadenie pre seniorov. Kvalitné služby prichádzajú za občanom a podľa jeho individuálnych potrieb, hľadajú optimálne riešenie jeho situácie.

Obec preto musí mať najprv jasnú víziu využitia smart technológií, v kontexte saturácie potrieb jej obyvateľov. Prvé skúsenosti poukazujú na to, že použitie nových technológií je cestou na efektívnejšie poskytovanie služieb miestnou samosprávou, pričom musia byť cenovo dostupné a hlavne trvalo udržateľné a nemôžu nahradiť priamu interakciu medzi staršími ľuďmi a ich rodinou, obdobne medzi seniormi a zdravotníckym personálom.

Tento príspevok je čiastkovým výstupom projektu VEGA č. 1/0302/18.

## Literatura

- [1] AAL, "Ambient Assisted Living Joint Programme, ICT for ageing well," Brussels, 2013.
- [2] BALÁŽ, V., GRAMATA, J., a kol., STRATÉGIE AKTÍVNEHO STARNUTIA. 2017. Podkladová štúdia. Bratislava: Centrum vzdelávania Ministerstva práce sociálnych vecí a rodiny. Dostupné na internete: [https://www.ia.gov.sk/cv/images/projekty/strategiaaktivnehostarnutia/Strategia\\_aktivneho\\_starnutia\\_podkladova\\_studia.pdf](https://www.ia.gov.sk/cv/images/projekty/strategiaaktivnehostarnutia/Strategia_aktivneho_starnutia_podkladova_studia.pdf)
- [3] ESPING-ANDERSEN, G. 1999. Social foundations of postindustrial economies. Oxford : Oxford University Press, 1999. 216 s. ISBN 0-19-874200-2
- [4] FRANCOIS, P. – VLASSOPOULOS, M. 2008. Pro-Social Motivation and the Delivery of Social Services. In CESifo Economic Studies [online], roč. 54, 2008, č. 1, s. 22-58. ISSN 1612-7501. Dostupné na internete: <http://www.personal.soton.ac.uk/mv1u06/surveycesifo.pdf>. ISSN 1612-7501
- [5] GABRIŽOVÁ, Z. 2017. Aktívne starnutie: Nevyužitý potenciál starších ľudí. Dostupné na internete: <https://euractiv.sk/section/veda-a-inovacie/linksdossier/aktivne-starnutie-nevyuzity-potencial-starsich-ludi/>
- [6] GLOBAL AGE-FRIENDLY CITIES 2007: *A Guide*. World Health Organization, 2007. Dostupné na internete: [https://www.who.int/ageing/publications/Global\\_age\\_friendly\\_cities\\_Guide\\_English.pdf](https://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf)
- [7] HAMALOVÁ, M. – BELAJOVÁ, A. 2011. Komunálna ekonomika a politika. Bratislava : Sprint, 2011. 264 s. ISBN 978-80-89393-38-1.
- [8] CHILLON, S. 2012. THE 3 THIRDS RULE FOR THE SMART CITY PLAN: VISION & LEADERSHIP, SOUND INFRASTRUCTURES AND CIVIC ENGAGEMENT (LET'S COUNT ON DIGIZENS). 2012. dostupné na internete: <http://urban360.me/2012/10/13/travelling-fast-over-the-smart-city-temporary-thoughts-of-the-permanent-change/>.
- [9] KALIŇÁK, M. a kol. 2017. Analýza možností na zvýšenie potenciálu miestnej územnej samosprávy pri realizácii hospodárskych politík miest a obcí. Dostupné na internete: [https://www.zmos.sk/download\\_file\\_f.php?id=935746](https://www.zmos.sk/download_file_f.php?id=935746)
- [10] MOLEK, J. 2009. Marketing sociálnych služieb [online]. Praha : VÚPSV, 2009, 163 s. ISBN 97880-7416-026-4. Dostupné na internete: [http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz\\_290.pdf](http://praha.vupsv.cz/Fulltext/vz_290.pdf)
- [11] NÁRODNÉ PRIORITY ROZVOJA SOCIÁLNYCH SLUŽIEB na roky 2015-2020. 2014. Dostupné na internete: <https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/rodina-socialna-pomoc/socialne-sluzby/nprss-2015-2020.pdf>
- [12] REPKOVÁ, K. 2015. Implementácia podmienok kvality do praxe poskytovateľov sociálnych služieb. [online]. Dostupné na internete: [file:///8/repkova\\_implementacia\\_podmienok\\_kvality\\_2015.pdf](file:///8/repkova_implementacia_podmienok_kvality_2015.pdf)
- [13] RIEVAJOVÁ, E a kol. 2006. Sociálne zabezpečenie. Bratislava : SPRINT – vfra, 2006. 276 s. ISBN 80-89085-62-8.
- [14] STANEK, V. a kol. 2006. Sociálna politika. Bratislava : SPRINT – vfra, 2006. 396 s. ISBN 80-89085-66-0.
- [15] STRATEGICKÝ DOKUMENT ZMOS K SOCIÁLNEJ OBLASTI. Dostupné na internete: [https://www.zmos.sk/strategicky-dokument-zmos-k-socialnej-oblasti.phtml?id3=32190&module\\_action\\_72690\\_id\\_art=20495](https://www.zmos.sk/strategicky-dokument-zmos-k-socialnej-oblasti.phtml?id3=32190&module_action_72690_id_art=20495)



- [16] URBAN PLANNING ESSENTIAL FOR PUBLIC HEALTH. 2010. Dostupné na internete:  
[https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2010/urban\\_health\\_20100407/en/](https://www.who.int/mediacentre/news/releases/2010/urban_health_20100407/en/)
- [17] TOWARDS AN AGE-FRIENDLY WORLD. dostupné na internete:  
<https://www.who.int/ageing/age-friendly-world/en/>
- [18] Zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov

**Kontakt**

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.  
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Katedra sociálnych štúdií  
Popradská 66  
041 32 Košice  
lenka.lachytova@upjs.sk

# TEORETICKÉ PREDPOKLADY EXISTENCIE REGIONÁLNEHO STUPŇA ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V KONTEXTE SLOVENSKÝCH REÁLIÍ

**Martin Švikruha**

## ***Abstrakt:***

Význam regionálneho stupňa samosprávy v systéme verejnej správy na Slovensku možno považovať za dôležitú tému, ktorá je aj takmer osemnásť rokov od prijatia zákona o samosprávnych krajoch stále aktuálna. Predkladaný príspevok si dáva za cieľ posúdiť význam a úlohu druhého stupňa územnej samosprávy v slovenských podmienkach na základe teoretických poznatkov predpokladajúcich jej existenciu. V teoretickej rovine si vysvetlíme význam regionálnej samosprávy a rozoberieme si hlavné znaky, ktorými by sa mala vyznačovať v kontexte slovenských reálií.

## ***Kľúčová slova:***

Regionálna samospráva, decentralizácia, demokratizácia spoločnosti, volebná účasť, kompetencie, financie

## ***Abstract:***

The importance of the regional level of self-government in the system of public administration in Slovakia can be considered an important topic. It is still almost eighteen years after the adoption of the Act on self-governing regions. This paper aims to assess the importance and role of the second level of territorial self-government in the Slovak conditions. Explain its importance on the basis of theoretical knowledge assuming its existence. On the theoretical level, we explain the importance of regional self-government and we will discuss the main features that should be distinguished in the context of Slovak life.

## ***Key words:***

Regional self-government, decentralization, democratization of society, voter turnout, competences, finance

## **Úvod**

Za konštitutívny element každej demokratickej krajiny možno označiť samosprávu viažucu sa k teritóriu, na ktorom spravovaná spoločnosť žije. Tá v závislosti od uplatňujúceho sa modelu môže obsahovať viacero stupňov riadenia. Okrem najdôležitejšieho samosprávneho stupňa organizovaného v rámci miest a obcí dochádzalo postupným vývojom k nárastu významu druhého stupňa územnej samosprávy, označovaného ako regionálneho. Vývoj tohto segmentu verejnej správy sa priamo viaže k vývoju postavenia a úlohy štátu v spoločnosti. R. Provazníková (2015) uvádza, že štát z rôznych dôvodov (kultúrne, jazykové, etnické, ekonomické a pod.) budoval v rámci svojho územia geograficky menšie sídelné jednotky, ktoré postupne nadobúdali určitý stupeň nezávislosti od štátu. Spájaním menších sídel vznikali počiatky regiónov, ktoré predstavovali podstatu pre vznik vyšších samosprávnych stupňov. Tento trend v podobe decentralizácie možno pozorovať vo viacerých európskych krajinách,

pričom ani Slovenská republika nebola v tomto smere výnimkou. Máme za to, že pre podrobnejšie vysvetlenie významu a úlohy regionálneho stupňa územnej samosprávy v systéme verejnej správy na Slovensku je nevyhnutné postupne zanalyzovať teoretické koncepty, ktoré definujú úlohu tohto segmentu verejnej správy a následne ich aplikovať na slovenské podmienky. V tomto smere možno nájsť v tuzemskom priestore niekoľko odborne erudovaných prác (napr. Mesežnikov, Nižňanský, 2002; Nižňanský 2005; Šteiner, Kozlayová 2010; Nižňanský, Cibáková, Hamalová, 2014; Bardovič a kol., 2018), avšak nejestvuje štúdia, ktorá by komplexne rozoberala význam regionálnej samosprávy z teoretického hľadiska a zároveň jej pozíciu nezávislého segmentu verejnej správy na Slovensku. Nakolko stanovený problém nebol z uvedeného pohľadu doposiaľ realizovaný, vidíme priestor a potrebu sa ním zaoberať.

## **1. Teoretický koncept existencie regionálneho stupňa územnej samosprávy**

Pri definovaní pojmu regionálna samospráva môžeme vychádzať z dvoch dominantných hľadísk. Prvé hľadisko poníma regionálnu samosprávu ako článok priestorovej štruktúry krajiny. Druhé hľadisko percipuje a definuje regionálnu samosprávu ako časť verejnej správy. Teória územnej samosprávy na regionálnej úrovni má svoj základ v teórii samosprávy. Následne sa z nej vyčleňuje ako živý subsystém, ktorý možno hodnotiť aj podľa všeobecných aspektov vzniku samosprávy. S. Kadečka (2003) rozdeľuje prístupy k definícii regionálnej samosprávy na základe toho, ktorý vývojový smer teórie samosprávy reprezentujú. Opiera sa o tak prirodzeno-právnu teóriu, štátoprávnu teóriu a politickú teóriu. Prvá teória vychádza z myšlienok francúzskej revolúcie a prirodzenej doktríny, ktorá považuje štát v podstate za špecifický zväzok samospráv. Samosprávy sú na štáte nezávislé a podobne ako obyvatelia, predstavujú pôvodný subjekt s prirodzeným právom na správu vlastných záležitostí. V súčasnosti je tento smer zatláčaný do úzadia a považuje sa za prekonaný. Naopak, modernejšie vnímanie samosprávy nájdeme v štátoprávnej teórii. Moderné teórie štátu a demokratické štátne koncepcie vychádzajú z toho, že samosprávne úrovne sú legitimizované k právnym vzťahom prostredníctvom štátu, jeho ústavou a zákonmi. Podstatu tvorí suverenita štátu, ktorý môže jej časť zveriť samosprávnym úrovniam reprezentovaným neštátnymi subjektmi. Správne právo následne definuje samosprávu ako verejné subjektívne právo, nárok na výkon verejnej moci (Sciskalová, Gongol, 2006). Politická teória upriamuje pozornosť na účasť verejnosti na správe vecí verejných v prípade územnej samosprávy, na spôsob obsadzovania samosprávnych orgánov a na komplexné politické procesy odohrávajúce sa na samosprávnej úrovni.

Na základe historického vývoja sa územná samospráva vyčlenila v rámci verejnej správy ako samostatný neštátny prvok. V kontexte toho J. Peková (2011) zdôrazňuje, že historicky staršia je územná samospráva na miestnej úrovni, ktorá vznikala prirodzene. Druhá úroveň samosprávy, regionálna úroveň, je z časového hľadiska mladším typom samosprávy a vyznačuje sa tým, že vznikla umelým spôsobom na základe zásahu centrálnej vládnej úrovne. Vyšší, regionálny stupeň samosprávy bol vytváraný najčastejšie po dohode medzi panovníkom a mestami, ktoré mali byť jeho súčasťou. Z toho vyplýva, že vznik druhej, vyššej samosprávnej úrovne bol podmienený iniciatívou a vôľou štátu kreovať regionálnu úroveň. Vyšší stupeň územnej samosprávy na regionálnej úrovni zahŕňa obyvateľstvo viacerých miest a obcí v danej geografickej oblasti so spoločnými záujmami na strednej úrovni vlády. Spočiatku regionálne samosprávy zabezpečovali len malú časť verejných úloh. Ako uvádza R. Provazníková (2015), tento trend sa začal meniť v 70. rokoch 20. storočia. Za príčinu spomína potrebu znižovania medziregionálnych rozdielov v ekonomickom potenciáli územných jednotiek a snahu vtiahnuť

samotné regionálne samosprávy do úsilia o stabilizáciu ekonomiky. Výsledkom je posilňovanie úlohy regionálnych samospráv a vytváranie špeciálnej hospodárskej politiky priamo určenej pre regionálnu úroveň.

Regionálna územná samospráva predstavuje realizáciu práva občanov na vlastnú samosprávu, práva na spravovanie určitého územia menšieho než je štát. Tieto práva vyplývajú z ústavy a príslušných právnych predpisov pri zaistení potrebných ekonomických podmienok. Regionálna samospráva následne indikuje samostatné spravovanie svojich záležitostí občanmi v medziach práva vo vymedzenom regióne. Tieto záležitosti už nespravuje štát a vďaka prenosu časti výkonu centrálnej verejnej moci na regionálnu samosprávu sa zvyšuje demokratizácia spoločnosti. Argument o demokratizácii spoločnosti a celého správneho systému podporuje aj D. Treisman (2007). V existencii regionálnej i miestnej samosprávnej úrovne vidí prostriedok na zabezpečovanie verejného záujmu prostredníctvom prvkov reprezentatívnej demokracie. Tá je podľa neho determinujúcim prvkom demokratického systému v podpore občianskej participácie, názorového pluralizmu a verejnej voľby.

Samospráva na regionálnej úrovni rozširuje klasickú vertikálnu delbu moci. Existencia tohto prvku prináša do demokratického systému ďalšiu demokratickú poistku v rozvrstvení verejnej moci po vertikálnej línii na moc štátnu a samosprávnú (Řehůřek, 2001). Niekedy sa takáto decentralizovaná verejná moc označuje aj ako štvrtá moc. V tejto súvislosti A. Belajová a E. Balážová (2004) tvrdia, že základným poznávacím znamením samosprávy na regionálnej úrovni je demokratický výkon zverenej moci občanmi. Následne môžeme vo všeobecnosti regionálnu samosprávu definovať ako vzájomnú spojitosť medzi štátom, občanom, spoločnosťou a jednotlivými územno-správnymi časťami štátu. Základné rysy regionálnej samosprávy tak tvorí územný základ, osobný základ a výkon samosprávy. K týmto určujúcim faktorom sa následne pridáva aj vlastný majetok, s ktorým samosprávy hospodária a zákonom priznané postavenie ako verejnoprávnej korporácie. Uvedenú definíciu detailnejšie rozoberá R. Provaníková (2015), ktorá dodáva, že makroekonomická povaha politiky opomína interný potenciál územia, čo vedie k vzostupu významu regionálnej samosprávy. K tomu, aby mohla regionálna územná samospráva existovať a naplňovať svoje funkcie, je nutné v štáte vytvoriť legislatívne a ekonomické predpoklady. Nenahradiťné miesto legislatívy pri fungovaní územnej samosprávy vidieť pri jej vzniku a následnom vymedzení postavenia jednotlivých stupňov územnej samosprávy. Legislatíva vymedzuje právomoci, pôsobnosť, autonómiu aj zodpovednosť, stanovuje organizačnú štruktúru a definuje rozsah samostatnej a prenesenej pôsobnosti. K ekonomickým determinantom územnej samosprávy patrí vlastný majetok samosprávy a právo s ním hospodáriť. V ekonomickej oblasti je ďalším nevyhnutným predpokladom existencia vlastného rozpočtu a získavanie vlastných finančných prostriedkov. V tomto smere J. Šelešovský a M. Pavlík (2012) konštatujú, že regionálna samospráva je zodpovedná za zabezpečovanie veľkého množstva verejných služieb, za riadenie organizácií a odvetví verejného sektora, ktoré zriaďuje, zakladá, riadi alebo koordinuje za účelom vytvárania predpokladov pre sociálno-ekonomický rozvoj regiónu. Na plnenie uvedených úloh je potrebné aby disponovala dostatočnou mierou pôsobnosti a zároveň aby disponovala adekvátnymi finančnými prostriedkami.

Ako sme už vyššie naznačili, územná samospráva na regionálnom stupni sa vyčlenila zo štátnej správy. Postupným vývojom získala jedinečné postavenie v systéme verejnej správy. Pri komparácii územnej samosprávy na ktoromkoľvek stupni so štátnou správou treba zdôrazniť, že samospráva nezahŕňa len výkonný aspekt, ale jej poslaním je realizácia vlastnej samosprávnej moci. Na rozdiel od štátnej správy je jadrom regionálnej územnej samosprávy právomoc rozhodovať v samosprávnych otázkach. V tejto oblasti štát ponechal celý priestor samosprávnym orgánom z hľadiska tvorby vlastných právnych predpisov. P. Průcha (2012)

dodáva, že bez právomoci k tvorbe vlastných mocenských aktov by samosprávne úrovne nikdy nemohli plniť takú úlohu, aká zodpovedá ich postaveniu v modernom štáte a stratili by jednu zo svojich základných odlišností od štátnej správy. Bez možnosti slobodne a autonómne rozhodovať o svojich záležitostiach by regionálna aj miestna samosprávna úroveň stratila svoj verejno-mocenský charakter, prestala by byť nositeľom verejnej moci, ale stala by sa len jej vykonávateľom.

Význam regionálnej úrovne samosprávy tým nekončí. Aj iní autori sa pokúšali odôvodniť existenciu tejto samosprávnej úrovne a vymedziť jej pozitívne dopady. Napríklad P. Průcha (2012) dopĺňa, že ustanovením vyššej samosprávnej úrovne sa dosiahne pluralizmus. Bez samosprávy niet demokracie, bez demokracie niet samosprávy. Myšlienka samosprávy (regionálnej aj miestnej) je zlučiteľná len s demokraciou založenou na pluralite spoločenských a politických záujmov. Jej podstata tkvie v partnerskom vzťahu medzi štátom a samosprávnymi subjektmi.

S existenciou regionálnej územnej samosprávy sa spája demokratizácia a efektívnosť. Decentralizácia verejnej moci spojená s existenciou vyššej a nižšej samosprávnej úrovne by mala predstavovať podmienku racionálnosti, hospodárnosti a účelnosti pri zabezpečovaní verejných statkov a služieb. Efektívnosť územnej samosprávy súvisí s hospodárnejším nakladaním s finančnými prostriedkami vďaka väčšej blízkosti k regiónu a ľuďom, ktorých problémy sa majú riešiť. Na druhej strane súvisí efektívnosť územnej samosprávy s tým, že obyvatelia jednotlivých územnosprávnych jednotiek bezprostrednejšie poznajú predstaviteľov samosprávnych orgánov. Majú tak možnosť ovplyvniť rozhodnutia a prípadne svojich zástupcov aj odvolať (Kadečka, 2003).

Právo na územnú samosprávu je zakotvené v základných právnych dokumentoch väčšiny demokratických štátov. V zásade sa vykonáva územná samospráva na lokálnej (miestnej) a regionálnej úrovni. Pre obe samosprávne úrovne sú podľa S. Balíka (2009) niektoré nevyhnutné predpoklady na demokratické a efektívne fungovanie. Ak chceme hovoriť o demokratickom a efektívnom výkone samosprávy na regionálnom stupni, musí táto samospráva spĺňať primárne podmienky. Základnými prvkami regionálnej samosprávy sú vo všeobecnosti územie, osoby podriadené danej regionálnej samospráve, existencia regionálnej samosprávy ako právnickej osoby verejného práva so sústavou vlastných orgánov. L. Cívik (2018) uvádza, že ekonomický predpoklad pre fungovanie regionálnej samosprávy predstavuje existencia vlastného hospodárenia a vlastný rozpočet. S tým úzko súvisí tiež skutočnosť, že bez adekvátnych kompetencií nemôže existovať dobrá samospráva na akejkoľvek úrovni a preto je nevyhnutné kompetenčné vymedzenie s adekvátnym finančným krytím pre regionálnu samosprávu, aby dokázala riešiť problémy, ktoré spadajú do jej portfólia pôsobnosti.

## **2. Regionálny stupeň územnej samosprávy v kontexte slovenských reálií**

Rozličnosti možno badať tak v teoretickom ponímaní, ako aj v praktickom uplatňovaní regionálnej samosprávy v európskom priestore. Regionálna samospráva sa líši medzi európskymi krajinami, v niektorých prípadoch aj medzi regiónmi v rámci jednej krajiny (Fiala, Říchová a kol., 2002). Z hľadiska pochopenia pozície regionálnej samosprávy v jednotlivých členských krajinách EÚ je potrebné ozrejmiť vnímanie samotného regiónu, ako reprezentanta samosprávnej úrovne v rámci verejnej správy. Región ako entitu tvoriacu stredný stupeň samosprávy môžeme vnímať z dvoch pohľadov a to z funkčného alebo priestorového, pričom obe hľadiská sa môžu vzájomne prelínať. Z funkčného hľadiska podľa K. Šveca (2010)

vnímame región ako teritoriálny element v štáte, ktorý disponuje istou mierou autonómie a predstavuje stupeň medzi lokálnou a ústrednou úrovňou. Priestorové hľadisko vymedzuje región ako kultúrny a politický útvar determinovaný jazykovými, etnickými alebo historickými znakmi obyvateľstva. Značný vplyv na vnímanie regiónu má aj decentralizácia, ktorá môže vykazovať formu politickej decentralizácie alebo administratívnej dekoncentrácie (Švec, 2010). Rozdiel je v tom, že zatiaľ čo, politická decentralizácia znamená prenos politickej zodpovednosti z centrálnej úrovne na nižšie samosprávne jednotky, tak administratívna dekoncentrácia predstavuje prenos len určitej pôsobnosti administratívnej povahy z centra na nižšie úrovne. (Fiala, Říchová a kol., 2002) To znamená, že regióny, ktorých povaha vyplýva z administratívnej dekoncentrácie nemôžu realizovať zásadné politické rozhodnutia, keďže nedisponujú adekvátnymi právomocami a ich výkon má skôr administratívny charakter. Pri štúdiu konkrétnych regionálnych samosprávnych úrovní v rámci európskych štátov dospel J. Grospič (2007) k presvedčeniu, podľa ktorého regionálne stupne majú menší objem samostatnej pôsobnosti v porovnaní s obcami. To však vyvažuje fakt, že regionálna samospráva disponuje výraznejšou pôsobnosťou vo vzťahu k prijímanej celoštátnej legislatíve a k štátnej správe. V kontexte tohto vymedzenia môžeme vnímať regionálnu samosprávu vo väčšine krajín EÚ ako element vykazujúci prvky administratívnej povahy plniaci prevažne úlohy v spolupráci s centrom (Alman, 2018). Do tejto skupiny môžeme zaradiť najmä krajiny patriace do stredoeurópskej oblasti, severské krajiny a krajiny juhovýchodnej Európy. Naopak, pre niektoré unitárne a federatívne štáty prevažne západnej Európy, je príznačné odlišné vnímanie postavenia a funkčnosti regionálnej samosprávnej úrovne. Do tejto podmnožiny krajín zaradíme napr. Veľkú Britániu, Španielsko, Taliansko alebo Belgicko. Z dôvodu zjavnej heterogenity usporiadania územnej samosprávy v členských krajinách EÚ nie je možné jednoznačne vymedziť podobu jednotlivých samosprávnych úrovní v kontexte ponímania regionálnej samosprávy v podobe, v akej ju poznáme v slovenských podmienkach.

Regionálna samospráva na Slovensku je v porovnaní s miestnou (obecnou) úrovňou mladšia, nakoľko vznikla prijatím zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov, teda viac ako desať rokov po obnovení samosprávneho statusu miest a obcí. Tento segment verejnej správy možno označiť na základe priebehu konštituovania a výslednej podoby za umelý a politický, kdeže v čase jeho vytvárania nebola rešpektovaná prirodzená identita krajov a tiež priestorová dimenzia. V dôsledku toho vznikli samosprávne kraje v rámci umelo zadefinovaných hraníc, čo sa do určitej miery dodnes nepriaznivo odráža vo vyrovnávaní regionálnych rozdielov. Tento stav pretrváva aj v súčasnosti, keď regionálna samospráva vykazuje závažné nedostatky najmä v nízkej miere kooperácie a z toho prameniaceho individualistického odvetvového prístupu riadenia, v odvetvovom prerozdelení finančných prostriedkov na všetkých úrovniach riadenia či v absencii vytvárania koncepčných a záväzných strategických rozvojových dokumentov jednotlivých krajov presahujúcich horizont jedného volebného obdobia.

Teória ďalej hovorí, že na to, aby mohla regionálna územná samospráva existovať a naplňovať svoje funkcie, je potrebné vytvoriť v štáte legislatívne a ekonomické predpoklady. V slovenských podmienkach nebola táto premisa naplnená, keďže sa regionálna samospráva vytvárala urýchlene, v dôsledku čoho sa objavili v tomto procese viaceré nedostatky. Za jeden z najzávažnejších možno pokladať neúplnosť predkladaného návrhu zákona. V ňom absentovali legislatívne riešenia ďalších právnych dokumentov, najmä v oblasti presunu alebo prerozdelenia kompetencií smerom k samosprávam obcí a aj k samosprávam vyšších územných celkov. Zákonodarcovia upozorňovali na skutočnosť, že návrh zákona tiež neobsahoval finančné a kompetenčné krytie. Predkladaný návrh zákona nezabezpečoval deklarovaný prevod kompetencií štátu z ústredných orgánov čo najbližšie k občanovi a ani prevod finančných prostriedkov z ústredia ministerstva financií na novovzniknuté samosprávne kraje. Neuvádzal

právne a kompetenčné postavenie územných celkov, ich funkčnú a kompetenčnú väzbu, zodpovednosť a vzájomný vzťah so štátnou správou na úrovni územných celkov, krajov aj štátu, a teda vlády. Materiál neobsahoval ani obojstrannosť zodpovednostného a kompetenčného vzťahu štát a samosprávneho kraja. V súčasnosti vykazuje regionálna územná samospráva na Slovensku vysokú finančnú závislosť od prostriedkov plynúcich zo štátneho rozpočtu vo forme bežných dotácií, grantov a transferov. Ich výšku môže aktívne ovplyvňovať centrálna úroveň v podobe vlády, od ktorej sú regionálne samosprávne jednotky plne závislé. Súčasne možno konštatovať, že samosprávne kraje vykonávajú činnosti štátnej správy, ktoré im určuje a financuje centrálna vláda. Takto finančne závislý regionálny stupeň územnej samosprávy možno vnímať ako ďalší stupeň štátnej správy, s volenými predstaviteľmi v demokratických voľbách a s presne stanoveným rámcom prenesených kompetencií, za ktorých výkon je zodpovedný centrálnej vláde, ktorá ich aj v plnej miere financuje (Cívik, 2018). Samosprávny prvok takto zadefinovanej samosprávnej jednotky reprezentovaný originálnymi kompetenciami a vlastnou príjmovou základňou je zatláčaný do úzadia. V nadväznosti na to je otázne či má význam dlhodobo udržiavať tento stav, kedy regionálna samospráva neplní svoje základné samosprávne funkcie, pretože nemá dostatočne výnosné vlastné zdroje príjmov a naopak je zaťažovaná výkonom veľkého objemu kompetencií od štátnej správy.

V teórii o regionálnej samospráve sa často objavuje myšlienka, ktorá v existencii regionálnej i miestnej samosprávy badá prostriedok na posilnenie demokracie, na zabezpečovanie verejného záujmu, a to prostredníctvom prvkov reprezentatívnej demokracie. Tá predstavuje determinujúci prvok demokratického systému. Práve inštitút volieb možno považovať za významný ukazovateľ spokojnosti občanov s určitou úrovňou vládnutia v štáte. Práve občania dávajú najavo prostredníctvom volieb svoj postoj k oprávnenosti a zmyslu existencie regionálnej samosprávy. Uvedenú skutočnosť môžeme demonštrovať na volebnej účasti, ktorá je výrazne nižšia v porovnaní s ostatnými typmi volieb v slovenských podmienkach (Podrobnejšie napr. Švikruha, 2019). Voľby do orgánov samosprávnych krajov, označované aj ako regionálne voľby, vykazujú v porovnaní s ostatnými typmi volieb do vnútroštátnych orgánov v Slovenskej republike výrazne najnižší záujem občanov. Účasť v týchto voľbách sa počas ich doterajšieho vývoja dostala dvakrát nad hranicu 25% a to v prvých voľbách v roku 2001 a v posledných voľbách, ktoré sa konali na jeseň roku 2017. V ostatných prípadoch kulminovala volebná účasť na úrovni 18% až 23%. Uvedené hodnoty boli dosiahnuté v prvom kole regionálnych volieb, pričom druhé kolo vykazovalo ešte menší záujem občanov v podobe nižšej volebnej participácie. V porovnaní s komunálnymi voľbami možno hovoriť takmer o polovicu menšom záujme občanov o tento typ volieb. Z toho vyplýva, že regionálnych volieb sa zúčastňuje v priemere každý štvrtý až piaty občan oprávnený voľiť. Naopak, komunálnych volieb sa zúčastňuje každý druhý občan disponujúci právom voľiť, pričom podobná situácia je aj pri ostatných typoch volieb. Doterajšie reálie tak potvrdzujú, že o tom kto sa stane zástupcom občanov na regionálnej úrovni rozhoduje v podstate len niekoľko stovák získaných hlasov. Uvedenú skutočnosť by sme mohli vysvetliť na základe viacerých argumentov, pričom môžeme predpokladať, že to, čo sa deje bezprostredne v okolí bydliska občanov je pre nich najviac rozhodujúce a preto je aj volebná účasť v komunálnych voľbách vyššia ako v regionálnych voľbách. Ďalej môže byť jedným z argumentov tohto stavu skutočnosť, že občania, najmä v menších obciach, mnohokrát osobne poznajú kandidátov uchádzajúcich sa o pozíciu starostu alebo zastupiteľov a preto si vedia pre seba zvoliť najlepšiu alternatívu, ktorá vychádza častokrát aj z osobnej skúsenosti s daným kandidátom. V menšej miere však možno uplatniť osobné väzby a poznanie pri výbere kandidátov, ktorí majú občanov zastupovať na regionálnej úrovni. V tomto kontexte sa opäť dostávame ku problému nastavenia nesprávnej podoby hraníc samosprávnych krajov, keď v teritoriálne väčšom prostredí sa stávajú veci navôkol cudzie. Zaujímavosťou je tiež skutočnosť, že zatiaľ čo komunálne, parlamentné a

prezidentské voľby si z hľadiska občianskeho záujmu udržujú určitý štandard, tak v prípade regionálnych volieb tento indikátor záujmu občanov vykazuje zostupnú tendenciu. Volebná účasť tak predstavuje dôležitý aspekt, na základe ktorého môžeme poukázať na záujem alebo nezáujem občanov o podieľanie sa na správe vecí verejných, v tomto prípade na regionálnej úrovni. R. Hardin (1998) v tejto súvislosti uvádza, že politická apatia voličov je svojim spôsobom ukazovateľom spokojnosti voličov s existujúcim vládnyim systémom, resp. s politikou vykonávanou ich predstaviteľmi na určitej úrovni vládnutia.

V kontexte predpokladaného progresu demokratizácie spoločnosti možno v slovenských podmienkach spochybníť význam tohto segmentu verejnej správy. Nezáujem občanov o regionálnu samosprávu možno pozorovať nielen na nízkej volebnej účasti. Pri spätnom pohľade na zložitý proces vzniku tohto samosprávneho segmentu možno konštatovať, že aktuálne územnosprávne členenie Slovenska nekorešponduje s požiadavkami regionálneho rozvoja a nerešpektuje historické hranice regiónov, čo sa odráža vo vzťahu občanov k regionálnej samospráve (Mikuš, 2014). Tento jav plní dôležitú úlohu v oblasti stotožňovania sa obyvateľov s regiónmi, využívania kapacít územia či upevňovania sociálnej kompaktnosti. Doterajšie výskumy na Slovensku (Mesežnikov, 2006; Klimovský, 2009) potvrdili, že občania nemajú vedomosť o základných náležitostiach týkajúcich sa regionálnej samosprávy na Slovensku. Z týchto výskumov vyplýva, že občania v prevažnej miere nevedia kto stojí na čele ich kraja, koľko je samosprávnych krajov na Slovensku, aké majú kompetencie, akým spôsobom sú financované či aké aktivity vykonávajú. Z toho je zrejmé minimálne povedomie občanov o regionálnom segmente verejnej správy. Podľa V. Nižňanského, V. Cibákovej a M. Hamalovej (2014) počiatky tohto problému siahajú do obdobia konštituovania regionálnej samosprávy. Namiesto pôvodne navrhovaného modelu územnosprávneho usporiadania rešpektujúceho prirodzené regióny, vzniklo osem krajov, pričom vymedzené hranice týchto krajov namiesto podpory blokujú medziregionálnu spoluprácu. Z historického hľadiska existovali na území Slovenska tradičné regióny ako Kysuce, Orava, Šariš či Záhorie, regióny, ktoré sú označované za prirodzené a dodnes sú súčasťou komunikácie občanov. V terajšej dobe ani jeden z uvedených regiónov nemá zastúpenie samostatnej regionálnej jednotky. Napríklad Podtatranský a Šarišský región patria do Prešovského kraja, Záhorie je súčasťou Trnavského kraja. Je tak možné pozorovať značnú heterogenitu v rámci jednotlivých regiónov, pričom určitý rámcový atribút typický pre jednotlivé regióny absentuje. V tejto súvislosti sa objavuje problém so stotožnením sa obyvateľov s daným samosprávnym krajom, keď napr. obyvatelia historického regiónu Zemplína či Šariša sú v súčasnosti rozdelení do Košického a Prešovského samosprávneho kraja. Historický aspekt rovnako ako aj ekonomický a demografický, je jedným z hľadísk determinujúcich samotnú regionalizáciu (Horváth, Mikuš, 2016). Ľudia sú koncentrovaní najmä okolo centra, teda populačne či teritoriálne väčšej jednotky, najmä z pohľadu poskytovania služieb či práce. Toto centrum predstavuje dôležitý aspekt v rámci identifikácie sa občanov s príslušným regiónom. Práve okolo takého centra možno vytvoriť určitú spoločenskú jednotnosť a súdržnosť a teda je tu prítomný potenciál pre následný rozvoj celej časti regionálnej samosprávy. V súčasných podmienkach však tieto skutočnosti neplatia. Máme za to, že v tomto smere predstavujú zásadný problém nesprávne konfigurované samosprávne kraje, jednotky tvoriace regionálnu samosprávu, čo sa odvíja v apatii verejnosti k tomuto segmentu verejnej správy.

Teória determinujúca regionálny stupeň samosprávy predpokladá, že hoci regionálna samospráva v porovnaní s miestnou disponuje menším objemom samostatnej pôsobnosti, jej pozícia je naopak posilnená v oblasti vplyvu na prijímanie celoštátnej legislatívy. Realita je v tomto smere v slovenských podmienkach značne odlišná. Jednotky regionálnej samosprávy nedisponujú kompetenciami, ktoré nevyhnutne potrebujú, aby mohli realizovať svoju hlavnú úlohu. Do portfólia týchto kompetencií, ktorými by regionálna samospráva mala disponovať



patrí značnejší podiel na rozhodovaní o prerozdelení suplementárnych zdrojov EÚ, posilnenie koordinačnej úlohy regionálnej samosprávy v procese rozvoja svojho územia vo vzťahu k obciam či spolurozhodovanie o cestách prvej triedy a diaľniciach, nakoľko v súčasnosti o týchto záležitostiach rozhodujú prevažne štátne orgány. Závislosť regionálnej samosprávy od centrálnej, vládnej moci sa v slovenských podmienkach ešte viac umocnila odobratím dane z motorových vozidiel, čo bola jediná vlastná daň, ktorej výšku mohli samosprávne kraje ovplyvniť (Mihálik, Horváth, Švikruha, 2019). Na základe uvedeného máme za to, že v súčasných podmienkach regionálny stupeň samosprávy nedisponuje takými kompetenciami, ktoré sú nevyhnutné k tomu, aby mohol uskutočňovať svoje hlavné poslanie.

## Záver

Za ťažiskové body teoretických poznatkov determinujúcich význam a pozíciu regionálnej samosprávy v systéme verejnej správy možno sumárne označiť princíp samosprávnosti vymedzujúci jej nezávislosť vo vzťahu ku štátnej moci a princíp demokratizácie spoločnosti vyzdvihujúci vzťah občana k tomuto segmentu verejnej správy. Vzťah občana k regionálnej samospráve možno v slovenských podmienkach považovať za indiferentný, čo sa prejavuje v nezaujatosti občanov o regionálne voľby a ich minimálnych poznatkoch o tomto segmente verejnej správy. V prípade závislosti regionálnej samosprávy na centrálnej moci možno konštatovať, že tá sa prejavuje nielen vo finančnej sfére, ale aj v oblasti kompetenčnej. Požiadavky na riešenie problematiky prenesených, ale aj originálnych kompetencií sú často zo strany štátnej moci a jej ministerstiev ignorované, alebo zamietané. Posudzovanie samostatnosti regiónu závisí vo veľkej miere tiež od schopnosti samosprávy podporovať rozvoj regiónu v kultúrnej, sociálnej a hospodárskej oblasti, čo z veľkej časti závisí od možnosti finančnej podpory na realizáciu projektov v jednotlivých oblastiach. Zásadným problémom vyplývajúcim zo slovenských reálií je fakt, že regionálna samospráva nie je vnímaná ako partner štátnej moci, ale vo viacerých prípadoch vykazuje skôr charakter podriadeného subjektu. Na základe skutočností vyplývajúcich zo slovenských reálií, ktoré sme v tomto príspevku uviedli, máme za to, že regionálna samospráva v súčasných slovenských podmienkach dostatočne neplní dôležité kritérium nezávislosti od štátnej moci determinujúce podstatu jej existencie v systéme verejnej správy.

## Literatura

- [1] ALMAN, T. *Ústavné právo Európskej únie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, 136 s. ISBN 9788081526022.
- [2] BALÍK, S. *Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing, 2009, 256 s. ISBN 978-80-2472908-4.
- [3] BARDOVIČ, J., a kol. *Regionálna samospráva na Slovensku*. Bratislava: IRIS, 2018, 110 s. ISBN 978-80-8200-022-4.
- [4] BELAJOVÁ, A., BALÁŽOVÁ, E. *Ekonomika a manažment územnej samosprávy*. Nitra: SPU, 2004, 248 s. ISBN 80-8069-344-7.
- [5] CÍBIK, L. 2018. *Financovanie a hospodárenie regionálnej samosprávy v podmienkach SR*. In BARDOVIČ, J., a kol. *Regionálna samospráva na Slovensku*. Bratislava: IRIS, 2018, s. 56-70. ISBN 978-80-8200-022-4.
- [6] FIALA, V., ŘÍCHOVÁ, B. a kol. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc; Praha: Moneta-FM, Katedra politologie a společenských věd Právnické fakulty Univerzity Palackého, Katedra politologie Institutu politologických studií Univerzity Karlovy, 2000, 616 s. ISBN 80-900965-8-1.

- [7] GROSPÍČ, J. *Územní samospráva v České republice a v Evropě*. Plzeň: A. Čeněk, 2007, 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4.
- [8] HARDIN, R. *Trust in Government*. In BRAITHEWAITE, V., LEVI, M. *Trust in Government*. New York: Russell Sage Foundation, 1998, s. 9 – 27.
- [9] HORVÁTH, P., MIKUŠ, D. *The political aspects of transformations into regionalization of Slovakia*. In SGEM 2016: 3rd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts: Political Sciences, Law, Finance, Economic and Tourism. Book 2, Volume I : Political Sciences. - Sofia : STEF92 Technology, 2016, s. 657-663. ISBN 978-619-7105-51-3.
- [10] KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003, 424 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [11] KLIMOVSKÝ, D. *Pôsobenie organizačných jednotiek regionálnej úrovne územnej samosprávy v podmienkach SR v druhom funkčnom období: občianska perspektíva*. In Slovenská politologická revue. Roč. IX., č. 2, 2009, s. 83-95. ISSN 1335-9096.
- [12] MESEŽNIKOV, G., NIŽŇANSKÝ, V. (eds.). *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: IVO, 2002, 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- [13] MESEŽNIKOV, G. (ed.). *Regionálne voľby 2005. Súvislosti a výsledky*. Bratislava: IVO – Inštitút pre verejné otázky, 2006. ISBN 80-88935-85-7.
- [14] MIHÁLIK, J., HORVÁTH, P., ŠVIKRUHA, M. *Give me liberty or give me money: the fiscal decentralization and autonomy of regional governance in Slovakia*. European Journal of Government and Economics, 8(1), pp. 96-109. <https://doi.org/10.17979/ejge.2019.8.1.4573>
- [15] MIKUŠ, D. *Je model 8 VÚC vhodný pre Slovensko?* In Regionálne voľby 2013 na Slovensku - výsledky, dôsledky a budúcnosť. Trnava: Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, 2014, s. 57-67. ISBN 978-80-8105-558-4.
- [16] NIŽŇANSKÝ, V. *Verejná správa na Slovensku*. Bratislava: Úrad vlády SR, Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy, 2005, 111 s. ISBN 80-969459-4-7.
- [17] NIŽŇANSKÝ, V., CIBÁKOVÁ, V., HAMALOVÁ, M. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, 232 s. ISBN 978-80-8168-137-0.
- [18] PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy - Teorie a prax v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
- [19] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, 2015, 288 s. ISBN 978-80-247-5608-0.
- [20] PRŮCHA, P. *Správní právo - obecná část*. Praha: Doplněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- [21] ŘEHŮŘEK, M. *Základy teórie samosprávy*. Bratislava: SAV, 2001, 132 s. ISBN 80-9538-21-7.
- [22] SCISKALOVÁ, M., GONGOL, T. 2006. *Základy správního práva a veřejné správy*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, 2006, 199 s.
- [23] ŠELEŠOVSKÝ, J., PAVLÍK, M. 2012. *Vliv krajských samospráv na rozvoj regionů*. In ŠELEŠOVSKÝ, J., VALOUCH, P. (eds.) 2012. *Dopady vybraných veřejných politik na regionální rozvoj v České a Slovenské republice*. Brno: Masarykova Univerzita, 2012, 251 s. ISBN 978-80-210-5805-7.
- [24] ŠTEINER, A., KOZLAYOVÁ, A. *Dobré spravovanie rozvoja regiónov - výzva pre Slovensko*. Košice: Karpatský rozvojový inštitút, 2010, 166 s. ISBN 978-80-970368-0-5.

- [25] ŠVEC, K. *Stát a moc*. In DOČEKALOVÁ, P., ŠVEC, K. a kol. Úvod do politológie. Praha: Grada Publishing, 2010, 264 s. ISBN 978-80-247-2940-4.
- [26] ŠVIKRUHA, M. 2019. *Regionálna samospráva na Slovensku z pohľadu volebnej účasti v regionálnych voľbách*. In Butoracová Šindleryová, I., Šramel, B. PUBLICY 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, 9. máj 2019. Trnava: Fakulta sociálnych vied, UCM v Trnave, 2019, 253 s. ISBN 978-80-572-0016-1.
- [27] TREISMAN, D. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press, 2007, 348 p. ISBN 978-0-521-69382-0.

Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

### **Kontakt**

PhDr. Martin Švikruha, PhD.  
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
Fakulta sociálnych vied  
Katedra verejnej správy  
Bučianska 4/A  
917 01 Trnava  
Slovenská republika  
martin.svikruha@ucm.sk

# ODBORNÍCI A ODBORNOST VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Anna Václavíková, Marie Sciskalová

## **Abstrakt:**

Cílem příspěvku je ukázat, že profesionalizace veřejné správy si vyžaduje nejen odbornost úředníků, ale také celkový systém přípravy vzdělávacího procesu k získání požadované odbornosti. V příspěvku je nastíněna poměrně náročná cesta úředníka od jeho začátků vzdělání, přes systém vzdělávacích kurzů až k získání zkoušky odborné způsobilosti a tím i profesionálního postavení v systému veřejné správy.

## **Klíčová slova:**

veřejná správa, vzdělání ve veřejné správě, úředník, obec, úřad, vysoké školy, trh práce

## **Key words:**

public administration, learning in public administration, official, municipality, authority, universities, labour market

## **Abstract:**

The aim of the paper is to present the fact that both the expertise of officials and a total system of the learning process preparation for acquiring the expertise are needed to reach a professionalization of the public administration. The paper describes the way starting with the initial learning of officials through the system of learning courses towards the final expertise exam and a professional position in the public administration system.

## **Motto:**

*"Na měnící se svět i na měnící se míru bezpečnosti v něm, tedy musíme reagovat i změnou systému vzdělávání, jeho obsahu, metod, forem, didaktiky a náplně. Vzdělání tedy v širokém slova smyslu chápu jako neustále živý a možná i mírně neklidný organismus".*

**Monika Pálková**

Benešov 10. a 11. listopadu 2016, mezinárodní vědecká konference s názvem "Quo Vadis vzdělávání ve veřejné správě."

## **Úvod**

Veřejná správa je charakterizována jako **kvalifikovaná řídicí činnost správních orgánů** vykonávaná ve veřejném zájmu. V tomto pojetí je vyjádřena nevyhnutelnost organizované působit na společenské poměry a tím je usměrňovat žádoucími směry. Veřejnou správu je nutné vnímat jako činnost, která je nezbytně spojená s existencí státu a práva.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> [https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=62923](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62923)

Zpracování analýzy měření a hodnocení výkonu veřejné správy bylo uloženo už v rámci Implementačního plánu ke specifickému cíli 1.4 Zavedení systému hodnocení a měření výkonu veřejné správy **Strategického rámce rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020** (Strategický rámec, SRR VS). Cílem analýzy bylo a je vytvořit analytický podklad, sloužící k odpovědnému nastavení systému hodnocení a měření výkonu veřejné správy (VS) v ČR.<sup>19</sup>

Koncepce *Klientsky orientovaná veřejná správa 2030* (Koncepce) je strategickým materiálem, definujícím rozvoj veřejné správy v nadcházejícím desetiletí, tj. od roku 2021 do roku 2030. Její zpracování bylo uloženo **usnesením vlády č. 680/2014 ze dne 27. srpna 2014 ke Strategickému rámci rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014-2020** a o zřízení Rady vlády pro veřejnou správu. Zastřešující vizí koncepce je zvýšení pro-klientské orientace veřejné správy, a to mimo jiné za účelem zvýšení prosperity ČR a zvýšení kvality života jejích občanů. Dosažení vize bude podmíněno naplněním celkem pěti definovaných strategických cílů, zaměřujících se na zvýšení kvality a dostupnosti služeb, poskytovaných veřejnou správou, zlepšení fungování systému veřejné správy i jednotlivých institucí, zvýšení kompetence lidských zdrojů či zlepšení informovanosti a usnadnění participace občanů. Nosnými tématy Koncepce jsou např. vytvoření nového kompetenčního zákona, změna struktury výkonu přenesené působnosti, rozvoj inovační kultury ve veřejné správě či posílení analytických kapacit a evidence rozhodování. Koncepce byla dokončena a aktuálně se nachází ve vnitrozřetném a mezirezortním připomínkovém řízení. Její předložení vládě ČR ke schválení je plánováno na konec září 2019. Aktuální verzi Koncepce, která je i nadále předmětem jednání.<sup>20</sup>

## Deficit odborníků ve veřejné správě, proč?

Od zaměstnanců ve veřejné správě se očekává profesionální jednání a rozhodování, úředníci ve veřejné správě musí být připraveni přizpůsobit se neustále se měnícím legislativním podmínkám, být schopni vypořádat se se složitostmi reformy veřejné správy i s členstvím České republiky v Evropské unii. K tomu, aby se úředník stal odborně zdatným profesionálem, nutně potřebuje získávat nové zkušenosti, osvojovat si nové informace a nepřetržitě se vzdělávat. Vzdělávání pracovníků je nejen v zájmu celé veřejné správy, ale především v zájmu občanů.<sup>21</sup>

Oblast vzdělávání úředníků, státních zaměstnanců ve veřejné správě je v podmínkách České republiky upravena dvěma zákony, které stanovují právo a zároveň i povinnost pracovníků prohlubovat si své kvalifikace a odborné způsobilosti. V oblasti vzdělávání úředníků ústředních správních úřadů, tedy státních zaměstnanců, je to zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (dále jen „služební zákon“) a v oblasti územní samosprávy je vzdělávání upraveno zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů. *Zákon byl schválen 13. června 2002 a nabyl účinnosti 1. ledna 2003 s výjimkou ustanovení dotýkajících se akreditace vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů ve veřejné správě. (Koncepce byla schválena Usnesením vlády č. 601 ze dne 6. června 1999 a Návrh byl schválen Usnesením vlády č. 814 ze dne 23. srpna 2002.*

<sup>19</sup> Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v České republice, Ministerstvo vnitra ČR, 2016  
<https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>

<sup>21</sup> Pavla Kamenická, Vzdělávání pracovníků veřejné správy, Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav veřejné správy a práva.  
<https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/27421/text.pdf?sequence=1&isAllowed=n>

Dle tohoto zákona je vzdělávání úředníků povinné a územní samosprávný celek je povinen zajistit prohlubování kvalifikace a vypracovat plán vzdělávání. Vzdělání může poskytovat buď územní samosprávný celek sám, pokud má v rámci vlastní organizační struktury zřízen akreditovaný vzdělávací útvar (vzdělávací instituci), anebo akreditované instituce v akreditovaných vzdělávacích programech.

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy je ústředním orgánem státní správy pro předškolní zařízení, školská zařízení, základní školy, střední školy a vysoké školy, pro vědní politiku, výzkum a vývoj, včetně mezinárodní spolupráce v této oblasti, a pro vědecké hodnosti, pro státní péči o děti, mládež, tělesnou výchovu, sport, turistiku a sportovní reprezentaci státu. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy koordinuje činnost ministerstev, jiných ústředních orgánů státní správy a profesních komor v oblasti systému uznávání odborné kvalifikace podle zákon č. 18/2004 Sb., o uznávání odborné kvalifikace a jiné způsobilosti státních příslušníků členských států Evropské unie a o změně některých zákonů (zákon o uznávání odborné kvalifikace).<sup>22</sup>

Státní správa hlásí deficit odborníků na trhu práce, a to ne v jednotkách, ale v desítkách i stovkách kvalifikovaných úředníků. Najít a získat současné době pro práci ve státní správě skutečného odborníka je obtížné ne proto, že by se jich vůbec nedostávalo, ale má to hned několik příčin. Naše vysoké školy každoročně připraví množství absolventů různých oborů, odborností a specializací, ale cesta k práci ve veřejné správě má několik záludností. Přes převis nabídky nad poptávkou výběr potřebných odborníků není jednoznačný, spočívá ve vytipování těch, kteří se na danou pozici hodí či naopak. Dostatek absolventů proto ještě nemusí znamenat bezproblémovou situaci. Je zde např. problém s nedostatečnou kvalifikací uchazeče, kterou daná organizace požaduje.<sup>23</sup>

## Jedno z možných řešení

Autorky článku se zaměřily na danou skutečnost a provedly analýzu studijních programů/ oborů na vysokých školách v ČR (i soukromé), které nabízejí akreditované studijní obory/ programy zaměřené na výuku a vzdělávání v oblasti veřejné správy, a to jak v „čisté podobě“, tak v kombinaci s dalšími studijními obory. A není jich málo, analýza ukázala, že většina vysokých škol se ve větší či menší míře věnují oblasti veřejné správy. Náhled a rozbor na studijní programy byl proveden u téměř 40 vysokých škol. A jaká je realita? Nabídka studia se týká vzdělávání v bakalářských i magisterských oborech, případně programů navazujícího magisterského studia. Výsledek analýzy je i není překvapující. Na sledovaných studijních oborech, kterým byla věnována pozornost, jsou vyučovány přibližně stejné nebo téměř totožné předměty/kurzy (správní právo, úvod do studia práva, teorie veřejné správy, dějiny správy, veřejné finance, management ve veřejné správě, sociální a pracovní právo, rozpočty obcí, ochrana životního prostředí aj.) jen s menšími odlišnostmi a to, zda je program zaměřen více do hospodářsko-správní sféry (ekonomické fakulty), nebo je především právním oborem, vyučován na právnických fakultách. V mnoha případech najdeme veřejnou správu v kombinaci s jednou z jejích politik (sociální, environmentální, bezpečnostní apod.).

Podrobnějším srovnáním jednotlivých sylabů, tedy rozbořením obsahu nabízených přednášek a seminářů pro daný předmět se potvrzuje, že obsah je limitován hlavně oborovým

<sup>22</sup> [https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=62923](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62923)

<sup>23</sup> A. Václavíková, M. Sciskalová. Professionalization of Public Administration. In: Public Economics and Administration 2017, Department of Public Economics, Faculty of Economics, VŠB – Technical University of Ostrava 2017, s. 347n. ISBN 978-80-248-4131-1, ISSN 1805-9104

zaměřením a fakultou (VŠ), na které je vyučován, ale také individualitou a odborností pedagogů. Nabízí se tedy otázka, co je příčinou toho, že při počtu absolventů studijních oborů zaměřených na oblast veřejné správy se postrádají odborníci? Jedno z možných řešení, které se nabízí, je už v průběhu koncipování studijního programu tak, aby obsah výuky, seminářů, odborné praxe a klasifikaci, studenti odcházeli po absolvování VŠ vybavení tak, aby jim byla uznána obecná část zkoušky odborné způsobilosti. Doposud je realita taková, že absolventům studia veřejné správy, po vykonání odborných zkoušek, absolvování odborných seminářů i praxí na vybraných pracovištích, po státní závěrečné zkoušce nejsou přiznány ve většině případů odbornosti, které požaduje daná instituce. Pokud ano, tak pouze ve výjimečných případech. Každý nový příchozí, má-li vykonávat odbornou práci v oblasti veřejné správy je povinný absolvovat zkoušku tzv. odborné způsobilosti.

Zásadní význam pro vzdělávání zaměstnanců ve veřejné správě zajišťuje Institut pro veřejnou správu Praha. Usnesením vlády České republiky ze dne 26. října 2015 č. 865 o Rámcových pravidlech vzdělávání zaměstnanců ve správních úřadech probíhá tzv. **vstupní vzdělávání**, na něž navazuje **vstupní vzdělání následné**. Uvedený běh vzdělání se zahajuje nejdříve po absolvování vstupního vzdělávání úvodního a ukončuje se do 12 měsíců od vzniku pracovního poměru, zde lze rovněž zařadit vzdělávání vedoucích zaměstnanců, které se rovněž zahajuje zpravidla po ukončení vstupního vzdělávání úvodního.

Dalším okruhem zvyšování kvalifikace je **vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech**. Služebním předpisem náměstka ministra vnitra pro státní službu ze dne 29. října 2015, kterým se stanoví Rámcová pravidla vzdělávání státních zaměstnanců ve služebních úřadech, se realizuje Průběžné vzdělávání. To rovněž probíhá zpravidla po ukončení vstupního vzdělávání úvodního a to průběžně po celou dobu trvání služebního poměru v souladu s požadavky kladenými na pracovní místo. Do skupiny vzdělávání zaměstnanců ve služebních úřadech spadá i **vzdělávání představených**, zpravidla po ukončení vstupního vzdělávání úvodního.

Poslední skupinou vzdělávacího běhu je **tzv. úřednická zkouška**, která se řídí *Vyhláškou č. 162 ze dne 26. června 2015 o podrobnostech úřednické zkoušky*.<sup>24</sup> Institut otevírá v letošním roce 2019 také první běh manažerského vzdělávání pro veřejnou správu právu ukončený udělením titulu MPA, určený představeným podle § 9 zákona č. 234/2014 Sb., v platném znění a vedoucím úřadu a vedoucím úředníkům (na pozici ředitele odboru) podle § 2 zákona č. 312/2002 Sb., v platném znění.<sup>25</sup>

Pro ilustraci lze uvést čísla z výroční zprávy o stavu vzdělávání úředníků územních samosprávných celků v ČR v roce 2018. Ministerstvo vnitra ČR mělo zaevidováno 331 akreditovaných vzdělávacích institucí, z nichž necelých 86% splnilo zákonnou povinnost zaslání písemné zprávy. Takže 284 institucí proškolovalo za uvedený rok ve vstupním vzdělávání 3 382 úředníků, v průběžném vzdělávání úředníků dle § 20 zákona o úřednících 89 648 úředníků spolu s průběžným vzděláváním vedoucích úředníků 7 096, přípravu na zkoušku ZOZ absolvovalo v proškolovacích programech 4 188 úředníků. Školení dle § 27 o vzdělávání vedoucích úředníků a vedoucích úřadů absolvovalo 745 osob.<sup>26</sup>

Jen z tohoto velmi stručného výčtu, lze vyvodit, že je nanejvýš potřebné, aby stávající VŠ se studijním programy zaměřenými na oblast veřejné správy, připravily, doplnily či inovovaly své studijní programy tak, aby jejich absolventi nebyli po ukončení studia znovu

<sup>24</sup> <https://www.institutpraha.cz/kurzy/vzdelavani-statni-spravy/>

<sup>25</sup> <https://www.institutpraha.cz/mpa/>

<sup>26</sup> Veřejná správa, r. 2019, č. 17, str.24n. a databáze MV a písemné zprávy akreditovaných vzdělávacích institucí MV.



nuceni v řadě případů opakovaně vykonávat odborné zkoušky z témat, která byla již předmětem jejich studia a zkoušek na vysokých školách. Ovšem k získání potřebných vědomostí pro jednotlivé typy správních činností se programy nezaměřují.

## Závěr

Cílené zvýšení kvality veřejné správy a změnu pohledu veřejnosti na veřejnou správu stávající programy v současnosti doposud nepřinášejí. Intenzivnější zapojení profesionálů veřejné správy z praxe do přednáškové a výukové činnosti pokládají autorky za velmi dobrý krok k požadovanému zlepšení připravenosti absolventů na výkon státní správy. Aktivní spolupráce vysokých škol s praxí na požadované optimalizaci systému vzdělávání úředníků ve veřejné správě by zcela jistě byla přínosem, ne-li rozhodujícím krokem. Nový systém akreditací, který na sebe převzal zodpovědnost nejen za vzdělání naší společnosti, ale také za jeho kvalitu a obsah je tím rozhodujícím. Stojí proto za pozornost provést určitou korekturu stávajících studijních programů a rozšířit jejich nabídku, rozvolnit některé již tradiční studijní programy na nové směry, které naše praxe tolik potřebuje.

## Literatura

- [1] Analýza měření a hodnocení výkonu veřejné správy v České republice, Ministerstvo vnitra ČR, 2016.
- [2] *Institut pro veřejnou správu Praha* [online]. Dostupné z: <https://www.institutpraha.cz/kurzy/vzdelavani-statni-spravy/>
- [3] Kamenická, P. *Vzdělávání pracovníků veřejné správy*, Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Ústav veřejné správy a práva. <https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/27421/text.pdf?sequence=1&isAllowed=n>
- [4] *Mendelu* [online]. Dostupné z: [https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz\\_cast.pl?cast=62923](https://is.mendelu.cz/eknihovna/opory/zobraz_cast.pl?cast=62923)
- [5] Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/koncepce-klientsky-orientovana-verejna-sprava-2030.aspx>
- [6] Václavíková, M. Sciskalová. Professionalization of Public Administration. In: *Public Economics and Administration 2017*, Department of Public Economics, Faculty of Economics, VŠB – Technical University of Ostrava 2017, s. 347n. ISBN 978-80-248-4131-1, ISSN 1805-9104
- [7] *Veřejná správa*, r. 2019, č. 17, str. 24n. a databáze MV a písemné zprávy akreditovaných vzdělávacích institucí MV.

## Kontakt

Doc. PhDr. Anna Václavíková, CSc.  
Slezská univerzita v Opavě  
Fakulta veřejných politik  
Ústav veřejné správy a regionální politiky  
Bezručovo nám. 14  
746 01 Opava  
Česká republika  
[Anna.vaclavikova@fvp.slu.cz](mailto:Anna.vaclavikova@fvp.slu.cz)



JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.  
Slezská univerzita v Opavě  
Fakulta veřejných politik  
Ústav veřejné správy a regionální politiky  
Bezručovo nám. 14  
746 01 Opava  
Česká republika  
[Marie.sciskalova@fvp.slu.cz](mailto:Marie.sciskalova@fvp.slu.cz)

# OSOBNÝ BANKROT V KONTEXTE VEREJNEJ SPRÁVY

Mária Veterníková

## **Abstrakt:**

Tento príspevok sa zaoberá problematikou, ktorá sa týka oddĺženia fyzických osôb, buď formou konkurzu alebo splátkového kalendára. Nie je pritom rozhodujúce, či je fyzická osoba podnikateľom alebo podnikateľom nie je. Oddĺženie je na Slovensku upravené v zákone o konkurze a reštrukturalizácii. Laicky býva proces oddĺženia označovaný ako osobný bankrot. S procesom oddĺženia fyzickej osoby súvisí verejná správa, vykonávaná orgánmi verejnej správy. Tie sa v praxi pravidelne stávajú účastníkmi oddĺžovacieho konania. V súvislosti s oddĺžením im vznikajú práva, ale aj povinnosti.

## **Kľúčová slova:**

Osobný bankrot, oddĺženie dlžníka, konkurz, splátkový kalendár, orgány verejnej správy

## **Abstract:**

The paper deals with the topic of debt relief either in way of bankruptcy or in form of payment schedule. There is not relevant whether the natural person is entrepreneur or not. Debt relief is regulated in Act on Bankruptcy and Restructuring in Slovakia. In laymen's terms the debt relief is named as personal bankruptcy. The public administration performed by the public authorities is related to the process of debt relief of natural person. The public authorities are becoming regularly the parties in debt relief procedure. In relation to the debt relief there come into existence their rights however also the duties.

## **Key words:**

Personal bankruptcy, debt relief, bankruptcy, payment schedule, public authorities

## Úvod

Na úvod je potrebné uviesť, že pojem „osobný bankrot“ neobsahuje žiadny slovenský právny predpis, napriek tomu sa v aplikačnej praxi tento pojem často používa, a to na označenie zákonom upraveného procesu, ktorým sa fyzická osoba podnikateľ alebo fyzická osoba nepodnikateľ, môže zbaviť svojich dlhov formou konkurzu alebo splátkového kalendára (formu si vyberá dlžník podľa svojich pomerov). Proces „zbavenia“ sa dlhov fyzických osôb je v Slovenskej republike upravený v zákone č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o konkurze a reštrukturalizácii“ alebo „ZKR“), konkrétne v štvrtej časti tohto zákona nazvanej oddĺženie. Oddĺženie, resp. oddĺžovacie konanie je sanačným procesom. Aby sa dlžník mohol domáhať zbavenia sa svojich dlhov, musí byť platobne neschopný a na jeho majetok musí byť vedená exekúcia alebo obdobné vykonávacie konanie, najmä daňové exekučné konanie alebo exekučné konanie vedené Sociálnou poisťovňou. Oddĺženia sa môže dlžník domáhať iba raz za desať rokov.

Oddlženie konkurzom je vhodné najmä pre dlžníkov, ktorí majú veľa dlhov, ich majetok nepostačuje na ich splatenie a súhlasia so speňažením svojho majetku. Táto forma oddlženia je vhodná aj pre dlžníkov, ktorí nemajú žiadny majetok a ani žiadny príjem. Oddlženie formou splátkového kalendára je vhodné najmä pre dlžníkov, ktorých hodnota majetku prevyšuje hodnotu dlhov, chcú si zachovať svoj majetok a majú príjem, z ktorého môžu splácať svoje dlhy po dobu piatich rokov.

Verejná správa predstavuje jeden z najdôležitejších a možno konštatovať, že aj jeden z najzložitejších mechanizmov štátu a jeho riadneho chodu (Horvat, 2014, s. 9). Verejnú správu vykonávajú konkrétne určené inštitúcie, t. j. orgány verejnej správy. Ide o štátne orgány (orgány výkonnej moci), orgány územnej samosprávy, orgány záujmovej samosprávy a iné verejnoprávne ustanovizne (Vrabko a kol., 2012, s. 5). V praxi je pravidlom, že účastníkmi oddlžovacieho konania sú aj orgány verejnej správy. Orgány verejnej správy však plnia v oddlžovacom konaní aj ďalšie úlohy. Cieľom tohto príspevku je priblížiť čitateľom proces oddlženia fyzickej osoby na Slovensku, vzťah medzi oddlžením a orgánmi verejnej správy a tiež poukázať na problémy, ktoré sa vyskytujú v tejto súvislosti v praxi.

## 1. Oddlženie formou konkurzu

Návrh na vyhlásenie konkurzu môže podať len dlžník, ktorý je fyzickou osobou. Dlžník musí byť zastúpený Centrom právnej pomoci alebo v odôvodnených prípadoch advokátom určeným Centrom právnej pomoci. V praxi však návrh na vyhlásenie konkurzu podáva iba Centrum právnej pomoci. Dlžník kontaktuje príslušné centrum podľa miesta trvalého bydliska, objedná sa na konzultáciu. Na konzultácii mu zamestnanci centra poskytnú potrebné informácie. Konanie pred centrom sa začína vyplnením žiadosti o poskytnutie právnej pomoci v konaní o oddlžení. Dlžník vyplní tlačivá, ktoré musia byť priložené k návrhu na vyhlásenie konkurzu, centrum vyhotoví návrh na vyhlásenie konkurzu, poskytne dlžníkovi pôžičku vo výške 500 eur na úhradu paušalnej odmeny správcu a návrh na oddlženie konkurzom spolu s prílohami podá na súd. Keďže o oddlženie je na Slovensku obrovský záujem proces od prvého kontaktovania Centra právnej pomoci dlžníkom po podanie návrhu na príslušný súd trvá niekoľko mesiacov, v niektorých prípadoch až rok.

Po doručení návrhu na vyhlásenie konkurzu na príslušný súd, tento do 15 dní rozhodne o zamietnutí návrhu alebo o vyhlásení konkurzu, ustanoví správcu a vyzve veriteľov, aby si prihlásili svoje pohľadávky. V uznesení o vyhlásení konkurzu súd zároveň rozhodne o oddlžení tak, že zbavuje dlžníka všetkých dlhov, ktoré môžu byť uspokojené iba v konkurze alebo splátkovým kalendárom, a to v rozsahu, v akom nebudú uspokojené v konkurze. Existuje však skupina pohľadávok, ktorých sa dlžník nezbaví. Sú to tzv. nedotknuté pohľadávky (§ 166c ZKR), ku ktorým patrí napr. výživné na dieťa, peňažný trest uložený podľa Trestného zákona či nepeňažná pohľadávka. Niektoré pohľadávky sú vylúčené z uspokojenia v konkurze (§ 166b ZKR). Nevymáhateľné pohľadávky môže dlžník splniť dobrovoľne.

Pohľadávku si veriteľ prihlasuje prihláškou, ktorá musí byť doručená správcovi v 45-dňovej základnej prihlasovacej lehote. Pohľadávku si veriteľ môže prihlásiť aj po uplynutí tejto lehoty, avšak najneskôr do času, kým správca neoznámí v Obchodnom vestníku, že ide zostaviť rozvrh výťažku. Veľmi často, ba možno povedať, že takmer v každom oddlžovacom konkurze si prihlasujú svoje pohľadávky orgány verejnej správy. Spravidla ide o Sociálnu poisťovňu, zdravotné poisťovne, daňové úrady, súdy, prípadne obce. Prihláška sa podáva na predpísanom tlačive a jej dorúčením správcovi sa veriteľ stáva účastníkom konania. Prihlášky pohľadávok sú spravidla vyplnené správne, iba ojedinele sa v praxi možno stretnúť s nesprávne vyplnenou prihláškou, čo je dôvod na popretie prihlásenej pohľadávky. Prihlásené pohľadávky môže

popierať len iný prihlásený veriteľ. V praxi sa tak stáva iba výnimočne. Každý veriteľ, ktorý si prihlásil svoju pohľadávku do konkurzu má šancu, že jeho pohľadávka bude aspoň čiastočne uspokojená v konkurze, ak dôjde k speňaženiu majetku dlžníka. V rozsahu v akom nebude pohľadávka uspokojená v konkurze sa stáva nevymáhateľnou.

Ak ide o zabezpečeného veriteľa, ten neprihlásením zabezpečenej pohľadávky nestráca právo na uspokojenie pohľadávky. V tomto prípade sa zabezpečený majetok nestáva súčasťou konkurznej podstaty a veriteľ si môže uspokojovať svoju pohľadávku mimo konkurzu výkonom zabezpečovacieho práva.

Na účely výkonu práv veriteľov, v konkurze vystupuje zástupca veriteľov, ktorý je povinný konať v spoločnom záujme veriteľov, pokynmi veriteľov však nie je viazaný. Ak schôdza veriteľov neustanoví iného zástupcu veriteľov, zástupcom veriteľov sa stáva veriteľ prihlásenej pohľadávky s najvyšším počtom hlasov, ktorý o to prejavil záujem u správcu. Takýto záujem o výkon funkcie zástupcu veriteľov v konkurznom konaní môže samozrejme prejsť orgán verejnej správy, napr. Sociálna poisťovňa, ak si prihlásila pohľadávku v predmetnom konkurze. Existencia zástupcu veriteľov môže byť významná v prípade, ak by veriteľ chcel dať pokyn správcovi, ako ma postupovať pri speňažovaní majetku dlžníka. V takom prípade je správca písomnými pokynmi zástupcu veriteľa viazaný a musí ich pri speňažovaní majetku dlžníka rešpektovať. Zákon pripúšťa aj postup bez zástupcu veriteľov.

Zvolanie schôdzy veriteľov je nepovinné. Správca môže zvolať schôdzu veriteľov, ak to považuje za potrebné. Správca je povinný zvolať schôdzu veriteľov iba vtedy, ak o to požiada ktorýkoľvek prihlásený veriteľ, ktorý zloží preddavok na trovy konania schôdzy veriteľov a uhradí paušálnu odmenu správcu za konanie schôdzy veriteľov. Do pôsobnosti schôdzy veriteľov patrí iba voľba alebo výmena zástupcu veriteľov a schválenie úhrady nákladov šetrení vykonaných správcom na podnet veriteľa.

Správca je povinný preskúmať pomery dlžníka najmä ohľadne jeho majetku a záväzkov. V tejto súvislosti žiada o súčinnosť tretie osoby, okrem iných aj orgány verejnej správy. Na Úrade geodézie, kartografie a katastra správca zisťuje, či je dlžník vlastníkom nehnuteľností. Od dopravného inšpektorátu zisťuje, či je dlžník vlastníkom alebo držiteľom motorového vozidla. Správca sa obracia aj na Sociálnu poisťovňu, kde zisťuje, či je dlžník zamestnaný, či je poberateľom dávky nemocenského poistenia, dávok úrazového poistenia, dávok v nezamestnanosti, dávok garančného poistenia a dávok dôchodkového poistenia. Všetky tieto orgány sú povinné poskytnúť správcovi súčinnosť bezodplatne a bezodkladne.

Do 60 dní od vyhlásenia konkurzu musí správca vyhotoviť súpis majetku konkurznej podstaty. Konkurzu podlieha (i) majetok, ktorý patril dlžníkovi ku dňu vyhlásenia konkurzu ako aj výťažok získaný správou a speňažovaním takéhoto majetku, (ii) majetok, ktorý dlžník nadobudol po vyhlásení konkurzu postupom správcu pri uplatňovaní práv zo zmlúv, v ktorých bola dohodnutá výhrada vlastníctva alebo zo zmlúv, ktorých predmetom je finančný lízing, (iii) majetok, na ktorom viaznu zabezpečovacie práva, ak to ustanovuje ZKR. Zabezpečený majetok sa stáva súčasťou konkurznej podstaty v prípadoch ustanovených v § 167k ZKR.

Konkurzná podstata je v zákone vymedzená aj negatívne. Konkurzu nepodlieha majetok tretej osoby, na ktorom viaznu zabezpečovacie práva. Do konkurznej podstaty nepatrí tzv. nepostihnuteľná hodnota obydla. Ide o časť hodnoty jednej obyvateľnej veci s príslušenstvom vrátane prípadného zastavaného a priláhlého pozemku, ktorú dlžník označil vo svojom zozname majetku ako obydlie. Výška nepostihnuteľnej hodnoty obydla je určená nariadením vlády č. 45/2017 Z.z. na sumu 10 000 eur. Konkurzu nepodlieha ani majetok dlžníka, ktorý

nemožno postihnúť v exekúcii. Do konkurznej podstaty nepatrí tiež majetok, na ktorom viaznu zabezpečovacie práva, okrem prípadov ustanovených v § 167k ZKR.

Ak správca zapísal do súpisu majetku nehnuteľnosti, túto skutočnosť oznámi príslušnému okresnému úradu, katastrálnemu odboru, ktorý skutočnosť, že majetok podlieha konkurzu vyznačí na príslušnom liste vlastníctva poznámkou.

Po zapísaní majetku do súpisu, môže správca prikróčiť k jeho speňažovaniu. Zákon kategorizuje spôsoby speňažovania konkurznej podstaty podľa druhu majetku a podľa jeho právnej povahy (Đurica, 2017, s. 41). Nehnuteľnosti musí správca speňažovať v zásade dražbou, okrem prípadov, keď pôjde o nehnuteľnosti menšej hodnoty, ktorých súpisová hodnota nepresahuje 5 000 eur. Nehnuteľnosti menšej hodnoty sa speňažujú ako hnutelná vec. Hnutelné veci podliehajúce konkurzu správca speňažuje ako jeden alebo viac súborov majetku v ponukovom konaní. Na tento účel správca zverejní v Obchodnom vestníku súbor majetku, ktorý ponúka na predaj a lehotu na predkladanie ponúk. Prihliada sa iba na tie ponuky, kde bola záloha na celú ponúknutú kúpnu cenu v plnom rozsahu zložená záujemcom na účet správcu. Rozhoduje vždy najvyššia ponúknutá kúpna cena. Ak viacerí záujemcovi ponúknu rovnaké plnenie, rozhodne žreb správcu. Zástupca veriteľov, či dotknutý zabezpečený veriteľ môže navrhnúť aj iný spôsob speňaženia. Vzhľadom na takúto právnu úpravu ten, kto prejaví záujem o kúpu majetku podliehajúceho konkurzu môže nadobudnúť majetok zahrnutý do konkurznej podstaty za veľmi nízku sumu. Správca musí predať majetok tomu, kto ponúkne najviac, a to aj v prípade, že ponúknutá suma je príliš nízka a nezodpovedá hodnote majetku. Ak sa hnutelné veci podliehajúce konkurzu, resp. nehnuteľné veci menšej hodnoty nepodarí speňažiť ani v treťom ponukovom konaní prestávajú podliehať konkurzu. Ak o takýto súbor hnutelných vecí prejaví záujem veriteľ prihlásenej pohľadávky, správca ho prevedie tomu veriteľovi prihlásenej pohľadávky, ktorý ponúkne do desiatich dní od skončenia tretieho ponukového konania najvyššiu ponuku. Ak viacerí veritelia prihlásenej pohľadávky ponúknu rovnaké plnenie, rozhodne žreb správcu. V praxi sa však stretávame iba zriedka s tým, že by o takýto majetok prejavil záujem niektorý z veriteľov dlžníka. Spravidla tento majetok správca vylučuje z konkurznej podstaty.

Ak sú súčasťou konkurznej podstaty pohľadávky, správca sa ich pokúsi vymôcť mimosúdne, žaloby na súde, prípadne na inom príslušnom orgáne nepodáva. Pohľadávky, ktoré sa nepodaria správcovi vymôcť do 6 mesiacov od vyhlásenia konkurzu, správca odplatne postúpi. Iné majetkové hodnoty, napr. cenné papiere, môže správca speňažiť podobne ako hnutelné veci alebo pohľadávky. Obydlie dlžníka, tak ako je definované zákonom, môže správca speňažiť len dražbou. Obydlie dlžníka nie je možné speňažiť, ak by výška výťažku bola taká, že po odpočítaní nepostihnuteľnej hodnoty obydlia, t.j. 10 000 eur, by nebolo možné uspokojiť náklady speňaženia a aspoň sčasti pohľadávky veriteľov. Hodnotu obydlia určuje správca s odbornou starostlivosťou svojím odhadom. Po speňažení obydlia dlžníka je správca povinný poukázať sumu zodpovedajúcu nepostihnuteľnej hodnote obydlia na bankový účet dlžníka, ktorý je správca povinný, na tento účel zriadiť. Poukázané finančné prostriedky nepodliehajú exekúcii ani obdobnému vykonávaciemu konaniu 36 mesiacov od zriadenia účtu. Zabezpečený majetok sa stáva súčasťou konkurznej podstaty len za podmienok ustanovených v ZKR (§ 167k). V takom prípade speňažuje majetok správca v závislosti od toho, čo je predmetom zabezpečovacieho práva.

Veritelia sa uspokojujú na základe rozvrhu výťažku, ktorý zostaví správca. Rozvrh je správca povinný zostaviť bez zbytočného odkladu po speňažení konkurznej podstaty a ukončení všetkých sporov, ktorými môže byť rozvrh výťažku dotknutý, nie však skôr ako 60 dní od vyhlásenia konkurzu. Po splnení rozvrhu výťažku alebo po tom, čo správca zistí že

konkurzná podstata nepokryje náklady konkurzu, bez zbytočného odkladu oznámi v Obchodnom vestníku, že konkurz sa končí. To platí aj v prípade ak správca zistí, že sa do 90 dní od vyhlásenia konkurzu neprihlásil žiadny veriteľ alebo postavenie všetkých veriteľov ako účastníkov konania zaniklo. V praxi oddlžovacie konkurzné konanie najčastejšie končí z dôvodu, že konkurzná podstata nepokryje náklady konkurzu.

Ak dlžník počas konkurzu zomrie, nie je to dôvod na zastavenie oddlžovacieho konania. Súd pokračuje v konaní s osobami, o ktorých sa možno dôvodne domnievať, že sú dedičia.

## **2. Oddlženie formou splátkového kalendára**

Návrh na určenie splátkového kalendára môže podať len dlžník, ktorý je fyzickou osobou. V tomto prípade musí byť dlžník zastúpený advokátom určeným Centrom právnej pomoci.

Konanie sa začína doručením návrhu na súd. O návrhu je súd povinný rozhodnúť do 15 dní od jeho doručenia. Ak návrh spĺňa zákonné podmienky, súd vydá rozhodnutie o poskytnutí ochrany pred veriteľmi, v ktorom ustanoví správcu a uloží dlžníkovi, aby na účet správcu zložil preddavok na paušálnu odmenu a paušálnu náhradu nevyhnutných nákladov spojených s vedením konania. Ak tak dlžník neurobí ani do siedmich dní od výzvy správcu, správca to oznámi v Obchodnom vestníku. Oznámením v Obchodnom vestníku sa konanie končí.

Poskytnutím ochrany pred veriteľmi sa odkladajú všetky exekúcie, ktoré sa vedú voči dlžníkovi ohľadom pohľadávok, ktoré môžu byť uspokojené iba splátkovým kalendárom a sú uvedené v § 166a ZKR. Ak súd následne rozhodne o určení splátkového kalendára, exekučné konania musia byť bez zbytočného odkladu zastavené. Rozhodnutie o poskytnutí právnej ochrany pred veriteľmi chráni dlžníka aj pred pokračovaním dražby jeho obydlia.

Návrh splátkového kalendára je správca povinný zostaviť do 45 dní od zloženia preddavku na paušálnu odmenu a paušálnu náhradu výdavkov spojených s vedením konania. Kto sú veritelia dlžníka správca zistí zo zoznamu záväzkov, ktorý je dlžník povinný priložiť k návrhu na určenie splátkového kalendára. Správca musí pred zostavením splátkového kalendára preskúmať predovšetkým majetkové pomery dlžníka a zistiť reálne možnosti na zostavenie splátkového kalendára. Aj v tomto prípade požiada o súčinnosť tretie osoby, okrem iných aj orgány verejnej správy, napr. Sociálnu poisťovňu.

Zákon stanovuje spodnú a nepriamo aj hornú hranicu uspokojenia pohľadávok veriteľov. Uspokojenie pohľadávok nezabezpečených veriteľov musí byť vyššie aspoň o 10% ako v konkurze a zároveň nesmie byť nižšie ako je 30% nezabezpečenej pohľadávky. Táto kvóta platí aj pre zabezpečenú pohľadávku, ktorá je zabezpečená len majetkom tretej osoby.

Návrh splátkového kalendára musí byť zostavený tak, aby bol splniteľný vzhľadom na možnosti dlžníka. Horná hranica splátok nesmie presiahnuť predpokladaný príjem dlžníka znížený o nevyhnutné výdavky potrebné na zabezpečenie bývania a základných životných potrieb dlžníka a jeho vyživovaných osôb, na plnenie vyživovacej povinnosti dlžníkom a na plnenie oddlžením nedotknutých pohľadávok. Ak správca príde k záveru, že splátkový kalendár podľa týchto podmienok nie je možné zostaviť, oznámi to v Obchodnom vestníku. Zverejnením oznámenia správcu v Obchodnom vestníku sa konanie o určenie splátkového kalendára končí a zanikajú účinky ochrany pred veriteľmi.

Ak majetkové pomery dlžníka umožňujú správcovi zostaviť návrh splátkového kalendára, správca je povinný oznámiť bez zbytočného odkladu jeho zostavenie s uvedením rozsahu v percentách, v akom navrhuje uspokojenie nezabezpečených veriteľov. Každý kto o sebe tvrdí, že je veriteľ, má právo nahliadať do splátkového kalendára a ak môže byť splátkovým kalendárom dotknutý, je oprávnený podať u správcu námietku do 90 dní od zverejnenia oznámenia v Obchodnom vestníku. Veritelia, ktorí podali voči návrhu splátkového kalendára námietky sa stávajú účastníkmi konania.

Po uplynutí lehoty na podanie námietok je správca povinný predložiť návrh splátkového kalendára spolu s námietkami na súd. Ak súd zistí, že pomery dlžníka neumožňujú určiť splátkový kalendár, konanie zastaví a uznesenie o zastavení konania zverejní v Obchodnom vestníku. Ak je návrh splátkového kalendára v súlade s pravidlami stanovenými v ZKR, súd určí splátkový kalendár. Celková suma, v akej bude pohľadávka uspokojená, musí byť rozložená na 5 rokov. Termíny splátok určuje zákon podľa celkovej výšky plnenia. Plnenie splátkového kalendára sa začína prvým dňom kalendárneho mesiaca, ktorý nasleduje po kalendárnom mesiaci, v ktorom bol určený splátkový kalendár. Ak dlžník počas konania o určenie splátkového kalendára zomrie, súd konanie zastaví.

### **3. Zrušenie oddĺženia**

Každý veriteľ, ktorý bol dotknutý oddĺžením, má právo domáhať sa zrušenia oddĺženia návrhom podaným voči dlžníkovi alebo jeho dedičom na súde, ktorý rozhodol o oddĺžení, ak preukáže, že dlžník nemal poctivý zámer. Môže tak urobiť do šiestich rokov od vyhlásenia oddĺžovacieho konkurzu alebo určenia splátkového kalendára.

Dlžník má poctivý zámer vtedy, ak z jeho správania po podaní návrhu je možné usúdiť, že vynaložil úprimnú snahu riešiť svoje dlhy v medziach svojich možností a schopností, najmä ak vynaložil snahu získať zamestnanie alebo zamestnanie získal alebo si zabezpečil iný zdroj príjmov. V prípade nie nepatrného dedenia, daru alebo výhry zo stávky alebo hry ponúkol aspoň polovicu takéhoto zdroja dobrovoľne veriteľom na uspokojenie nevymáhateľného dlhu, resp. vynaložil snahu o zaradenie sa do spoločnosti alebo sa do spoločnosti opätovne zaradil. Poctivý zámer dlžníka sa prejavuje aj prostredníctvom poskytovania súčinnosti správcovi.

Zákon demonštratívne uvádza, kedy dlžník nemal poctivý zámer. Ide napríklad o prípady, keď bez vážneho dôvodu riadne a včas neplní povinnosť vrátiť Centru právnej pomoci hodnotu poskytnutého preddavku na úhradu odmeny a výdavkov správcu, úmyselne sa priviedol do platobnej neschopnosti, aby mohol podať návrh na niektorú formu oddĺžovacieho konania atď.

### **Záver**

Pojem osobný bankrot je v súčasnosti na Slovensku veľmi frekventovaný. Zákon o konkurze a reštrukturalizácia však pojem osobný bankrot nepozná. Osobný bankrot je laické označenie pre proces, v rámci ktorého sa zadlžené platobne neschopné fyzické osoby, na ktorých majetok je vedená aspoň jedna exekúcia môžu zbaviť svojich dlhov. V praxi je obľúbená najmä forma oddĺženia konkurzom, vďaka ktorej sa môžu zbaviť svojich dlhov aj také osoby, ktoré nemajú žiaden majetok. Do oddĺžovacieho procesu vstupujú aj orgány verejnej správy. Jednak je to Centrum právnej pomoci, na ktoré sa musí obrátiť každá fyzická osoba, ktorá má záujem o oddĺženie. Centrum právnej pomoci zastupuje dlžníka v konkurznom konaní, a to až do doby než je ustanovený správca. V konaní o určenie splátkového kalendára centrum

určuje advokáta, ktorý podá v mene dlžníka návrh na určenie splátkového kalendára na súd. Ďalšie orgány verejnej správy, tie ktoré majú pohľadávky voči dlžníkovi sa stávajú účastníkmi konkurzného konania, ak si prihlásia svoje pohľadávky do konkurzu. Najčastejšie ide o Sociálnu poisťovňu a zdravotné poisťovne. V rámci konania o určenie splátkového kalendára sa môžu stať účastníkom konania vtedy, ak podajú námietky voči splátkovému kalendáru, ktorý zostavil a uverejnil správca. Preto by aj orgány verejnej správy mali sledovať oznamy v Obchodnom vestníku, aby dokázali včas na zverejnené oznamy týkajúce sa ich dlžníkov zareagovať. Veľmi dôležitú úlohu zohrávajú orgány verejnej správy v prípade, ak sa na ne obráti správca a žiada ich o poskytnutie súčinnosti pri zisťovaní majetku a záväzkov dlžníka, resp. v súvislosti s majetkom zapísaným do konkurznej podstaty. Dotknuté orgány verejnej správy sú povinné poskytnúť správcovi súčinnosť bezodkladne a bezodplatne. No a v neposlednom rade, aj orgány verejnej správy, ak boli dotknuté oddĺžením sa môžu do šiestich rokov od vyhlásenia oddĺžovacieho konkurzu alebo od určenia splátkového kalendára domáhať zrušenia oddĺženia pre nepoctivý zámer dlžníka.

## Literatura

- [1] HORVAT, M. *Vybrané kapitoly zo správneho práva*. Bratislava: EKONÓM, 2014, 170 s. ISBN 978-80-225-3839-8.
- [2] VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: C.H.Beck, 2012, 456 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
- [3] ĎURICA, M. Osobné bankroty. In *Bulletin slovenskej advokacie*. Bratislava: Slovenská advokátska komora, č. 4, 2017, s. 30–53.
- [4] Zákon č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
- [5] Nariadenie vlády č. 45/2017 Z.z., ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 7/2005 Z. z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

## Kontakt

JUDr. Mária Veterníková, PhD.  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
Obchodná fakulta  
Katedra obchodného práva  
Dolnozemska cesta 1  
852 35 Bratislava  
Slovensko  
maria.veternikova@euba.sk



# PROMĚNY REGIONÁLNÍCH POLITICKÝCH ELIT V MORAVSKOSLEZSKÉM KRAJI

Lukáš Vomlela

## **Abstrakt:**

Předložený článek se věnuje regionální struktuře v České republice a zaměřuje se na proměny regionálních politických elit v Moravskoslezském kraji. V posledních několika letech došlo k zásadním proměnám stranického systému České republiky. Nejvýraznější změny znamenaly volební výsledky voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, v nichž byl patrný pokles voličské podpory Občanské demokratické strany (ODS) a nižší volební zisky pro Českou stranu sociálně demokratickou (ČSSD) v porovnání s předchozími volbami. Ačkoliv obě politické strany byly nejsilnějšími politickými stranami po roce 1996, v posledních obdobích ztrácely podporu voličů a ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky se prosadila nová politická uskupení, jakými jsou ANO 2011 a Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury a později Svoboda a přímá demokracie. Společně se změnami v zastoupení politických stran na celostátní úrovni, nové politické strany se mezi lety 2013 a 2019 účastnily dalších typů voleb – komunálních, krajských a voleb do Evropského parlamentu. Cílem článku je přiblížení podoby současných regionálních elit. Ačkoliv Přestože se Moravskoslezský kraj vyznačoval v porovnání s jinými regiony výraznější levicovou orientací, nová politická uskupení byla úspěšná v prosazení svých kandidátů na regionální úrovni.

## **Klíčová slova:**

regionální politické elity, regiony, politické strany, veřejná správa

## **Abstract:**

Article deals with the regional structure of the Czech Republic and is particularly dealing with the changes of the regional political elites in Moravian-Silesian Region. The party system of the Czech Republic has been gradually changing. The most significant changes came with 2013 parliamentary elections, where could be observed rapid decline of voter's support of Civic Democrat Party (ODS) and smaller loses of the support of Czech Social Democrat Party (ČSSD). Although both of political parties were most important political parties and from 1996 were the strongest political parties, there were dramatically losing their support and new political parties such as Movement ANO 2011 or Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury and later Freedom and Direct Democracy (Svoboda a přímá demokracie) emerged. Together with those changes in party system in national level, new political parties participated in elections in local, regional assemblies and European Parliament elections between 2013 and 2019. The aim of the article is to show if there were significant changes among political elites in Moravian Silesian Region. Although the voters showed stronger left-wing orientation in comparison with other Czech Regions in the past, new political parties were successful to enter the regional level and being a part of regional assembly in Moravian-Silesian Region.

## **Key words:**

regional political elites, regions, political parties, public administration

# Úvod

Pojem region stále představuje terminologicky velmi nejasný pojem, který je doprovázen řadou sporů a nejednoznačností v odborné literatuře. M. Keating definuje region za pomoci dvou základních kritérií: „a) prostorově – jako teritorium mezi národním státem a lokalitou, které je současně objektem působení aktérů z různých úrovní (od místních po nadnárodní) b) funkčně – jako prostor, kde se střetávají různé typy vztahů mezi různými institucemi.“ (Říchová a Fiala, 2002, 11). V českém prostředí, jsou kromě krajů vymezeny také tzv. regiony soudržnosti, které odpovídají úrovni NUTS II a tvoří jej jeden až tři kraje, euroregiony zajišťující přeshraniční spolupráci, nebo mikroregiony, zajišťující spolupráci mezi obcemi. V některých případech představují území některých mikroregionů velmi rozlehlá území (Čmejrek, 2008, 29). Předložený text se zabývá podobou a proměnami regionálních politických elit zastoupených na úrovni kraje, přičemž největší pozornost je věnována Moravskoslezskému kraji. Kraje jsou v českém právním systému definovány jako vyšší územně samosprávné celky a byly do českého politického systému znovuzavedeny na základě zákona č. 347/1997 Sb., na jehož základě bylo s účinností od 1. ledna 2000 území České republiky rozděleno do 14 krajů, z nichž jeden představuje hlavní město Prahu (Bureš, Charvát, Just a Štefek, 2012, 176.). Znovuobnovení krajské struktury bylo také ve velké míře poznamenáno rozdílnými postoji mezi aktéry, působícími na celostátní úrovni, ohledně budoucí formy decentralizace. Během 90. let 20. století se objevovala řada rozdílných návrhů, týkající se rozdílných představ ohledně velikosti, počtu a budoucích kompetencí krajů, přičemž zásadní právní normy, týkající se postavení a pravomocí krajů byly přijaty až po roce 1997. Teprve v roce 2000 byly přijaty Zákon o krajích č. 129/2000 Sb. a Zákon o volbách do krajských zastupitelstev č. 130/2000 Sb., na jehož základě mohly proběhnout první krajské volby. Mezi jednotlivými kraji převažovaly značné rozdíly. Moravskoslezský kraj<sup>27</sup> byl v době svého vzniku nejlidnatějším krajem, zahrnující území okresů Karviná, Frýdek-Místek, Ostrava-město, Opava a Bruntál. Předložený text navazuje na dřívější výzkum autora, provedený v rámci projektu *Provázanost politických elit na regionální a centrální úrovni* završený monografií „*Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000-2012*“ (Vomlela, Hušek a kol, 2014). Cílem předloženého příspěvku je postihnout zásadní změny v podobě a struktuře regionálních politických elit, za něž jsou s ohledem na politický systém České republiky, považováni krajské zastupitelé. Článek se zaměřuje na proměny regionálních elit v Moravskoslezském kraji po roce 2016, kdy proběhly poslední volby do zastupitelstev krajů. Text se dále zaměřuje na význam krajů v politickém systému České republiky, na politickou příslušnost krajských zastupitelů, změny ve struktuře politických elit, fenoménu kumulace mandátů a snaží se zodpovědět na výzkumné otázky: jsou krajské politické elity v Moravskoslezském kraji velmi odlišné od předchozích? Dochází v menší míře ke kumulaci mandátů? Z tohoto důvodu text srovnává současné regionální politické elity v Moravskoslezském kraji s předchozími obdobími.

## 1. Proces rekrutace politických elit

Zákon o krajích č. 129/2000 Sb. stanovuje čtyři základní orgány krajů, mezi něž patří přímo volené krajské zastupitelstvo, jež dále volí ze svého středu členy rady kraje a hejtmána. Dalším orgánem kraje je krajský úřad (Zákon č. 129/2000 Sb. § 1). Kraje vykonávají jak funkce v přenesené, tak v samostatné působnosti. Proces rekrutace politických elit je určován volebními výsledky ve volbách do

---

[1] Jednotlivé kraje, které byly vytvořeny k 1. 1. 2000 byly pojmenovány podle svého krajského města. Takto nesl současný Moravskoslezský kraj nejprve název Ostravský kraj. V průběhu roku 2000 tehdejší Ostravský kraj, společně s Brněnským, Českobudějovickým a Jihlavským požadovali změnu ústavního zákona, který by umožňoval krajům změnit své dosavadní názvy. Viz (Bureš, Charvát, Just a Štefek, 2012, 177).

zastupitelstev krajů, které se v České republice pravidelně konají každé čtyři roky a první z nich se uskutečnily 12. listopadu 2000 a procesem umísťování kandidátů na kandidátní listiny (Hlaváček, 2014, 24). Samotné volby do zastupitelstev krajů jsou silně ovlivňovány fenoménem voleb druhého řádu, který poprvé popsali Karlheinz Reif a Hermann Schmitt. Tito autoři se zabývali specifiky prvních přímých voleb do Evropského parlamentu v devíti tehdejších členských zemích Evropských společenství v roce 1979 (Reif a Schmitt, 1980, 3) a pro účely výzkumu rozlišili mezi tzv. prvořadými („first-order“ elections) a druhořadými volbami („second-order“ elections). Zatímco prvořadé volby představují parlamentní volby uskutečňované v parlamentních režimech a prezidentské volby v prezidentských režimech, druhořadými volbami všechny ostatní typy voleb, tzn. lokální, regionální volby, nebo volby do druhé komory celostátního parlamentu (Reif a Schmitt, 1980, 8). Podle Reifa a Schmitta se oba typy voleb se od sebe velmi výrazně odlišují. Druhořadé volby jsou ovlivňovány několika dimenzemi a) dimenzí významu (*the „less-at-stake“ dimension*), b) dimenzí specifické arény (*the specific arena dimension*), c) institucionálně-procedurální dimenzí (*the institutional-procedural dimension*), d) dimenzí volební kampaně (*the campaign dimension*), e) dimenzí politické proměny hlavní arény (*the main-arena political change dimension*) a f) dimenzí sociální a kulturní proměny (*the social and cultural change dimension*) (Reif a Schmitt, 1980, 9-13), a vyznačují se několika odlišnými rysy, kterými jsou nižší účast voličů v druhořadých volbách v porovnání s prvořadými, zvýšenými zisky nových nebo malých politických stran, volební výsledky jsou ve velmi vysoké míře ovlivněny oblíbeností národních parlamentních stran na celostátní úrovni a případná nespokojenost voličů postihuje opoziční strany (tento efekt je zejména silný pokud jsou druhořadé volby v polovině volebního cyklu prvořadých voleb). (Strmiska, Chytilík, Šedo a Eibl, 2009, 32-35). Dosavadní volby do zastupitelstev krajů v České republice mohou být oprávněně považovány za druhořadé volby. (Šaradín, 2012, 12) Na procesu rekrutace regionálních politických elit se nejvýrazněji podílely politické strany zastoupeny na celostátní úrovni, jejichž kandidáti se nejčastěji prosazovali ve volbách na regionální úrovni. Silné zastoupení na krajské úrovni získávaly zejména politické strany, které můžeme mezi lety 1996 a 2013 považovat za hlavní póly politické soutěže na celostátní úrovni, a sice Občanskou demokratickou stranu (ODS) a Českou stranu sociálně demokratickou (ČSSD).<sup>28</sup> Volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2013 přinesly zásadní proměnu rozložení politických sil na celostátní úrovni, přičemž na parlamentní půdu vstoupily dva nové politické subjekty ANO 2011, vedené Andrejem Babišem a hnutí Úsvit přímé demokracie Tomia Okamury, zatímco Občanská demokratická strana dosáhla svého historicky nejnižšího volebního výsledku a Česká strana sociálně demokratická získala méně hlasů než v předchozích volbách.<sup>29</sup> Další volby druhého řádu, které se v České republice uskutečnily po roce 2013, znamenaly příležitost pro nová politická uskupení prosadit své kandidáty na komunální, regionální úroveň a evropskou úroveň. Poslední uskutečněné volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2017 oslabení dvou dříve nejvýznamnějších politických stran potvrdily, ČSSD v nich získala 7,27 % hlasů a ODS 11,32 % (ČSU, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)).

## 2. Volební pravidla pro krajské volby

Volby do krajských zastupitelstev upravuje Zákon o volbách do krajských zastupitelstev č. 130/2000 Sb. Pro tyto volby je pro konečný přepočítání hlasů na mandáty stanoven listinný poměrný volební systém, využívající metodu modifikovaného d'Hondtova dělitele (Zákon o volbách do krajských zastupitelstev č. 130/2000 Sb., § 43). Tento dělitel posiluje zisky větších politických stran, v případě voleb do krajských zastupitelstev představuje území kraje jediný volební obvod, v němž je voleno 45 až 65 krajských zastupitelů v závislosti na počtu obyvatel kraje k 1. lednu roku, kdy se konají volby do krajských zastupitelstev. (Zákon o volbách do krajských zastupitelstev č. 130/2000 Sb., § 69). Počet obyvatel Moravskoslezského kraje

---

[2] Ve volbách v roce 2006 získaly obě strany nejsilnější podporu. Občanská demokratická strana v těchto volbách zvítězila se ziskem 35,38 % hlasů a na druhém místě skončila ČSSD se ziskem 32,32 % hlasů. Srov. (ČSU, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)).

[3] Česká strana sociálně demokratická dosáhla v těchto volbách 20,45 % hlasů a Občanská demokratická strana 7,72 %, srov. (ČSU, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)).

převyšuje 900 000 obyvatel, a proto je v těchto volbách přerozdělováno mezi politické strany, které překročily pětiprocentní umělou uzavírací klauzuli, 65 mandátů, což řadí Moravskoslezský kraj k velkým volebním obvodům (Šedo 2007, 27). Modifikovaný d'Hondtův dělitel sice výrazněji posiluje zisky nejsilnějších politických stran, přesto v případě krajských voleb v České republice disproporční účinek modifikovaného d'Hondtova dělitele vyrovnávají velké volební obvody a účinek se při takto nastavených obvodech, v porovnání s čistým d'Hondtovým dělitelem, neprojevuje (Chytilík, Šedo, Lebeda a Čaloud, 2009, 199). Pro volby do krajských zastupitelstev se v České republice využívají vázané kandidátní listiny, při nichž má volič právo čtyř preferenčních hlasů, které může udělit libovolným kandidátům v rámci jedné kandidátní listiny, čímž dochází k částečné personalizaci voleb. Ti z kandidátů, kteří takto přesáhnou pět procent hlasů, které obdržela jejich volební strana, se posouvají na přední místa kandidátní listiny, přičemž o celkovém pořadí mezi nimi, v případě, že jich takto překročí 5% hranici hlasů pro kandidátní listinu více, rozhoduje absolutní hodnota získaných hlasů (Eibl, Voda, Pink 2016, 28).

Moravskoslezský kraj patřil mezi regiony, v nichž získávaly podporu zejména politické strany působící na celostátní úrovni. Kromě Sdružení nezávislých kandidátů, které získalo zastoupení v zastupitelstvu Moravskoslezského kraje v roce 2000 se ziskem 5,54 % hlasů a čtyř mandátů, uspěli Nezávislí, další neparlamentní politické uskupení se ziskem 5,72 % hlasů a pěti mandátů (ČSU, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)). Moravskoslezský kraj se v minulých obdobích rovněž vyznačoval velmi výraznou levicovou orientací mezi voliči. Obě relevantní levicové strany Komunistická strana Čech a Moravy (KSČM) a ČSSD dosahovaly v porovnání s jinými částmi České republiky velmi výrazných volebních výsledků v Moravskoslezském kraji (Vomlela, 2014, 51). Mezi lety 2000 až 2016 byly utvořeny čtyři stabilní koalice, z nichž první dvě (v letech 2000 až 2008) můžeme charakterizovat jako středopravicové, vedené hejtmánem Evženem Tošenovským. První krajskou koalici v Moravskoslezském kraji zahrnovala vítěznou ODS, Čtyřkoalici a Sdružení nezávislých kandidátů. V roce 2004 sestavila ODS koalici s Křesťansko-demokratickou unií - Československou stranou lidovou (KDU-ČSL). V následujících volbách zvítězila ČSSD, jež dokázala mobilizovat nespokojené voliče z řad odpůrců druhé Topolánkovy vlády. Úspěch kampaně levicové sociální demokracie se projevil ve velmi vysoké volební účasti. ČSSD získala v těchto volbách 42,63 % hlasů a 31 a sestavila koalici s KSČM, jež získala 15,92 % hlasů a 11 mandátů. V tomto období vystřídal Evžena Tošenovského na postu krajského hejtmána Jaroslav Palas. Tato koalice byla utvořena i po následujících volbách v roce 2012, kdy na post hejtmána získal Miroslav Novák, který jej vykonával až do konce funkčního období v roce 2016 (Vomlela, Hušek a kol. 2014, 50-52).

### **3. Proměny regionálních politických elit v roce 2016**

V pořadí páté volby do krajských zastupitelstev se uskutečnily přibližně rok před koncem funkčního období celostátní vládní koalice, kterou v roce 2013 vytvořily ČSSD, ANO 2011 a KDU-ČSL. Tyto volby byly ovlivněny popularitou tehdejší vlády, a především předsedou ANO 2011 Andrejem Babišem (Eibl a Pink, 2016, 30). Hnutí ANO se podařilo dosáhnout volebního vítězství v devíti krajích (Eibl a Pink, 2016, 31), zatímco ČSSD nebyla schopna obhájit svou dosavadní silnou pozici v mnohých regionech. Z hlediska volební podpory samotných lídrů obou levicové ČSSD a KSČM došlo k nižším ziskům počtu preferenčních hlasů v Moravskoslezském kraji. Miroslav Novák získal v roce 2016 3522 preferenčních hlasů oproti 6259 v předchozích volbách a Josef Babka v roce 2016 získal 2834 oproti 5547 preferenčním hlasům ve volbách v roce 2012 (ČSU, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)). V Moravskoslezském kraji zvítězilo ANO 2011 se ziskem 25,7 % hlasů a 22 mandátů, na druhé pozici se umístila ČSSD s 11,38 % hlasů a 14 mandáty, třetí místo obsadila KSČM a devíti

mandáty v krajském zastupitelstvu, na čtvrtém místě KDU-ČSL se ziskem 10,17 % hlasů a osmi mandáty. Poslední dvě uskupení získala šest mandátů. Jednalo se o koalici Svoboda a přímá demokracie a Strana práv občanů, jež získala 7,02 % hlasů a ODS jejíž volební zisk byl 6,93 % hlasů (ČSU, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)). Současnou radu tvoří zástupci ANO 2011, KDU-ČSL a ODS (MSK, [www.msk.cz](http://www.msk.cz)). Otto Eibl a Michal Pink řadí mezi významné fenomény doprovázející volby do krajských zastupitelstev kromě vstupu nového aktéra v podobě ANO 2011, také nižší počet propadlých hlasů a zvýšení fragmentace krajských zastupitelstev (Eibl a Pink 2016, 32). Hnutí ANO se podařilo dosáhnout volebního vítězství v devíti krajích (Eibl a Pink 2016, 32). Také volební výsledky v Moravskoslezském kraji potvrdily tento stav.

Z hlediska struktury krajských zastupitelů i přesto, že byli zvoleni zástupci novějších politických uskupení, nedošlo k zásadnímu zvýšení nováčků, tedy krajských zastupitelů, kteří nevykonávali tento post v dřívějším období. V roce 2004 činil podíl nových krajských zastupitelů 50,8 %, zatímco v roce 2008 a 2012 přesáhl 60% hranici. V roce 2008 bylo takto zvoleno 63,1 % nováčků a v roce 2012 se jejich podíl zvýšil na 67,7 % (Vomlela, 2014, 62). Ve volbách v roce 2016 představoval podíl nováčků 61,5 % krajských zastupitelů, přičemž nejvyšší podíl byl mezi členy koalice SPD-SPO, u Občanské demokratické strany, a ANO 2011, z nichž nikdo z krajských zastupitelů nevykonával tento post v předchozím období. (autor na základě ČSU, [www.volby.cz](http://www.volby.cz)) Velmi zásadním fenoménem, který doprovází českou politiku, je fenomén kumulace mandátů. Jak v této souvislosti uvádí Otto Eibl, Petr Voda a Michal Pink, neexistuje žádná souhrnná a ucelená informace o souběhu několika funkcí u zvolených představitelů (Eibl, Voda a Pink, 2016, 20). Jak uvádí Michal Pink, Monika Dvořáková a Andrea Smolková v roce 2012 do zastupitelstev všech krajů bylo zvoleno 127 starostů. Jen v roce 2012 bylo do zastupitelstva Moravskoslezského kraje zvoleno 14 starostů. Nejméně častá však byla kumulace mandátu krajského zastupitele a poslance nebo senátora (Vomlela, 2014, 63). V současné době vykonávají souběžně post krajského zastupitele s postem poslance nebo senátora tři zástupci ANO 2011, dva bývalí členové SPD, jeden člen ČSSD a jeden člen KDU-ČSL. Z hlediska stranické příslušnosti došlo k výrazné proměně struktury regionálních politických elit v Moravskoslezském kraji. Z hlediska kumulace mandátů, byly zpočátku počty kumulovaných mandátů nižší, nicméně v období od října 2016 do současnosti proběhly parlamentní, komunální volby a volby do evropského parlamentu, které představovaly další příležitost pro kandidaturu pro krajské zastupitele. Ke kumulaci mezi krajskou a celostátní docházelo také mezi zástupci ANO 2011 a tehdejšími členy SPD po volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky v roce 2017. Z hlediska počtu nováčků, kteří byli zvoleni do zastupitelstva krajů, se jedná o velmi podobné hodnoty.

## **Závěr**

Cílem předloženého textu bylo přiblížení proměn regionálních politických elit v Moravskoslezském kraji po roce 2016. Zásadními pro proces rekrutace politických elit jsou samotné politické strany, jejichž vnitřní mechanismy rozhodují o umísťování kandidátů na kandidátní listiny a jejich schopnosti prosazovat kandidáty do volených úřadů. Volby do krajských zastupitelstev v České republice můžeme oprávněně považovat za volby druhého řádu. Vyznačují se nižší volební účastí, vyšším počtem propadlých hlasů, a prosazují se v nich politické strany, působící na celostátní úrovni. O jejich volebních úspěších často nerozhoduje příliš kampaň nabízející regionální témata, ale často mohou být výsledky voleb ovlivněny popularitou celostátních vlád, zejména v polovině volebního cyklu. Tento trend se v minulosti nejvýrazněji potvrdil v roce 2008, kdy kampaň ČSSD zaměřená zejména proti poplatkům ve zdravotnictví, dokázala zmobilizovat voliče, což České straně sociálně demokratické zajistilo volební vítězství ve všech krajích. Velmi zásadní vliv na proměnu regionálních politických elit

v Moravskoslezském kraji měl celostátní pokles podpory pro dříve nejvýznamnější politické strany, Občanskou demokratickou stranu a Českou stranu sociálně demokratickou. Obě politické strany ztrácely voličskou podporu po roce 2013 resp. 2017. S poklesem jejich podpory se otevřel prostor pro nová politická uskupení, která uspěla v obou volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a v jiných volbách, které se uskutečnily na nejrůznějších úrovních. V krajských volbách v roce 2013 v devíti krajích zvítězilo ANO 2011. Zatím poslední volby do krajských zastupitelstev znamenaly z hlediska stranické příslušnosti krajských zastupitelů velmi výraznou proměnu struktury regionálních politických elit. Přestože mezi zvolenými krajskými zastupiteli u představitelů politických stran, které pronikly do zastupitelstva poprvé, převažovali nováčci, pak v celkovém podílu nově zvolených zastupitelů, kteří nevykonávali mandát krajského zastupitele v předchozím období, se neprojevil.

## Literatura

- [1] BUREŠ, J., CHARVÁT J., JUST, P. a ŠTEFEK, M. *Česká demokracie po roce 1989. Institucionální základy českého politického systému*. Praha 2012.
- [2] ČMEJREK, J. *Obce a regiony jako politický prostor*. Praha 2008.
- [3] EIBL, O. a PINK, M. *Krajské volby 2016*. In: EIBL, O., VODA, P. a PINK, M. a kol. *Krajské volby 2016*. Brno 2016, s. 30-33.
- [4] EIBL, O. VODA, P. a PINK, M. *Struktura kapitol a metodologie*. In: EIBL, O., Voda P. a PINK, M. a kol. *Krajské volby 2016*. Brno 2016, s. 13-25.
- [5] EIBL, O., VODA, P. a PINK, M. *Základní charakteristiky krajských voleb v České republice*. In: EIBL, O., VODA, P. a PINK, M. a kol. *Krajské volby 2016*. Brno 2016, s. 26-29.
- [6] HLAVÁČEK, P. *Problematika výzkumu regionálních politických elit*. In: VOMLELA, L., HUŠEK, P. a kol. *Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000-2012*. Opava 2014, s. 14-29.
- [7] CHYTILEK, R., ŠEDO, J., LEBEDA, T. a ČALOUD, D. *Volební systémy*. Praha 2009.
- [8] Moravskoslezský kraj, <https://www.msk.cz/> (Online 30. 8. 2019).
- [9] REIF, K. a SCHMITT, H. *Nine Second-Order National Elections – A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*. In: *European Journal of Political Research*. 1980, roč. 8, č. 1, s. 3-44.
- [10] ŘÍCHOVÁ, B. a FIALA, V. *Decentralizační trendy v současné západní Evropě*. In: FIALA, V. a ŘÍCHOVÁ, B. a kol.: *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc – Praha 2002, s. 9-35.
- [11] STRMISKA, M., CHYTILEK, R., ŠEDO J. a EIBL, O. *Volební komplexy V4. Studie k pojetí víceúrovňového volebního prostoru*. Brno 2009.
- [12] ŠARADÍN, Pavel. *Regional Elections are Really Second Order Elections*. *Contemporary European Studies*, 2012 roč. 7, č. 2, s. 5-13.
- [13] ŠEDO, Jakub. *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno 2007.
- [14] VOMLELA, Lukáš. *Regionální elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství*. In: VOMLELA, L., HUŠEK, P. a kol. *Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000-2012*. Opava 2014, s. 41-67.
- [15] VOMLELA, L., HUŠEK, P. a kol. *Regionální politické elity v Moravskoslezském kraji a Slezském vojvodství v letech 2000-2012*. Opava 2014.
- [16] Volební server Českého statistického úřadu (ČSU), <https://www.volby.cz/> (Online 30. 8. 2019).
- [17] Zákon o krajích č. 129/2000 Sb.
- [18] Zákon o volbách do krajských zastupitelstev č. 130/2000 Sb.

**Kontakt**

Mgr. Lukáš Vomlela, Ph.D.  
Slezská univerzita v Opavě  
Fakulta veřejných politik v Opavě  
Ústav veřejné správy a regionální politiky  
Bezručovo náměstí 885/14  
746 01 Opava  
Česká republika  
lukas.vomlela@fvp.slu.cz

# DISKURS K OTÁZKÁM SOCIÁLNÍ EXKLUZE, CHUDOBY A SOCIÁLNÍ POLITIKY

Hana Vykopalová

## **Abstrakt:**

Sociální exkluze jako celospolečensky diskutovaný problém. Význam sociální politiky a participace sociální práce a sociálních služeb. Chudoba a sociálně prostorová segregace. Sociální exkluze jako proces v rovině individuální a celospolečenské a její důsledky na urbanizaci. Urbanismus a vznik vyloučených lokalit. Síťová společnost a nové formy sociální segregace.

## **Klíčová slova:**

sociální exkluze, chudoba, sociálně prostorová segregace, sociální politika, majoritní společnost, síťová společnost, urbanismus, depopulace, nové formy sociální segregace, kriminalita

## **Abstract:**

Social exclusion as a socially discussed problem. Importance of social policy and participation of social work and social services. Poverty and social spatial segregation. Social exclusion as a process at individual and societal level and its consequences for urbanization. Urbanism and the emergence of excluded localities. Network society and new forms of social segregation.

## **Key words:**

social exclusion, poverty, segregation in social space, social policy, major society, network society, urbanism, depopulation, new forms of social segregation, crime

## **Úvod**

Pojem sociální exkluze má velmi široké vymezení. Lze do ní zahrnout všechny osoby nebo skupiny osob bez rozdílu věku, pohlaví, profese či jiných sociálních charakteristik, které se ocitly v nerovném nebo nevýhodném postavení při jejich participaci na životě společnosti, tj. v oblasti vzdělávání, bydlení, zaměstnanosti, zdravotní péči, sociální péči a sociální ochrany, komunitních služeb apod. a nebo mají z nejrůznějších důvodů oslabený přístup k těmto společenským integračním rovinám. Podmínky přístupu k integračním rovinám jsou zajišťovány a regulovány především státem prostřednictvím nástrojů sociální politiky. Široké spektrum sociálních služeb a sociální práce v tomto směru přispívá ke zlepšení kvality života exkludovaných osob a sociálních skupin včetně osob a skupin ohrožených exkluzí. Integraci osob do společnosti a zajištění podpory obcím se v ČR primárně věnuje Agentura pro sociální začleňování, která je nástrojem vlády České republiky.



# 1. Sociální exkluze jako aktuální společenský problém

Sociální exkluze je v nejobecnějším pojetí chápána jako proces vyčleňování jednotlivců nebo skupin z majoritní společnosti, jako proces sociální diferenciaci oslabující procesy společenské koheze, mající různé formy a příčiny. Téměř v každé společnosti se v určitých obdobích a situacích objevovaly marginální sociální skupiny s absencí možnosti využití všech společenských možností zcela v rovném měřítku s ostatními. S rozvojem demokracie, deklarací svobod a rovných příležitostí a vznikem sociálního řádu, dochází k intenzivnějšímu vnímání otázek sociální inkluze a exkluze a tento problém se objevuje v popředí celospolečenského řešení.

V Evropě v současnosti existují tři základní pohledy na sociální exkluzi spojené s představami o jejích příčinách, ze kterých vyplývají i přístupy sociální politiky. Jedná se o redistributivní přístup, který se zaměřuje na odstranění sociální exkluze, která je chápána jako důsledek chudoby, prostřednictvím využití dávek sociálního zabezpečení. Dále se jedná o integrativní přístup, kde je za základní příčinu exkluze považována nezaměstnanost v různých formách a variantách. Jako poslední je uváděn moralizující přístup, v němž jsou příčinou sociální exkluze určitých osob jejich patologické morální a kulturní charakteristiky (Levitas, 1998).

Ve společnosti přetrvává názor, že příčinou sociální exkluze jednotlivců nebo skupin je jejich osobní selhání, selhání jejich adaptačních společenských mechanismů, nedostatek sebekontroly, zodpovědnosti atd., proto se většinou většina inkluzivních mechanismů orientuje na práci s rodinami, na otázky bydlení a bytové politiky atd. Pro intenzivnější sociální kontrolu jsou často tyto osoby sdružovány do speciálních lokalit – vyloučených lokalit. Vylučované osoby nebo skupiny osob svoji situaci vnímají jako stigma, které má psychologické, somatické a behaviorální projevy a včetně doprovodných následků.

Autoři Čada, K a kol. poukazují na komplexitu působení osobnostních a sociálních faktorů směřujících k sociálnímu vyloučení. Obecně lze říci, že sociální vyloučení nastává v okamžiku, kdy člověk čelí komplexu problémů jako jsou nezaměstnanost, diskriminace, nízká kvalifikace, nízké příjmy, špatná kvalita bydlení, špatný zdravotní stav či rozpad rodiny. Vzájemná a provázaná kombinace těchto problémů pak vytváří bludný kruh, ze kterého je pro osoby v podmínkách sociálního vyloučení obtížné až nemožné se vymanit. (Čada, 2015, s.14).

Autoři rovněž zdůrazňují, že „rychlost dynamiky sociálního vyloučení se nepočítá v řádu let, ale projevuje se i v řádu měsíců či dnů“ (Čada, 2015, s.10)

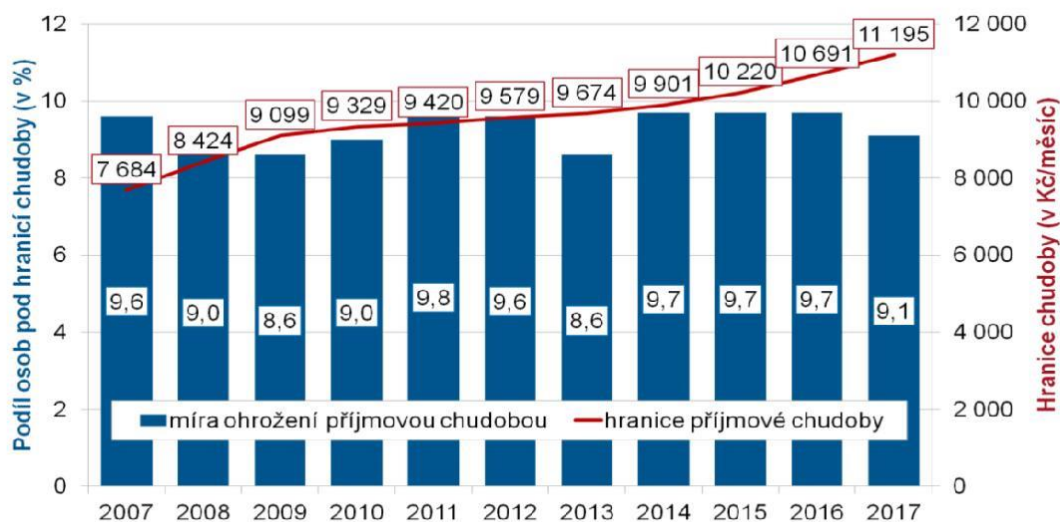
## 2. Chudoba a sociální vyloučení

Obecně se lze setkat se třemi hlavními vymezeními rozdílu mezi chudobou a sociálním vyloučením:

- a) zatímco chudoba se týká pouze ekonomických podmínek, problematika sociálního vyloučení reflektuje širší podmínky života jedinců, domácností a komunit;
- b) chudoba je vnímána jako statický fenomén v určitém časovém okamžiku, zatímco sociální vyloučení je bráno jako dynamický koncept, pomocí něhož jsou studovány faktory, které ovlivňují propad do sociálního vyloučení, včetně chudoby;
- c) sociální vyloučení představuje extrémní formu chudoby (Spicker, 2007).

V celém Česku je ohroženo chudobou či sociálním vyloučením přibližně 1,5 milionů lidí, a z toho téměř 100 tisíc dětí do šesti let a bezmála 180 tisíc lidí starších 65 let, což demonstrují i následující grafy (Čada, 2015, s. 8).

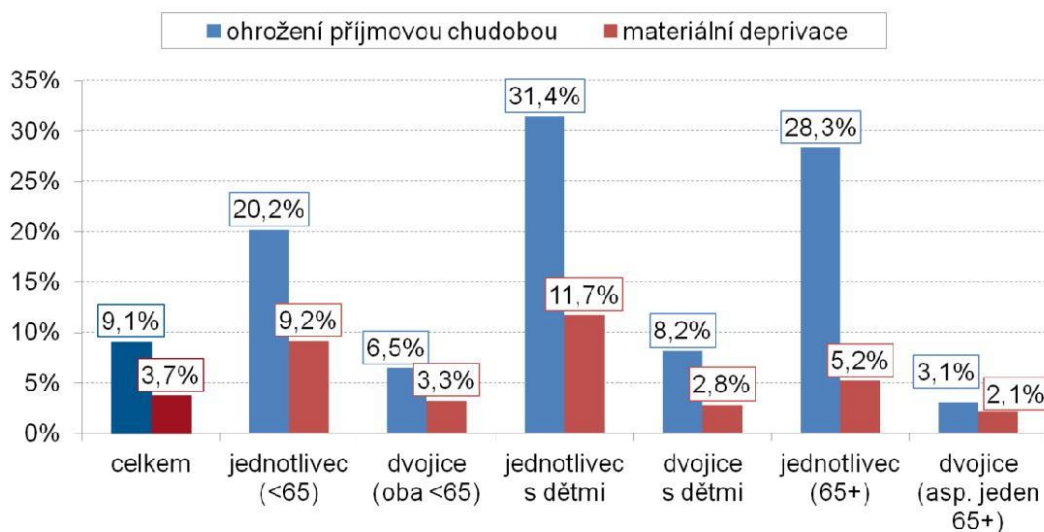
Graf č. 2.1 Míra ohrožení příjmovou chudobou v ČR – vývojové řady



Zdroj: <https://www.czso.cz>.

Příjmová chudoba se v ČR dlouhodobě pohybuje na stabilní úrovni, postihuje cca 9-10 % populace a téměř koresponduje s hranicí chudoby (vyznačeno červeně).

Graf č. 2.2 Porovnání míry ohrožení příjmovou chudobou materiální deprivace podle složení domácnosti



Zdroj: <https://www.czso.cz>

Mezi nejvíce ohrožené skupiny obyvatel příjmovou chudobou a materiální deprivací patří jednotlivci s dětmi a jednotlivci ve věku 65 let a více, žijící v domácnosti sami, tedy

senioři, kteří současně patří mezi nejvíce ohrožené sociální skupiny i sociálním vyloučením. Graf poukazuje na míru ohrožení příjmovou a mediální deprivací v % dle věku a osob ve společné domácnosti.

## **2.1 Vyloučené lokality – sociálně prostorová segregace, jejich vznik a příčiny**

Rozmísťování obyvatel historicky souvisí s rozvojem urbanismu a s vývojem měst a s vymezováním prostoru pro život privilegovaných a chudinských vrstev. Pokud se rozmístění obyvatel v urbánním prostoru vztahuje k jejich místu trvalého bydliště, je užívám pojem rezidenční segregace.

Sociálně prostorovou segregací se jako první zabývala Chicagská škola, R. E. Park v roce 1925 zformuloval a publikoval první poznatky o existenci těsné souvislosti mezi prostorovou a sociální vzdáleností a jejich důsledcích. Snad nejznámější je v tomto směru jeho publikace *The City: Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, která poukazuje na otázky marginality, etnickou segregaci, kriminalitu a delikvenci mládeže. S rozvojem průmyslu a jeho lokalizací v centrálních částech města, označované jako tzv. přechodové zóny, vznikají historicky první vyloučené lokality určené pro nově příchozí (imigranti), osoby s nízkým ekonomickým statutem, osoby s vysokou rezidenční mobilitou. Poměrně vysoký výskyt kriminality ve vymezených prostorech dal za vznik dnes již známé Teorie sociální desorganizace objasňující význam a důsledky prostorové podmíněnosti kriminality. Její hlavní představitelé (McKay, Shaw, Sutherland, aj. (1942-1947) definovali tři základní strukturní faktory ovlivňující míru kriminality v městských přechodových zónách, kterými je:

- nízký ekonomický status
- vysoká rezidenční mobilita
- etnická heterogenita

V Evropě se koncept sociální segregace začal rozvíjet v 70. letech 20. století, v souvislosti s rozvojem sociální geografie a sociální ekologie.

Sociálně prostorová segregace je v určité míře přirozená a funkční. Jestliže je však tato míra překročena, stává se závažným společenským problémem. Narušuje sociální soudržnost, vede k polarizaci společnosti a prohlubuje nerovnosti mezi sociálně vyloučeným obyvatelstvem a zbytkem populace. Lidé a prostor se navzájem ovlivňují. Vysoká koncentrace sociálně vyloučených obyvatel v lokalitách vede ke stigmatizaci tohoto prostoru a k vytváření nových exkludovaných částí měst. (Baum, 2014, s.10)

Rozvoj průmyslu a nástup nových průmyslových technologií v 18. a 19. století vyvolal vlny přílivu pracovní síly do průmyslových center. Počáteční příliv pracovní síly se koncentroval do centrálních částí měst, která v té době představovala určité zázemí, zřizují se dělnické a hornické kolonie, dochází k prolínání obytných a výrobních sfér, budují se sítě městských železničních tratí a dalších dopravních cest.

Postupný rozvoj industrializace, ekonomické a sociální změny na počátku 20. století vyvolávají nové potřeby v oblasti rozložení a využití urbánního prostoru, jsou budovány nové koncepty bytové výstavby, které by uspokojovaly potřeby expanze bytové politiky - počátky segregace městských prostor pro vznik prvních tzv. skeletových systémů pro výstavbu vysokých budov a obytných bloků (v USA). Výrobní a průmyslová centra uvnitř centrálních

části měst jsou opouštěna a přesouvána, vznikají brownfieldy, které jsou zdrojem kriminality. Uvolňované bytové prostory jsou využívány pro nízkopříjmové skupiny obyvatel a imigranty, dříve lukrativní prostory centrálního města pozbývají svůj původní význam.

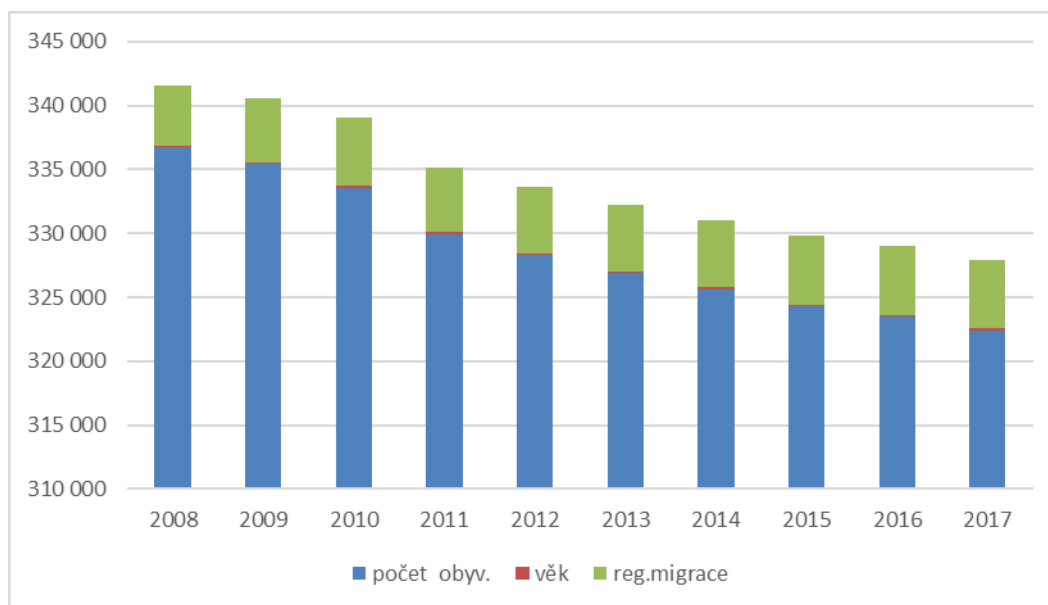
Další společenský vývoj na konci 20. století signalizuje změny industriálních společností ve společnosti postindustriální, je utlumován provoz důlní a hutní činnosti, dochází ke vzniku nezaměstnanosti a obyvatelstvo chudne. Dříve expandující průmyslová centra se potýkají s depopulací a objevuje se tzv. koncept „urban shrinkage“ nebo „shrinking cities“, což znamená „smrštění, zmenšení, snížení, redukce“ počtu obyvatel města (Maier, 2008) a dochází k oslabení jeho politického, ekonomického či jiného významu v rámci hierarchie sídelního systému (Rumpel, Slach, 2012).

V důsledku snižování pracovních příležitostí dochází ke změnám v oblasti sociálních a ekonomických podmínek obyvatel, ke snižování kupní síly a zhoršování dostupnosti služeb. Mnohé rodiny se dostávají do sociální a ekonomické nouze, situaci je řešena doplatky na bydlení, sociálními dávkami v hmotné nouzi, dochází k regionální migraci zejména mladších osob a rodin. Obyvatelstvo měst stárne, snižuje se jeho vzdělanostní úroveň, zvyšuje se výskyt sociálně agregovaných lokalit.

Typickým příkladem těchto strukturálních a transformačních změn je v Moravskoslezském kraji město Ostrava. Statistika hovoří o tom, že v 15 sociálně vyloučených lokalitách na území Ostravy žije až 6 520 osob a na území statutárního města Ostravy je 42 ubytovacích zařízení se schváleným provozním řádem a kapacitou 7 241 lůžek, je evidováno 902 neobydlených obecních bytů z důvodů neobsazenosti, nezpůsobilosti k užívání s vysokými náklady na opravy, vyklizené pro provedení rekonstrukce nebo dalších důvodů (Ostrava, 2017).

Stoupající regionální migrace, stále se zvyšující věk obyvatel tohoto dříve expandujícího průmyslového centra, vysoká nezaměstnanost a kriminalita řadí toto město k tzv. shrinking cities, s perspektivami poměrně vysokých investic do oblasti využívání bytového fondu a městských prostor, které dříve sloužily výrobním účelům. Vzhledem k měnící se demografické struktuře obyvatel bude docházet i ke změnám v oblasti služeb včetně zvýšeného bezpečnostního monitoringu a využívání nástrojů pro potírání a snižování kriminality.

Graf. č. 2.1.3: Ostrava – demografický vývoj v časových řadách



Zdroj: ČSÚ. Obyvatelstvo. Online, dostupné na: [https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo\\_lide](https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_lide)

Graf prezentuje demografický vývoj obyvatel Ostravy v časových řadách, ze kterého je patrný pravidelný úbytek obyvatel doprovázený pravidelným úbytkem obyvatel regionální migrací korespondující se zvyšující se věkovou skupinou obyvatel starších 65 let, tedy v postprodukčním období. Tento efekt je jedním ze základních signálů doprovázející tzv. koncept „urban shrinkage“.

### 3. Síťová společnost a nové formy sociální segregace

V rámci celosvětového srovnání většina obyvatel dnes žije ve městech. V českých městech žije skoro 3(4 obyvatel, v ČR je evidováno celkem 601 měst. Průměrná hustota obyvatel ve městech je 6,4krát vyšší než ve zbytku republiky (ČSÚ,2012, str. 26)

Mezi významná bezpečnostní rizika života ve velkých městech lze zahrnout:

- měnící se demografická struktura obyvatel s odlišnými požadavky a vzorci chování
- lokality s brownfields
- velká sídliště s vysokou anonymitou, lokality s ubytovny a bytovými domy
- obyvatelstvo na sociálních dávkách
- rezidenční segregace – vyloučené lokality

Bezpečné a dobře fungující město je vizí mnoha autorů, proto se hledají nejrůznější urbanistické modely města, která by tato kritéria naplňovala. V současnosti je známo několik modelů uspořádání urbánních prostor, která se snaží zohlednit i společenské rozložení obyvatel a rozdělují městské prostory na oddělené zóny s vymezenými funkcemi. Ullmanův model „The Nature of Cities“ byl vytvořen v USA ve snaze porozumět fungování velkých měst v Americe na konci 20. století, a i ve snaze eliminovat konflikty vznikající na nevymezených prostorách. Tak byl vytvořen vícejaderný model města, kde jednotlivá jádra mají přesně vymezené funkce.

1. *centrum velkoměsta*
2. *tranzitní zóna*
3. *obytná zóna středních společenských vrstev*
4. *obytná zóna vyšších společenských vrstev*
5. *oblast soustřeďující se na těžký průmysl*
6. *malé okrajové obchodní centrum*
7. *městská periferie*
8. *průmyslová předměstí*
9. *předměstské obytné čtvrti (Ullman, Harris)*

Jiní autoři (Castells, 2008) však poukazují na to, že 21. století je stoletím nových technologií, kde dominují sítě, virtuální realita, a multimédia. Argumentují síťovým propojením veškerých společenských aktivit a operují pojmem „síťová společnost“ produkující novou síťovou ekonomiku. Staví se chytré budovy, budují se chytrá letiště a dálnice, máme chytré domácnosti apod. Vše se tedy odehrává prostřednictvím sítí a na sítích a přirozené prostory a sociální kontakty se tak dostávají do pozadí. Objevují se nové druhy kriminality páchané prostřednictvím sociálních sítí a internetu, vlivem absence osobních kontaktů vznikají různé formy patologického chování včetně závislostí. Začíná se hovořit o kybersocializaci, která se odehrává na sociálních sítích s absencemi kontaktů tváří v tvář, rostou formy digitálního násilí. Tyto síťové aktivity se odehrávají v rovinách personálních anonymity, absentují kontakty s životní realitou a životním prostředím. Dochází ke změnám společenských hodnot a společenských norem, vytrácí se vztah k tradicím, kulturním hodnotám a prostředí. Začlenění uživatelů do systému sociálních sítí prostřednictvím nových medií však neprobíhá automaticky, ale za předpokladu dosažení určitého ekonomického statusu. Obavy z nemožnosti zapojení do majoritní síťové společnosti a následného labelingu a sociálního vyčlenění jsou častou příčinou vzniku dluhových pastí a následné chudoby, sociálního stigmatizování a vyčlenění. Tuto stigmatizaci někteří autoři označují jako symbolickou, vedoucí k další diskriminaci a marginalizaci (Keller, 2014, 16).

## Závěr

Sociální exkluze se jeví jako poměrně složitý celospolečenský problém, s řadou sociálních souvislostí jako je sociální inkluze, sociální koheze a sociální kapitál, jejichž průběh je ovlivněn integrační politikou každé země, ale i dalšími normami přijímanými na úrovni EU, která prostřednictvím nástrojů na podporu zaměstnanosti, zlepšení vzdělání, sociálního začleňování a snižování chudoby vyvíjí snahu o snížení sociální exkluze a nastavení realizovatelných parametrů společenské inkluze. Nedílnou součástí těchto snah je sociální práce, která je základním předpokladem úspěšnosti sociální inkluze. Významné místo v tomto ohledu zaujímají i neziskové organizace a Agentura pro sociální začleňování.

## Literatura

- [1] BAUM, D. a kol. Charakteristika sociálně prostorové segregace ve srovnání dvou měst (Halle-Ostrava), Ostravská univerzita, 2014, ISBN 978-80-7464-491-7.
- [2] CASTELLS, Manuel. *Toward a Sociology of the Network Society. Contemporary Sociology*. [online]. 2008. [cit. 2019-09-09]. Dostupný na World Wide Web: <https://llk.media.mit.edu/courses/readings/csik/sociology-network-society.pdf>.
- [3] ČADA, K. et al., *Analýza sociálně vyloučených lokalit v ČR*. Praha, 2015

- [4] ČSÚ. *Statistika a my*. č. 04, p. 26, [online]. 2012. [cit. 2019-09-09]. Dostupný na: <https://www.czso.cz/documents>
- [5] ČSÚ. Obyvatelstvo. [online]. 2017 [cit. 2019-09-09]. Dostupné na: [https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo\\_lide](https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo_lide)
- [6] ČSÚ: Příjmy a životní podmínky domácností. [online]. 2017 [cit. 2019-09-09]. Dostupné na: <https://www.czso.cz/csu/czso/prijmy-a-zivotni-podminky-domacnosti->
- [7] KELLER, Jan. Exkluze jako sociální problém: Reakce exkludovaných. Exkluze jako sociální problém a jako otázka metodologická. Ostrava: Ostravská univerzita v Ostravě, 2014, s. 16. ISBN 978-80-7464-490-0.
- [8] Koncepce sociálního bydlení statutárního města Ostravy. Statutární město Ostrava, magistrát, Ostrava, 2017
- [9] LEVITAS, R. *The Inclusive Society? Social Exclusion and the New Labour*. London: Macmillan, 1998.
- [10] MAIER, K. „Vylidněná města.“ Respekt, 2008, No 1 pp 56–57, ISSN 1801-1446
- [11] PARK, R., E.: *Suggestions for the Investigation of Human Behavior in the Urban Environment*, In: Park, R.E., Burgess, E.W., McKenzie, R.D. *The city*. Chicago, 1925, pp. 1-46, ISSN 10-0-226-64611-4
- [12] RUMPEL, P., SLACH, O. *Je Ostrava „smršťujícím se městem“?* Sociologický časopis 2012, Vol. 48, No. 5: 859–878, ISSN 2336
- [13] SPICKER, P, LEGUIZAMON, S. A. & GORDON, D. *Poverty: An International Glossary*. London, New York: CROP International Studies in Poverty Research, 2007
- [14] ULLMAN, E., HARRIS, A., CH. *Multi nuclei model creators*. [online]. [cit. 2019-09-09]. Dostupný na: <https://harrisullman.weebly.com/>

## **Kontakt**

Prof. PhDr. Hana Vykopalová, CSc.  
 Slezská univerzita v Opavě  
 Fakulta veřejných politik  
 Ústav veřejné správy a regionální politiky  
 Bezručovo náměstí 885/14  
 746 01 Opava  
 Česká republika  
[hana.vykopalova@fvp.slu.cz](mailto:hana.vykopalova@fvp.slu.cz)

# PROBLEMATIKA STATUTÁRNÍCH MĚST V ČESKÉ REPUBLICE

JAROMÍR RICHTER

## ***Abstrakt:***

Předmětný příspěvek se zabývá problematikou vývoje a zejména současným stavem statutárních měst v České republice, který se nejeví jako bezproblémový. Tento svůj subjektivní závěr chci tímto pojednáním prokázat. Vycházím přitom ze skutečnosti, že historicky (cca do poloviny dvacátého století) byl samotný pojem „statutární město“ spojován se zvláštním postavením vybraných měst, které až na malé výjimky disponovala jak nadstandardním rozsahem výkonu místní veřejné správy, tak specifickým typem podřízenosti vůči státu, a to vše bez dopadu na jejich vnitřní uspořádání. Současné právní vymezení statutárních měst nenavazuje na tuto jednotící historickou premisu, naopak se jeví jako nepřehledné, a nejen laicky nesrozumitelné.

## ***Klíčová slova:***

Veřejná správa, obec, město, statutární město, statut, status, samostatná působnost, přenesená působnost.

## ***Abstract:***

The contribution in question deals with the development and, in particular, the current status of statutory cities in the Czech Republic, which does not seem to be seamless. I would like to demonstrate this subjective conclusion by this arrangement. On the basis of the fact that historically (approximately to the middle of the twentieth century) the very concept of "statutory City" was associated with the special position of selected towns, which, with little exceptions, possessed both the above-standard scope of performance of local public Management and a specific type of subordination to the state, all without impacting their internal arrangements. The current legal delimitation of statutory cities does not bind to this unreportable historical premise, on the contrary, it appears to be confusing and not only lay unintelligible.

## ***Key words:***

Public administration, municipality, city, statutory city, statute, status, separate remit, devolved remit.



***„Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponesou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.“***

*Článek 4 Evropské charty místní samosprávy*

## Úvod

V hlavě sedmé, článku 99 a následujících stanoví Ústava ČR (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů), že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Česká republika tak má dvoustupňový systém územní samosprávy, kterou vykonávají obce a kraje. Vztah obou těchto územně samosprávných celků však nemá hierarchickou strukturu a subordinaci, jednotlivá územní společenství mají své samostatné kompetence, do jejichž výkonu nelze zasahovat. Zákonná mez státní ingerence do územní samosprávy je možná pouze tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Ústava dále obecně stanoví, že jak obce, tak kraje jsou pak územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Jsou rovněž veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

Obecné ústavní vymezení územně samosprávných celků dále, v případě obcí, rozvádí zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích). Ten postavení obce konkretizuje tak, že ji vymezuje jako základní územně samosprávné společenství občanů, které tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Dále obec charakterizuje jako veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Základním úkolem obce je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Zákon o obcích vychází ze zásady jednotnosti právní úpravy pro všechny obce v ČR (s výjimkou hlavního města Prahy). Současně obsahuje tradiční historickou zásadu rozdělení obcí do několika typů, a to na obce, městyse, města a statutární města.

## 1. Členění obcí

Je třeba zdůraznit, že zejména v oblasti samostatné působnosti mají všechny typy obecního zřízení jednotné kompetence, které vykonávají podle zákona na území své obce. Malou formální výjimkou je pouze označení některých orgánů statutárních měst (viz. dále). I při výkonu přenesené působnosti zákon o obcích tyto nečlení podle získaného statusu, nýbrž její výkon člení na obce se základním pověřením, s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností.

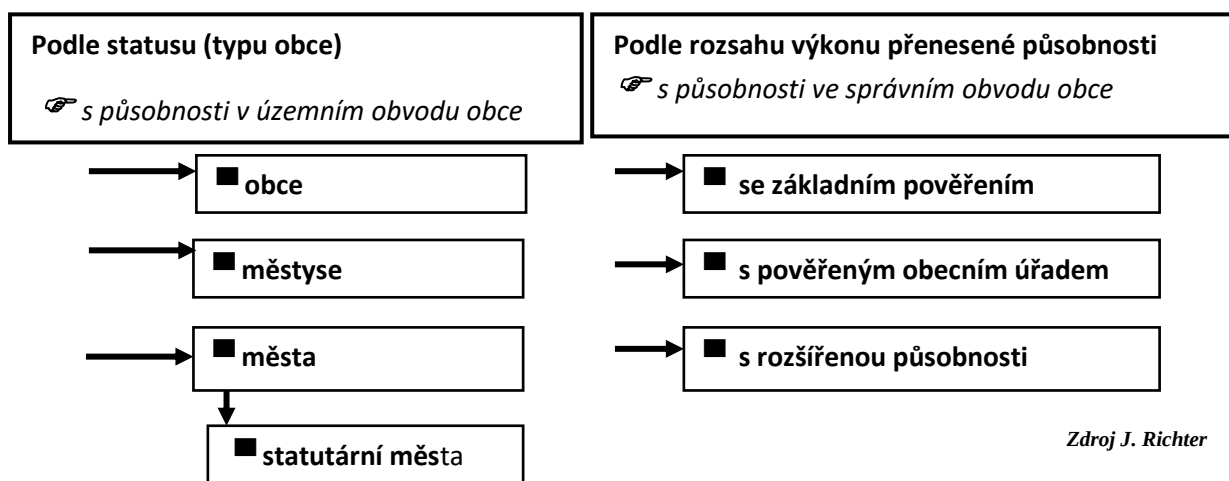
■ **Obec** je základním typem obecního zřízení. Počet obyvatel jednotlivých obcí se pohybuje od nejnižších hodnot v rámci jednotlivých typů obecního zřízení (nejmenší obec v ČR co do počtu obyvatel, Vysoká Lhota. okr. Pelhřimov - 15 obyvatel) až po počet obyvatel vysoce překračujících nejmenší počet obyvatel pro získání statusu města, který činí 3 000 obyvatel

(obec Petrovice u Karviné, okr. Karviná - 5 333 obyvatel). V současné době má 52 obcí v ČR více jak 3 000 obyvatel.

■ **Městys** (dříve i městečko) je obcí, která stojí svou velikostí a významem mezi obcí a městem. Původně měl právo týdenních a dobytčích trhů. Tento status obce byl zrušen v roce 1950, znovu obnoven v roce 2006. V současnosti je oprávněno používat status městys 214 obcí. Limity či kritéria pro možnost přeměny obce v městys nejsou zákonem stanovena s výjimkou historických (podrobněji viz. podmínky změny typu obce).

■ **Město** je obec, která tento status získala díky svému historickému uznání nebo v důsledku příslušného počtu obyvatel a podané žádosti o přiznání postavení města. V důsledku zmíněného historického uznání existují v ČR i velmi malá města (např. Přebuz, okr. Česká Lípa - 69 obyvatel, Loučná pod Klínovcem, okr. Třebíč - 115 obyvatel). S méně než 3 000 obyvateli je nyní v ČR 204 měst z celkového počtu 576 měst.

Tab. 1.1 – Současné členění obcí podle zákona o obcích (§ 3, § 4, § 61 odst. 1)



## 2. STATUTÁRNÍ MĚSTA

Statutární města byla „navrácena“ do obecního zřízení zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Jejich existence se váže již k Rakousku – Uhersku a posléze se vyskytovaly i v období Československé republiky. Do roku 1928 vzniklo v českých zemích celkem **11** statutárních měst<sup>1</sup> (vč. Bilska, které se po roce 1920 stalo součástí Polska). Od 1. prosince 1928 se jejich počet snížil na **pět**<sup>2</sup>.

V letech 1945 až 1948 pak existovalo **šest** statutárních měst<sup>3</sup>. V nich byly v roce 1946 vytvořeny ústřední národní výbory a v jednotlivých obvodech měst vznikly obvodní rady. Rady měly být voleny ústředním národním výborem. V roce 1949 došlo ke zřízení krajů<sup>4</sup> a krajských národních výborů. Tehdejší zákon o krajském zřízení vymezil 13 krajů. Všechna statutární města se stala krajskými sídly. Výjimku tvořila pouze Opava, ze které se stalo pouze řadové okresní město.

<sup>1</sup> Praha, Liberec, Brno, Jihlava, Kroměříž, Olomouc, Uherské Hradiště, Znojmo, Opava, Frýdek, Bilsko

<sup>2</sup> Praha, Liberec, Brno, Olomouc, Opava

<sup>3</sup> Praha, Liberec, Brno, Olomouc, Opava, Plzeň od roku 1942.

<sup>4</sup> Zákon. č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení

Vytvoření celé soustavy národních výborů bylo potvrzeno novým zákonem o národních výborech v roce 1954. V krajích tak na popud tohoto zákona vznikly krajské národní výbory, v okresech okresní národní výbory, v obcích městské národní výbory a místní národní výbory a v Praze ústřední národní výbor. V městech, v nichž byl městský národní výbor, mohl krajský národní výbor vytvořit městské obvody, ve kterých působily obvodní národní výbory<sup>5</sup> Tehdejší krajské zřízení mělo za následek, že v letech 1949 až 1967 byla institut statutárních měst zrušen. Fakticky zůstala statutárním městem pouze Praha. Od počátku roku 1969 (zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech) získaly obdobné postavení města Brno, Plzeň a Ostrava, nicméně se jako „statutární města“ oficiálně neoznačovala. Později byly vydány zákony č. 175/1968 Sb., o městě Brně, č. 40/1969 Sb., o městě Ostravě, a č. 41/1969 Sb., o městě Plzni. Následně pak v roce 1986 byla tato města doplněna i o Ústí nad Labem.

## 2.1. Současná statutární města

Současné právní vymezení statutárních měst obsahuje § 4 zákona o obcích, který ve svém odst. 1 taxativně vyjmenovává statutární města na území ČR. Podle odst. 2 se území statutárních měst **může** členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány. Takto územně členěná statutární města upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky obce. Samospráva a přenesená státní správa je pak v městských obvodech nebo městských částech vykonávána z vůle města v rozsahu uvedeném ve statutu.

Od roku 1990 do současné doby se počet měst, která jsou oprávněná ve svém názvu používat „statutární“ poměrně razantně rozrostl na 27 (včetně Prahy), což velmi znatelně překračuje jejich počet v období Rakousko – Uherska či Československé republiky v meziválečném období. Z níže uváděného přehledu v tabulce 2.1 vyplývá, že počet statutárních měst od jejich znovuzavedení má poměrně intenzivní růstovou tendenci.

Tab. 2.1 – vývoj vzniku statutárních měst po roce 1990

| <b>A/Zákonem č. 367/1990 o obcích (obecní zřízení)</b>                                  |                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>§ 3 odst. 1</b>                                                                      | České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava a Havířov (Celkem 13) |
| <b>§ 3 odst. 3</b>                                                                      | Praha                                                                                                                                                |
| <b>B/Zákonem č.128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů</b> |                                                                                                                                                      |
| <b>od 12. listopadu 2000</b>                                                            | Jihlava, Kladno, Most                                                                                                                                |
| <b>od 1. ledna 2003</b>                                                                 | Karviná, Mladá Boleslav, Teplice                                                                                                                     |
| <b>od 1. července 2006</b>                                                              | Děčín, Frýdek- Místek, Chomutov, Přerov                                                                                                              |
| <b>od 12. března 2012</b>                                                               | Jablonec nad Nisou, Prostějov                                                                                                                        |
| <b>od 31. srpna 2018</b>                                                                | Třinec                                                                                                                                               |

<sup>5</sup> Zákon. č. 13/1954 Sb., o národních výborech

V dalším pojednání se soustředím pouze na statutární města vymezena zákonem o obcích.

## 2.2 Statut<sup>6</sup>

Obecně je pojmem statut označován určitý typ základního právního předpisu či dokumentu některých právních subjektů. Mezi ně patří i územně členěná statutární města, která své vnitřní uspořádání řeší rozhodnutím svého zastupitelstva schvalujícím přijetí obecně závazné vyhlášky „Statut statutárního města .....“.

K uvedenému je třeba doplnit, že ustanovení § 4 odst. 2 zákona o obcích ponechává na vůli statutárních měst, zda své území rozčlení na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy<sup>7</sup>. Pokud se však předmětná města ke svému dalšímu členění rozhodnou, pak podle ustanovení § 130 téhož zákona upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města statutem, který je vydáván zmíněnou formou obecně závazné vyhlášky. Z dikce § 130 zákona vyplývá, že vydání statutu v těchto městech, již není závislé na vůli zastupitelstev (jako rozhodnutí o rozčlenění), ale na splnění zákonné povinnosti (viz. „upraví“, nikoliv může upravit).

Statut se po svém přijetí a nabytí účinnosti stává fakticky základním interním právním předpisem statutárního města, když zejména

- ❖ stanoví výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí, vč. vymezení jejich území,
- ❖ vymezí pravomoc orgánů města a městských obvodů či částí na úseku samostatné a přenesené působnosti, včetně rozsahu správy majetku města.

Zákon o hlavním městě Praze rovněž přímo nepřenáší na městské části (které jsou orgány města) dílčí působnosti. I zde problematiku řeší Statut hlavního města Prahy. Ten svěřuje 22 městským částem, z celkových 57, přenesenou působnost obdobnou působnosti obcí s rozšířenou působností, ne však zcela shodnou.

K novodobé historii (od roku 1990) užívání pojmu „statut“ ve městech je třeba doplnit, že nebyl vždy příslušným právním předpisem aplikován. Zaveden byl sice zákonem o obcích č. 367/1990 Sb.<sup>8</sup>, nicméně jeho novelou č. 302/1992 Sb. byl ze zákona vypuštěn. V novelizovaném § 3 tehdy platného zákona o obcích pak bylo uvedeno, že statutární město může uspořádat své vnitřní poměry ve věcech správy města obecně závaznou vyhláškou (obdobně v § 25). Pojem statut už zde ale nebyl uveden.<sup>9</sup> Pravdou je, že praxe i přesto s tímto

---

<sup>6</sup> statut z latinského *statutum*, tj. ustanovení, stanovy, řád, pravidla

<sup>7</sup> Zákon o obcích § 4 odst. 1 „Území statutárních měst se může členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy.“

<sup>8</sup> V § 25 tohoto zákona statutární města měla přijmout „statut“, ve kterém měla stanovit zejména území jednotlivých městských částí nebo městských obvodů a úkoly orgánů statutárního města a orgánů městských částí a městských obvodů. Tento zákon ale v původním znění neurčoval formu, v jaké mělo zastupitelstvo statutárního města přijímat statut, nešlo tedy dovést, že se tak mělo dít formou obecně závazné vyhlášky. Citováno dle: KOPECKÝ M., *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, Wolters Kluwer, 2010, s. 113

<sup>9</sup> KOPECKÝ M., *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, Wolters Kluwer, 2010, s. 114

pojmem pracovala, a zřejmě i proto se stávající právní úprava k původnímu označení tohoto vnitro-organizačního předpisu města vrátila.<sup>10</sup>

### 3. Členění statutárních měst

Zákon o obcích i obecná praxe obecně používá pojem „statutární města“ pro všechna města uvedená v § 3 odst. 1 zákona o obcích. Tento shrnující název předmětných měst je ovšem poněkud nepřesný, když naprostá většina z nich obecně závaznou vyhlášku - statut nepřijaly.

#### 3.1 Statutární města bez statutu

Z výše uvedeného vyplývá, že název předmětné skupiny měst je do značné míry zavádějící. Za statutární totiž zákon o obcích označuje i ta města, která se vnitřně nečlení ani na městské části ani na městské obvody s vlastními orgány. Za této situace samozřejmě nepřijímají ani obecně závaznou vyhlášku ve formě statutu, když zde není součástí města, které by bylo možno svěřit část výkonu samostatné nebo přenesené působnosti. Specifika našich statutárních měst je znásobená i tím, že ani jedno z těch, které vzniklo „v druhé vlně“ po roce 2000 se na městské části či obvody nečlení, a přestože ve svém názvu používají titul „statutární“, tak pojmově adekvátní předpoklad k formálnímu naplnění svého označení – statut nepřijaly a ani se k tomu nechystají. Města zmíněné „druhé vlny“ pouze doplnila ta statutární města z roku 1990 (první vlna), která již tehdy nevyužila zákonné nabídky<sup>11</sup> na rozčlenění na městské obvody nebo části s vlastními orgány (6 měst)<sup>12</sup>. Navíc tato města v zákonném výčtu zcela převládají. Ze současných 26 statutárních měst nemá takto důvod schválit svůj statut 18.

K uvedenému je třeba doplnit, že v literatuře často použité označení těchto měst jako „nečleněná“ neodpovídá realitě. Takřka každé z nich se dále člení na místní části, ve kterých se ovšem nezřizují místní orgány (Karviná 9 místních částí, Havířov 8, Přerov 12, Karlovy Vary 14) a veřejná správa je v nich vykonávána orgány statutárního města. Jedná se pouze o evidenční sídelní jednotky (se samostatnou řadou čísel popisných a evidenčních).

Dále je třeba zdůraznit, že statutární města, která nezřídila městské obvody/části se mnohdy velmi intenzivně snaží zapojit své místní části do správy města. V souladu se zákonem o obcích k tomu využívají nejčastěji osadní či místní výbory<sup>13</sup> (nelze vyloučit i zřízení komisi rady). Nejedná se o samosprávné orgány. Působí pouze jako iniciativní a poradní orgány zastupitelstva, které také volí předsedu výboru. Na rozdíl od městských obvodů/částí jsou jejich pravomoci sice omezené, nicméně způsobilé ovlivňovat správu příslušné místní části.

---

<sup>10</sup> PRŮCHA, P., *Správní právo, obecná část, 7. doplněné a aktualizované vydání*. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007, s. 216

<sup>11</sup> od 24.11. 1990 podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích

<sup>12</sup> České Budějovice, Karlovy Vary, Hradec Králové, Zlín, Olomouc a Havířov

<sup>13</sup> § 120 odst.1 „V částech obce může zřídit zastupitelstvo obce osadní nebo místní výbory (dále jen "osadní výbor").“ .....

### 3.2 Statutární města s městskými obvody/částmi

Na rozdíl od ostatních obcí, městysů a měst se území statutárního města může členit na městské obvody nebo městské části, s vlastními orgány. Zákonné vymezení tak umožňuje nejednotné vnitřní upřádání i ve městech přijímajících statut. Část z nich si předmětnou obecně závaznou vyhláškou zřídila městské části a část městské obvody. Jednota uspořádání ovšem není vlastní ani statutárním městům, které se dále územně člení a přijaly statut. Již samotný zákon o obcích uvádí, že se taková města mohou členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány. Ani obvody a části ovšem nemají jednotné uspořádání.

■ Na **městské obvody** se nyní člení 5 statutárních měst (viz. tabulka 3.2.2). Zmiňovanou výjimku je mezi nimi Liberec, který má jen jeden městský obvod s vlastními orgány (Vratislavice nad Nisou), zbývající část města je spravována přímo orgány města.

■ Na **městské části** se nyní člení 3 statutární města (viz. tabulka 3.2.2). I zde se vyskytuje specifická výjimka v členění města Opavy, které se dále člení na 8 okrajových městských částí s vlastními orgány, nicméně centrum města je opět přímo spravováno orgány města.

Je třeba zdůraznit, že městské obvody/části a městských, nemají vlastní právní subjektivitu.<sup>14</sup> Jednájí za zřizovatelské statutární město ve věcech, které jim svěřil statut nebo zákon. Městský obvod nebo městská část nejsou veřejnoprávní korporací, jsou organizační jednotkou města.<sup>15</sup> Nemohou vydat obecně závaznou vyhlášku ani nařízení.<sup>16</sup> Právně závazné jednání pod záštitou města vykonávají orgány a představitelé městských obvodů a městských částí.

Další významnou specifikou měst přijímajících statut je, že při rozhodování ve správním řízení<sup>17</sup>, které bylo statutem přeneseno na městské obvody nebo části, mají tyto postavení prvoinstančního správního orgánu a nadřízené odbory magistrátu pak jsou odvolacími orgány (druhoinstanční)<sup>18</sup>. Ve městech, která statut nepřijala, rozhodují ve správním řízení příslušné oprávněné úřední osoby jednotlivých odborů magistrátu jako prvoinstanční orgány a druhoinstančními jsou příslušné odbory krajských úřadů.

Premisou výkonu místní veřejné správy je, že by měla sloužit hlavně občanům. V případech územně členěných statutárních měst je často argumentováno, že jejich existence předmětný požadavek naplňuje velmi intenzivně tím, že občan zde má možnost vyřídit své záležitosti v místě svého bydliště. Těž tím, že členové volených orgánů i úředníci úřadu městských obvodů/částí zpravidla lépe znají problematiku svého obvodu. Bohužel, jsou to zřejmě veškeré

<sup>14</sup> KOUDELKA Z. *Samospráva. Praha: Linde, 2007, s. 239*

<sup>15</sup> § 20 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>16</sup> V dřívější zákoně upravě (zák. č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)) jim to umožněné bylo, městské obvody a městské části vystupovaly v právních vztazích svým jménem a nesly odpovědnost ze svých vztahů. Mohly vydávat obecně závazné vyhlášky. Uznal to i Ústavní soud svým náležením ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95, ve kterém Ústavní soud dospěl k názoru, že statutární města mohou postoupit zastupitelstvím městských částí pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích jejich působnosti. Ústavní soud tak rozhodl v návaznosti na návrh na zrušení vyhlášky č. 1/93, o zvláštním užívání veřejného prostranství náměstí Svobody, která byla přijata Zastupitelstvem městské části Brno-střed.

<sup>17</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>18</sup> Zákon o obcích § 139 odst. 5, „Rozhodnutí orgánů městských obvodů a městských částí vydaná ve správním řízení přezkoumává magistrát, pokud není tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu města nebo zvláštní zákon nestanoví jinak“.

přínosy ve vztahu k jejich občanům. Zřizovatelskému městu se nepochybně sníží zátěž na jeho pracovištích. Ty ovšem vždy poměrně razantně převýší provozní náklady vynaložené na zřízení a provoz obvodů/částí. K potvrzení této skutečnosti necht' slouží níže uvedené srovnání počtu členů zastupitelstev členěného Statutárního města Pardubice a nečleněného Statutárního města Hradec Králové, jejichž počet obyvatel je srovnatelný (cca 90 000 obyvatel).

| Město          | Zastupitelstvo města | Zastupitelstvo městsk. obvodu (MO) | Celkem    |
|----------------|----------------------|------------------------------------|-----------|
| Pardubice      | 39 členů             | 114 členů v 15 MO                  | 153 členů |
| Hradec Králové | 37 členů             | ---                                | 37 členů  |

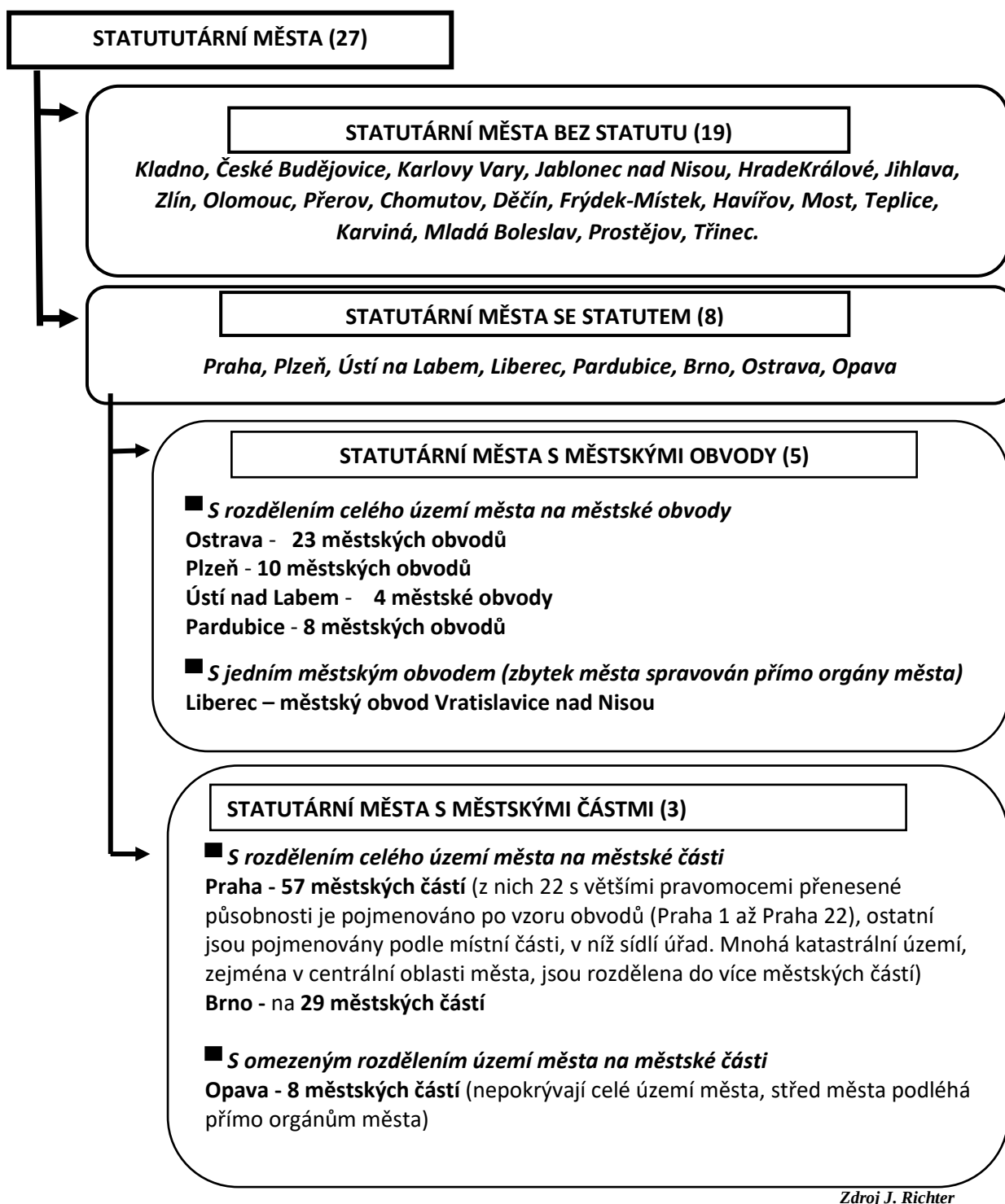
Zdroj: J. Richter

Tab. 3.2.1 – srovnání relevantních aspektů členění ve statutárních městech

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Pozitivní aspekty:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ přiblížení (dekoncentrace) veřejné správy občanům</li> <li>☞ zpravidla urychlení řešení místní problematiky</li> <li>☞ znalost místního prostředí</li> <li>☞ intenzivnější kontrola využívání veřejných prostředků a práce volených funkcionářů a úředníků ze strany místní veřejnosti</li> <li>☞ větší možnosti v získávání finančních zdrojů (fondů EU)</li> </ul> | <p><b>Negativní aspekty:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☞ vyšší náklady na provoz úřadů městských obvodů/částí</li> <li>☞ rozšířený byrokratický aparát</li> <li>☞ vyšší náklady na výkon přenesené státní správy</li> <li>☞ omezené pravomoci městských obvodů/částí</li> <li>☞ složitá orientace občanů v kompetencích města a jeho obvodů/částí</li> </ul> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Zdroj: J. Richter

Tab. 3. 2.2 - Současná struktura statutárních měst v ČR (vč. Prahy)



*Zdroj J. Richter*

## 4. Kritická analýza současného stavu

### Analýza věcných aspektů

Je třeba si uvědomit, že relevantní význam existence statutárních měst (oproti ostatním městům) spočívá pouze v tom, že jsou ze zákona **oprávněny** ke svému členění na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány. Vzhledem k současnému počtu všech



statutárních měst (26) je ovšem praktické využití jejich práva na členění viditelně sporadické (8). Zejména pak předmětné využití zcela postrádá růstovou tendenci, když od roku 1990 již žádné další město svůj statut nepřijalo. Statutární města, která získala status po roce 2000 pak vůbec nenašla potřebu vzniku městských obvodů nebo částí s vlastními orgány. Prvořadým důvodem je jednak doprovodný růst finančních nákladů na správu města a jednak zmíněná nepotřebnost zřízení obvodů nebo částí. Vzhledem ke snižujícímu se počtu obyvatel nových statutárních měst zřejmě ani perspektivně nelze očekávat jejich vstřícnost k přijímání statutu.

Je nezbytné se rovněž vypořádat i s argumentem, který občas v diskuzích zaznívá k obhajobě přínosu všech statutárních měst. Opírá se o skutečnost, že z hlediska výkonu přenesené státní správy všechny magistráty statutárních měst (26) vykonávají současně působnost obcí s pověřeným obecním úřadem i s rozšířenou působností<sup>19</sup>, což má být přínosem pro občanskou dostupnost přenesené státní správy. S tímto faktem samozřejmě nelze nesouhlasit. Jedná se však o přínos diskutabilní, když není bezvýhradný. Naprosto stejnou dvojí působnost při výkonu přenesené státní správy má celá řada dalších městských úřadů nestatutárních měst. Jen v Moravskoslezském kraji je takových městských úřadů (v nestatutárních městech) 17<sup>20</sup>. Jednoznačně tak nejde o specifikum statutárních měst a výhod pouze jejich občanů.

Další z diskutovaných obhajovacích argumentů operuje s výhodností pro občany, když v rámci rozhodování ve správním řízení se na území statutárního města nachází jak nalézací (prvoinstanční-v obvodech nebo částech), tak přezkumné (druhoinstanční - na magistrátu) správní orgány<sup>21</sup>. Při uvádění argumentaci je opomíjeno, že tato výhoda se zcela dotýká pouze 6 statutárních měst z 8, a to těch, které celé své území člení na městské obvody nebo části. V dalších dvou už je stav věci pro jejich občany složitější. Ve Statutárním městě Liberci platí pouze pro občany městského obvodu Vratislavice nad Nisou<sup>22</sup>. V ostatních jeho místních částech už nikoliv. Ve Statutárním městě Opavě zase žádná z 8 částí města ve správním řízení vůbec nerozhoduje<sup>23</sup>. V těchto částech i ve zbývajících místních částech, tj. v centru města, je rozhodování ponecháno pouze na jeho magistrátu.

Na závěr této části analýzy lze v souladu s výše uvedeným konstatovat, že systém a působnost statutárních měst v ČR je výrazně:

■ **nepřehledný**, což potvrzuje výše zobrazená tabulka 3.2.2. Uvedený stav má za následek, že města podobná svým charakterem i počtem obyvatel využívají zcela rozdílné modely samosprávy (např. Hradec Králové bez statutu a Pardubice se statutem). Naopak města, mezi kterými lze jen složitě nalézt nějaké rovnítko, jsou založena na stejném nebo podobném principu správy (např. Karlovy Vary a Chomutov, oba bez statutu).

<sup>19</sup> § 139 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění dalších předpisů „Orgány statutárních měst vykonávají přenesenou působnost, která je zákonem svěřena pověřeným obecním úřadům a obecním úřadům obcí s rozšířenou působností.“

<sup>20</sup> Bílovec, Bohumín, Bruntál, Český Těšín, Frenštát pod Radhoštěm, Frýdlant nad Ostravicí, Hlučín, Jablunkov, Kopřivnice, Kravaře, Krnov, Nový Jičín, Odry, Orlová, Rýmařov, Třinec, Vítkov.

<sup>21</sup> § 139 odst. 5 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích, ve znění dalších před „Rozhodnutí orgánů městských obvodů a městských částí vydaná ve správním řízení přezkoumává magistrát, pokud není tato působnost svěřena zvláštnímu orgánu města nebo zvláštní zákon nestanoví jinak.“

<sup>22</sup> Statut města Liberec (obecně závazná vyhláška č. 7/2011) čl. 26. odst. 4 „Magistrát ve věcech přenesené působnosti přezkoumává rozhodnutí orgánů městského obvodu ve správním řízení .....“

<sup>23</sup> Obecně závazná vyhláška č. 3/2016, Statut statutárního města Opavy ; Čl.7 odst. 3 „Městské části vykonávají pouze samostatnou působnost.“

■ **nesrozumitelný**, když rozsah výkonu samostatné a přenesené působnosti není ve všech statutárních městech jednotně vymezen a vykazuje znaky rozsáhlé variability, zejména v 8 městech, která přijala statut.

### **Analýza formálních aspektů**

Jak již bylo výše uvedeno, neobsahují právní předpisy žádné velikostní, početní či jiné urbanistické podmínky či kritéria pro přeměnu města na statutární město. Fakticky rozhoduje pouze vůle zákonodárců, zda do výčtu statutárních měst v § 4 odst. 1 zákona o obcích bude doplněno další město. Snad pouze ze samotného pojmu „Statutární město“ se dá dovodit, že získání tohoto titulu se nevztahuje na základní územně samosprávné celky dosud označované jako obce nebo městyse. Za situace, kdy městem se může stát pouze obec, jejíž počet obyvatel přesahuje 3 000, pak (ad absurdum) je nejnižší hranice počtu obyvatel statutárních měst opět 3 000 občanů.

Při promoci statutárních měst do právního řádu ČR bylo často zmiňováno, že se jedná o všechna tehdejší krajská města (8) a další hospodářsky či společensky významná města (5), která byla navíc městy okresními (s výjimkou Havířova<sup>24</sup>). Počet obyvatel v těchto městech (s výjimkou Karlových Var) nebyl nižší než 50 000. V době nedávné byla „statutárními“ i další města s počtem obyvatel nad 40 000. Ukázalo se, že ani tato hranice není limitující, když v roce 2018 byl přiznán status statutárního města městu Třinec, ve kterém žije cca 36 000 obyvatel<sup>25</sup>. Důvodová zpráva k podanému návrhu samozřejmě s rozdělením města na městské obvody/části (přijetím statutu) vůbec nepočítá.

Výše uváděná prvotní (promoční) teze odůvodňující počet statutárních měst v roce 1990 je nicméně paradoxně stále aktuální a použitelná pro odůvodnění současného i budoucího počtu statutárních měst. Jednak proto, že počet měst se sídlem krajů se takřka zdvojnásobil (13 měst bez Prahy) a jednak je pojem „další hospodářsky a společensky významná města“ fakticky argumentačně neomezitelný. I mnohá města s nižšími, než výše uvedenými počty obyvatel se nepochybně sama o sobě považují za významná a jsou tak potencionálně dalšími uchazeči o status statutárního města<sup>26</sup>.

Soustavné rozšiřování počtu statutárních měst je zcela nepochybně ovlivněno zejména absencí zákonných či podzákonných podmínek (např. limitu počtu obyvatel, sídla významných veřejnoprávních institucí, vybraných urbanistických požadavků apod.), po jejichž splnění by teprve mohl být ucházejícímu se městu předmětný status přiznán. Posoudit by též bylo třeba i případnou odnímatelnost statusu při následném neplnění stanovených podmínek.

Další důvod rozšiřování spočívá i v tom, že se vytváří potenciálně velká a rozšiřující se skupina statutárních měst, která se pro bezpodmínečnost své existence a četnost stávají prestižní metou pro dosud nestatutární města (zatím o velikosti cca 30 000 a více tisíc obyvatel). Ta si jistě jsou vědoma, že po potenciálním přiznání statusu statutárního města, nemusí podle zákona o obcích statut ve formě obecně závazné vyhlášky vůbec schvalovat<sup>27</sup>. V některých

<sup>24</sup> Součást okresu Karviná, přes větší počet obyvatel než okresní město

<sup>25</sup> Nad 30 000 obyvatel též Česká Lípa a Třebíč, která tak patří mezi největší „nestatutární“ města v ČR

<sup>26</sup> Podle ČSÚ bylo k 1.1.2017 v ČR 576 obcí se statusem město, z toho 204 z nich má méně než 3000 obyvatel.

<sup>27</sup> § 4 odst. 2 „Území statutárních měst se **může** členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy.“

v těchto městech již dokonce jejich orgány vyhlásily dosažení statusu statutárního města za významný cíl své činnosti (viz. výše). Toto jejich úsilí ovšem není podloženo snahou po přiblížení městské správy (dekoncentraci) občanům jako je tomu v členěných statutárních městech.

Budeme-li objektivizovat zmiňovanou prestiž z formálního hlediska, dospějeme k závěru, že je fakticky zanedbatelná. Rozborem ustanovení zákona o obcích lze dospět k následujícím čtyřem „zásadním“ rozdílům mezi městem a statutárním městem:

| <u>město</u>                                                                                                               | <u>statutární město</u>                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>starosta</b> (§ 5 odst. 1)                                                                                              | <b>primátor</b> (§ 5 odst. 2)             |
| <b>městský úřad</b> (§ 5 odst. 1)                                                                                          | <b>magistrát</b> (§ 5 odst. 2)            |
| <b>zástupce starosty</b> (§ 104 odst. 1)                                                                                   | <b>náměstek primátora</b> (§ 140 odst. 1) |
| Starosta má právo užívat při významných příležitostech a občanských obřadech <b>závěsný odznak</b> (§ 108 odst. 1)         |                                           |
| Primátor má právo při významných příležitostech a občanských obřadech používat <b>primátorské insignie</b> (§ 108 odst. 3) |                                           |

## Závěr

Jakékoliv změny v uspořádání, nejen územních celků, zpravidla vyžadují společensky, urbanisticky, politicky, historicky nebo jinak odůvodnitelný přínos či potřebu. V případě statutárních měst je ovšem jejich smysluplný přínos či potřeba v praxi značně diskutabilní (snad s výjimkou historické nostalgie). S odstupem 28 let od jejich znovuzavedení do systému veřejné správy, je zcela jistě na místě kriticky zhodnotit faktický význam znovuzavedení institutu statutárních měst do společenské praxe a vyvolat tak nejen odbornou diskuzi nad reálným stavem věci. Z výše uvedeného lze dovodit, že současné právní vymezení a reálné uspořádání statutárních měst nenavazuje na postavení, kterému se těšily v počátcích své existence.

## Literatura:

[1] HRUŠKA, L.; FOLDYNOVÁ, I.; HRUŠKOVÁ, A.; RICHTER, J.; KOVÁŘ, J.; *a kol Analýza rozsahu výkonu veřejné správy v jednotlivých statutárních městech, městských částech a městských obvodech*. Ostrava 2018: PROCES – Centrum pro rozvoj obcí a regionů, s.r.o.

## Kontakt

**JUDr. Jaromír RICHTER**

Slezská univerzita v Opavě  
Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné  
Katedra ekonomie a veřejné správy  
Univerzitní náměstí 1934  
733 40 Karviná  
[richter@opf.slu.cz](mailto:richter@opf.slu.cz)

# **„Role veřejné správy a sociální politiky v každodenním občanském životě“**

Recenzovaný sborník mezinárodní vědecké konference.

**Lucie Kamrádová, Marie Sciskalová (Eds.)**

Vydavatel: Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik v Opavě

Ústav veřejné správy a regionální politiky

Bezručovo nám. 885/14, 746 01 Opava

Vydání: první

Počet stran: 131

Náklad: elektronicky

Místo a rok vydání: Opava, 2020

Neprošlo jazykovou úpravou.

Publikace je neprodejná.

ISBN 978-80-7510-393-2