

VEREJNÁ SPRÁVA

A

SPOLOČNOSŤ

1/2017

ročník XVIII.

Obsah

Vedecké práce	
<i>K vývoji vojenské justice v Československu v letech 1945–1961</i> Dušan Janák	5
<i>Perspectives of the organised crime and terrorism growth</i> Waldemar Zubrzycki	20
<i>Ústavno-právny režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4)</i> Igor Palúš	31
<i>Význam správy daní v boji proti daňovým únikom</i> Marta Orviská, Ján Huňady, Kamil Ščerba	40
<i>Human Capital in Digital Age</i> Tim Langenstein, Martin Užík, Anna Ruščáková	57
<i>Koncept riadenia z pohľadu Smart cities</i> Anna Čepelová, Darina Koreňová	70
<i>Premises of macro and micro organizational innovation of small and medium-sized enterprises as a competitive advantage in the process of their development</i> Adriana Kaszuba-Perz	83
Diskusia	
<i>Rozvoj motivácie u študentov</i> Denisa Rovenská	95
<i>Právo na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 Charty základných práv Európskej únie</i> Anna Sčensná	105
Rezenzie	
<i>Vznik samostatnej Slovenskej republiky</i> Zborník Matice slovenskej	121
<i>Wyznaczniki przemian życia społecznego</i> Adam Sosnowski	124
<i>Verejná správa v členských štátoch Európskej Únie</i> Stanislav Konečný	127
Register autorov	130

VEDECKÉ PRÁCE

K vývoji vojenské justice v Československu v letech 1945–1961

On Development of Military Justice in Czechoslovakia in the years 1945–1961

Dušan Janák

Abstract:

The study shows briefly the development of military criminal procedural law as well as organizational transformations of military courts and prosecutor's offices in Czechoslovakia from the end of the Second World War till the beginning of 60s, and makes an effort to outline the role of military justice in sovietisation of law and justice system in this period. Unlike in other countries of the Soviet bloc, it did not become a part of political justice until February 1948, while the sovietisation processes were carried out in it from the turn of 1948/1949 till 1952 when the unification of the general and military justice according to Soviet model took place; not even after, it apparently became an instrument of political persecutions in a wider range. In addition to military senates and department of the State Court and the State Prosecutor's Office established already in autumn 1948 for prosecution of so called contra revolutionary delicts of the members of the armed forces, no special military courts of the Soviet type were created, most probably not even the influence of the Soviet advisors reflected strongly in the military justice.

Keywords: Czechoslovakia, 1945–1961, military justice, military criminal procedural law

Úvod

Historie československého vojenského trestního práva procesního a vojenské justice po skončení druhé světové války nepatří k frekventovaným tématům české historiografie ani právní vědy. Fragmenty informací o vojenské justici, obsažené především v exilových pracích před rokem 1989 vycházejí ze vzpomínek pamětníků a dobových dokumentů (např. Kratochvíl 1990, s. 73–84, 119–134, 210–226, Hanzlík, Pospíšil a Pospíšil 1999, zejm. s. 109–167, 350–374). Počátkem 90. let se zájem badatelů soustředil na do té doby tabuizované politické procesy a perzekuce příslušníků československé armády (např. Kaplan 1990, Břachová 1992a, b, Břach 1993, Šolc 1995, Vališ 1992, Púčik, Stanová 1997), na

přelomu tisíciletí se vojenským trestním právem a justicí po roce 1945 v souvislosti s historií poválečného vojenského vězeňství v omezené míře zabývali D. Janák (2002, s. 85, 107-109, 141), J. Bílek (1998, 2001) a Z. Vališ (2006). Prameny k činnosti vojenské justice, zejména vojenských senátů Státního soudu a oddělení Státní prokuratury, přinesla rozsáhlá třídílná edice komentovaných dokumentů o československé justici v letech 1948 – 1953, kterou připravil autorský kolektiv vedený J. Vorlem a A. Šimánkovou (2003, 2004). Z novější literatury připomeňme stručný přehled poválečného vývoje vojenské justice od P. Minaříka a M. Dubánka (2007) v posledních letech se také objevilo několik nepublikovaných studentských prací zabývajících se vojenskými soudy v době války i v poválečném období (např. Němečková 2011, Trojánek 2012, Stazsko 2013). Nejpodrobněji byla dosud historiky zpracována problematika vojenských bezpečnostních služeb, zejména obrannému zpravodajství (OBZ), v letech 1945–1950, která ale představuje specifické téma přesahující rámec tohoto článku (např. Hanzlík 1997, 2003, Hanzlík, Pospíšil 2000, Kudrna 2008, Vališ 2005, Hradílek 2012).

Můžeme tedy konstatovat, že v české literatuře převažují historické studie, věnované politické perzekuci v armádě, OBZ či vojenskému vězeňství, v nichž se objevují dílčí exkurzy do oblasti vojenské justice. Zatím ojedinělé právněhistorické sondy zase přinášejí jen povšechné přehledy její organizace, zejména vojenských soudů. Autory těchto prací je poměrně úzký okruh starších historiků na jedné, a mladých právníků či studentů práv na straně druhé. Základní problém přitom podle našeho názoru představuje absence fundovaných právních rozborů vojenského trestního práva procesního a analytických historických studií o skutečném fungování vojenské justice, z nichž by bylo možno při dalších výzkumech vycházet. V předložené studii se pokusíme stručně sumarizovat dosavadní zjištění, naznačit hlavní rysy legislativního vývoje i organizačních změn vojenských soudů a prokuratur do počátku 60. let a pokusit se vyvodit alespoň dílčí závěry o roli vojenské justice ve sledovaném období, přičemž se vedle výše uvedených prací budeme opírat o výsledky vlastního výzkumu.¹

Vývoj vojenského trestního práva procesního a vojenských soudů (1945 – 1961)

Po osvobození Československa v roce 1945 platily ve vojenském trestním právu procesním (formálním) kontinuálně dřívější liberální právní normy. Procesní záležitosti i strukturu

¹ Jedná se o výzkumy v rámci projektu Grantové agentury České republiky č. 407/09/1092 „Právní formy perzekuce v letech 1939–1960 – srovnávací aspekty“, který se řešil pod vedením J. Kuklíka na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a v Ústavu pro soudobé dějiny AV ČR v Praze v letech 2009 – 2011.

vojenské justice a rozsah její jurisdikce upravovaly dva trestní řády z roku 1912 – pro Předlitavsko zákon č. 131 říšského zákoníku (ř. z.), pro Zalitavsko zákonný článek (zák. čl.) č. XXXIII, s doplňky a změnami přijatými v období první republiky. Na tomto základě vznikaly v době války justiční orgány u československých vojenských jednotek v zahraničí jako polní soudy a úřady polních prokurátorů podle modifikace zákona č. 115/1937 Sb. o vojenském polním trestním řízení, i dalších norem (Janák, 2002, s. 68). V červnu 1945 byly zrušeny stávající polní soudy a úřady polních prokurátorů a nově byly zřízeny polní soudy a polní prokuratury I. stolice u sedmi armádních sborů v Praze, Plzni, Hradci Králové, Táboře, Brně, Olomouci a Bratislavě a dvou pěších divizí v Banské Bystrici a v Košicích, a Vrchní polní soud a úřad Vrchního polního prokurátora u Hlavního velitelství československé branné moci v Praze (Minařík a Dubánek, 2007, s. 153).

Dne 27. října 1945 byla dekretem prezidenta republiky č. 120/1945 Sb. na přechodnou dobu upřesněna činnost vojenských polních soudů, která skončila na základě výnosu ministra národní obrany ze dne 17. prosince 1945 k 31. prosinci téhož roku, kdy byla ukončena branná pohotovost státu. Současně byl vydán dekret prezidenta republiky č. 119/1945 Sb., o přechodné úpravě vojenského trestního řádu, který po návratu k mírové organizaci armády zaváděl dvojstupňový systém vojenských soudů a prokuratur analogický systému vojenského polního soudnictví. Namísto nižších vojenských soudů (NiVS), tj. brigádních a divizních, zřizoval soudy I. stolice, které vykonávaly samosoudcem působnost brigádních soudů a nalézací pravomoc divizních soudů dle platných předpisů. U těchto soudů působili vojenští prokurátoři a byly zřízeny vojenské věznice, na Mírově vojenská trestnice. Odvolací instancí byl NVS v Praze, u něhož jako žalobce působil generální vojenský prokurátor. Nová organizační struktura vojenského soudnictví začala platit od 1. ledna 1946. Protože soudy I. stolice i NVS působile v sídlech polních soudů, jejichž agendu převzaly, což platilo i o vojenských prokurátorech a generálním vojenském prokurátorovi, jednalo se v podstatě o plynulý přechod (Minařík a Dubánek, 2007, s. 153–154).

K zavedení dvoustupňové soudní soustavy došlo údajně z úsporných důvodů, protože chyběli vojenští soudci, protože se však příliš neosvědčila, MNO navrhlo v roce 1947 znovu vytvoření třístupňového soudního systému, ovšem v pozmeněné podobě, která se blížila územní struktuře obecného trestního soudnictví. NiVS byly nahrazeny krajskými soudy, místo vyšších vojenských soudů (VVS) byly zřízeny tři vrchní vojenské soudy odpovídající zemskému zřízení, tj. pro každou zemi (Česko, Moravskoslezsko a Slovensko) jeden, působnost NVS i generálního vojenského prokurátora zůstala zachována. Ke změně došlo na základě novely trestního řádu zákonem č. 226/1947 Sb. z 18. prosince 1947 a následného rozkazu prezidenta republiky. Ten zrušil k 31. prosinci 1947 vojenské soudy I. stolice a vojenské prokuratury a k 1. lednu 1948 zřídil a dvanáct krajských vojenských soudů, působících v sídlech divizí v Praze, Plzni, Hradci Králové, Táboře,

Litoměřicích, Brně, Olomouci, Opavě, Bratislavě, Banské Bystrici, Košicích a Popradu, u nichž byli veřejnými žalobci vojenští prokurátoři a existovaly vojenské věznice, a tři vrchní vojenské soudy v Praze, Brně a Bratislavě. U těchto soudů působili vrchní vojenští prokurátoři, příslušní pro těžké trestné činy (vražda, zabití, trestné činy podle zákona č. 50/1923 Sb. z. a n. aj.), ostatní případy měly být hlášeny nejbližšímu vojenskému prokurátorovi. Obvody soudů byly zveřejněny ve Věcním věstníku MNO (Minařík a Dubánek, 2007, s. 153–154).

Vojenské soudy tak tvořily nadále samostatnou soudní soustavu, v níž se dílčí organizační změny prováděly rozkazy vrchního velitele a prováděcími předpisy ministra národní obrany (Janák, 2002, s. 108; Minařík a Dubánek, 2007, s. 154).² Protože po uchopení moci komunisty v únoru 1948 nebylo možné využít vojenskou justici ve stávající podobě k politické perzekuci, byly na podzim 1948 přijaty nové perzekuční zákony zavádějící instituce politické justice sovětského typu (Janák, 2002, s. 99–102, 109–110). Jednalo se především o zákony č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky, a č. 232/1948 Sb., o státním soudu, z 6. října 1948. První z nich nově dle sovětského vzoru vymezil tzv. protistátní trestné činy i trestné činy proti vnitřní a vnější bezpečnosti republiky a jejím mezinárodním zájmům, za něž stanovil drakonické tresty, druhý pak vytvořil mechanismus ke stíhání těchto deliktů. Obě normy se vztahovaly na příslušníky armády i jiných ozbrojených složek. Připomeňme, že v např. v hlavě II zákona 231/1948 Sb. (vnější bezpečnost republiky) byly stanoveny vysoké tresty od deseti let po dožití za vyzvědačství, válečné škůdnictví či válečnou zradu (§§9–11), ale i účast a nadřování při vojenském zločinu nebo přečinu (§ 13), které se trestaly podle § 11 vojenského trestního řádu, mohla být trestána až pěti lety těžkého žaláře. V § 66 pak bylo upřesněno stíhání vojenských osob s tím, že trestem smrti se v tomto případě rozumí trest smrti provazem (Zákon č. 231/1948 Sb., s. 1461–1473). Zákon č. 232/1948 Sb. stanovil mj. způsob přidělování vojenských soudců z povolání a jmenování vojenských soudců z lidu u státního soudu (§§ 2–9), i přidělování vojenských prokurátorů a důstojníků justiční služby státní prokuratury (§ 12–14). Dále stanovil způsob trestního řízení proti osobám podléhajícím vojenské soudní pravomoci: pokud se vedlo jen proti těmto osobám, probíhalo před senáty složenými ze tří vojenských soudců z povolání a dvou soudců z lidu z vojenských osob, pokud vojenské pravomoci podléhala jen některá z obžalovaných osob, před senáty se zastoupením jednoho vojenského soudce z povolání, nebyl-li jím předseda, a jednoho z lidu (§ 21). Odvolací

² K 1. listopadu 1948 tak byly zrušeny Krajské vojenské soudy (KVS) v Opavě a Popradu a zřízeny KVS v Karlových Varech a Písku, k 1. červenci 1949 došlo ke zrušení KVS Karlovy Vary, Písek a Banská Bystrica a byla zřízena vojenská trestnice v Opavě, která nahradila trestnici v Mírově, v níž byl nyní zřízen vojenský tábor nucené práce.

instancí byl Nejvyšší soud, v jehož senátech zasedali dva členové Nejvyššího vojenského soudu (NVS) jako přisedící (§ 23) (Zákon č. 232/1948 Sb., s. 1473–1479).

Státní soud byl tedy klasickým zvláštním soudem politické justice sovětského typu, který se významně podílel na politické perzekuci vojáků z povolání i v základní službě, resp. vojenských penzistů či vojáků v záloze. V letech 1948–1952 jeho senáty poslaly v politických procesech na smrt několik desítek vojáků, ale i příslušníků Sboru národní bezpečnosti (SNB) a Sboru vězeňské stráže (SVS), a odsoudily přes 150 příslušníků armády k vysokým trestům odnětí svobody, které si odpykávali většinou v trestních ústavech a soudních věznicích (Plzeň-Bory, Leopoldov, Ilava, Sabinov aj.) (Bílek, 2001, s. 128).

Novou prozatímní organizaci vojenského soudnictví stanovil až trestní řád č. 87/1950 Sb. v prvním oddílu závěrečné deváté hlavy. Centralizovanou samostatnou soustavu vojenských (polních) soudů tvořily NiVS, VVS a NVS, jehož územní působnost se vztahovala na celé území Československa, byl nadřízen všem vojenským soudům a vykonával všeobecný dozor nad polními soudy. Vojenské soudy všech stupňů zřizoval, rušil a územní obvody jejich působnosti stanovil prezident republiky (u polních soudů hlavní velitel). Náčelníky NiVS a VVS jmenoval ministr národní obrany, náčelníka NVS prezident republiky. V této části byly stanoveny i podmínky pro jmenování vojenských soudců z povolání i z lidu a upraveno složení senátů vojenských soudů všech stupňů. Stejný třístupňový systém byl použit pro soustavu vojenských (polních) prokuratur (nižší vojenská prokuratura, NiVP; vyšší vojenská prokuratura, VVP; Nejvyšší vojenská prokuratura, NVP) působících zpravidla v sídlech příslušných soudů (Janák, 2002, s. 107–108).

Nová struktura byla zavedena od 1. srpna 1950, kdy vzniklo jedenáct NiVS a tři VVS, působících převážně v sídlech dřívějších krajských a vrchních soudů, zrušených k 31. červenci 1950 (Minařík a Dubánek, 2007, s. 154). Následná reorganizace československé armády na podzim 1950 byla ve znamení recepce sovětských prvků, k nimž patřilo i zřízení Hlavní soudní správy MNO. Strukturu vojenské justice dále ovlivnilo vytváření nových vojenských okruhů, jehož důsledkem bylo zrušení VVS v Brně a Bratislavě k 31. prosinci 1950 a jejich nahrazení VVS v Trenčíně u velitelství 2. vojenského okruhu od 1. ledna 1951, zrušení dvou NiVS a zřízení šesti těchto soudů i analogické změny vojenských prokurátorů (Minařík a Dubánek, 2007, s. 155).³

Během roku 1951 došlo pouze k přemístění NiVS a NiVP z Písku do Horažďovic, na jaře 1952 však dochází k podstatným změnám v dosavadní struktuře NiVS. Rozkazem

³ Byly zrušeny nižší vojenské soudy v Hradci Králové a Litoměřicích a nově zřízeny v Lounech, Mladé Boleslavi, Táboře, Kutné Hoře, Kroměříži a Opavě. Devět NiVS v Čechách podléhalo Vyššímu vojenskému soudu (VVS) Praha u nově vytvořeného velitelství 1. vojenského okruhu, zbývajících šest na Moravě, ve Slezsku a na Slovensku VVS Trenčín.

prezidenta republiky z 19. dubna 1952 byly k 31. březnu 1952 zrušeny NiVS v Lounech, Karlových Varech, Horažďovicích, Českých Budějovicích, Táboře, Kutné Hoře a Kroměříži a od 1. dubna 1952 působilo opět pouze jedenáct NiVS s nově vymezenými obvody v Praze, Plzni, Litoměřicích, Mladé Boleslavi, Pardubicích, Brně, Olomouci, Ostravě, Bratislavě, Žilině a v Košicích. Následný rozkaz ministra národní obrany analogicky změnil soustavu NiVP (Minařík a Dubánek, 2007, s. 155).

Na jaře 1952 bylo také rozhodnuto o předání podstatné části vojenských věznic ministerstvu národní bezpečnosti (MNB) a zrušení zbývajících, což souviselo s podřízením vězeňství politické policii, tj. MNB. Způsob výkonu vazby a trestu odnětí svobody osob podléhajících vojenské soudní pravomoci byl poté specifikován ve třech tajných rozkazech ministra národní bezpečnosti vydaných se souhlasem ministra národní obrany. Vojenský prokurátor kupř. mohl nařídít vazbu u hlavní stráže nebo u útvaru, která se řídila přílohou 17 Řádu posádkové služby československé branné moci a předpisy MNO, u Pohraniční a Vnitřní stráže předpisy MNB, ve vyšetřovacích věznicích MNB se řídila Prozatímním řádem pro vyšetřovací věznicе národní bezpečnosti. Rozkazy mj. upravovaly branný poměr vojáků základní služby vykonávajících trest ve vojenských kárných útvarech a zařízeních MNB, podmíněné propuštění aj. (Janák, 2002, s. 108 a 197)⁴

Koncem května 1952 MNB převzalo vojenskou trestnici v Opavě s pracovním útvarem v Jakubčovicích, vojenské věznicе v Olomouci a Bratislavě a kárné útvary v Dobkovicích (Prackovanech), Libochovanech a Olbramovicích. Současně byly zrušeny vazební věznicе u NiVS a tzv. zvláštní vojenská oddělení v okresních soudních věznicích v Mladé Boleslavi a Opavě, vojenská Praha (tzv. Domeček v Praze-Hradčanech) byla MNB předána 22. prosince a zvláštní vojenská oddělení v trestním ústavu Plzeň-Bory zrušeno k 31. prosinci 1952 (Janák, 2002, s. 50–51).

Na podzim 1952 pak byla v podstatě ukončena sovětizace vojenských soudů a prokuratury. Ústavním zákonem č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře, byla dotvořena jednotná soudní soustava, zahrnující soudy občanské i soudy vojenské (polní), na jejichž rozhodování dohlížel jediný Nejvyšší soud. Vojenské soudy byly soudy zvláštní, přičemž jejich jurisdikce mohla být podle prováděcího zákona rozšířena na civilní obyvatelstvo v době míru jen „pro trestné činy, které ohrožují důležité zájmy obrany vlasti“, pro jiné jen v době zvýšeného ohrožení státu (Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., s. 291, §§ 1–2).

⁴ Jednalo se o tajné rozkazy MNB č. 42 ze dne 28. března 1952, čl. 49 – Úprava výkonu vazby a trestu odnětí svobody osob podléhajících vojenské soudní pravomoci, č. 55 ze dne 16. dubna 1952, čl. 62 Úprava výkonu vazby osob podléhajících vojenské soudní pravomoci a č. 76 ze dne 19. června 1952, čl. 85 – Směrnice pro výkon vazby a trestu odnětí svobody osob podléhajících vojenské soudní pravomoci, které podepsali společně oba ministři nebo jejich náměstci.

Zákon č. 66/1952 Sb., o organizaci soudů, potvrdil sovětský princip rozdělení vojenských soudů na soudy nižší jako prvoinstanční a soudy vyšší jako soudy druhé instance. Pokud rozhodovaly vyšší vojenské (polní) soudy v první instanci, bylo odvolacím orgánem vojenské kolegium Nejvyššího soudu, které nahradilo NVS. Z hlediska politické perzekuce je důležité, že Státní soud byl zrušen a jeho agenda převáděna na soudy krajské (§ 52 odst. 12–13), nikoliv na soudy vojenské.

Zřizování a rušení NiVS a VVS příslušelo prezidentu republiky jako vrchnímu veliteli, a to pro části ozbrojených sborů, pro funkcionáře ozbrojených sborů a pro územní obvody; jejich jurisdikce se mohla spojovat a mohly vytvářet pobočky mimo stálé sídlo. VVS a NiVS rozhodovaly v první instanci v senátech složených z vojenského soudce jako předsedy a dvou soudců z lidu, v senátech soudů druhé instance už působili pouze tři vojenští soudci, pouze v případě, kdy si nejvyšší soud vyžádal věc od soudu první instance, aby o ní rozhodl, nebo ve které podal generální prokurátor u něj žalobu, rozhodovalo vojenské kolegium v senátech složených stejně jako u soudů první instance. Vojenští soudci i soudci z lidu byli volitelní, přičemž do doby voleb vojenského soudce určoval ministr spravedlnosti v dohodě s ministrem národní obrany. Počty soudců z lidu určovali náčelníci VVS a předseda Nejvyššího soudu a senáty vojenských soudů, rozhodujících ve druhé instanci, se na dobu do uskutečnění voleb rozšiřovaly o dva soudce z lidu. Dozor nad rozhodovací činností soudců vykonával náčelník soudu, nad rozhodovací činností soudů první stolice soudy stolice druhé a na činnost všech vojenských soudů dohlíželo vojenské kolegium Nejvyššího soudu. Správu a služební dohled u vojenských soudů i u vojenského kolegia Nejvyššího soudu vykonávala hlavní správa vojenských soudů ministerstva spravedlnosti a podřízené správy vojenských soudů (Zákon č. 66/1952 Sb., s. 295–300, §§ 2, 7, 11–12, 15–16, 18–19, 20–24, 29, 38–39, 41b a 43).

Také vojenská prokuratura se podle ústavního zákona č. 64/1952 Sb. stala součástí jednotné prokuratury v čele s generálním prokurátorem, jejíž organizaci upravoval zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře. V této soustavě byli nižší vojenští (polní) prokurátoři podřízeni příslušnému vyššímu prokurátorovi, společně s ním hlavnímu vojenskému prokurátorovi a jeho prostřednictvím generálnímu prokurátorovi, přičemž nadřízený prokurátor mohl sám vykonávat jednotlivé úkoly prokurátorů, kteří mu byli podřízeni. Hlavního vojenského prokurátora, který byl jedním z náměstků generálního prokurátora, jmenoval a odvolával prezident republiky, vojenské prokurátory „ustanovoval“ generální prokurátor po dohodě s ministrem národní obrany, polní prokurátory prezident republiky. Sídla a působnost vojenských prokurátorů se řídily sídlem a působností soudů, u nichž působili (Zákon č. 65/1952 Sb., s. 292–294, §§ 7–9, 11, 13 a 14, odst. 3). Zákon č. 67/1952 Sb. pak mj. potvrdil existenci vojenských kárných útvarů, v nichž mohli vykonat trest odnětí svobody vojáci v činné službě (Zákon č. 67/1952 Sb. s. 308, čl. III odst. 1).

V návaznosti nové zákony pak proběhla reorganizace vojenských soudů a prokuratur, při níž byly od 1. ledna 1953 zřízeny organizační subsystemy či sítě vojenských soudů a prokuratur. V rámci československé armády vznikly dvě struktury NiVS. První z nich v podstatě odpovídala dřívější struktuře, zahrnovala jedenáct NiVS (NiVP) s územní působností podřízených VVS (VVP) v Praze a Trenčíně a byla určena pro útvary a svazky různých druhů vojsk s výjimkou pozemního vojska, pro které byla zřízena druhá struktura 18 NiVS u sborů a divizí. Kromě toho byla zřízena zcela samostatná soustava zvláštních vojenských soudů pro příslušníky Pohraniční stráže (PS), Vnitřní stráže (VnS), Státní bezpečnosti (StB) a Veřejné bezpečnosti (VB), kterou tvořily VVS (VVP) v Praze a NiVS (NiVP) v Praze, Plzni, Brně a Bratislavě, přičemž kromě Plzně se vždy jednalo o dva nižší soudy a prokuratury – jeden pro příslušníky PS a VnS, druhý pro StB a VB. Proklamovaným cílem změn bylo přiblížit se sovětskému modelu a zajistit spolupráci vojenských soudů a prokurátorů s veliteli, vznikl však velmi komplikovaný a předimenzovaný systém, v němž vedle sebe v jedné posádce mohlo působit dva i více soudů a prokuratur (např. v Brně pět) a jehož funkčnost omezoval nedostatek soudců, kompetenční spory i velmi úzká specializace jednotlivých soudů (Minařík a Dubánek, 2007, s. 156).

Přes zjevné nedostatky a problematičnost vydržela tato organizace celé tři roky a teprve od 1. ledna 1956 začala znovu fungovat redukováná soustava dvou VVS (VVP) a dvanácti NiVS (NiVP) s teritoriální působností (Minařík a Dubánek, 2007, s. 156).⁵ Jedním z důsledků kritiky soudnictví a justice na celostátní konferenci KSČ v červnu 1956 byly další legislativní změny v prosinci téhož roku. Novela zákona o organizaci soudů č. 66/1956 Sb., který nabyl účinnosti od 1. ledna 1957, rozdělila nově vojenské soudy na vojenské obvodové soudy (VOS) a VVS, které měly mj. chránit bojeschopnost, kázeň a pořádek v ozbrojených silách a upevňovat „nedílnou velitelskou pravomoc“. V první instanci tyto soudy rozhodovaly v senátech složených z jednoho soudce a dvou soudců z lidu, ve druhé instanci VVS i vojenské kolegium Nejvyššího soudu v senátech složených ze tří soudců, z nichž jeden byl předsedou, a dvou soudců z lidu, jinak v senátech složených ze tří vojenských soudců. Počet soudců z lidu pro vojenské soudy stanovili náčelníci těchto soudů, pro nejvyšší soud jeho předseda. Nejvyšší soud mohl na návrh svého předsedy nebo generálního prokurátora odejmout věc vojenskému obvodovému soudu a předat ji VVS nebo odejmout odvolání proti rozsudku obvodového soudu vyššímu soudu a rozhodnout o něm sám. Na soudy dohlížel ministr spravedlnosti a jím zmocněné orgány, soudní správu u vojenského kolegia

⁵ VVS (VVP) v Praze byly podřízeny NVS (NVP) v Praze, Českých Budějovicích, Plzni, Karlových Varech, Litoměřicích a Pardubicích, VVS (VVP) v Trenčíně pak NVS (NVP) v Brně, Olomouci, Ostravě, Bratislavě, Banské Bystrici a v Košicích. Nižší orgány působily na území jednoho nebo dvou z 18 tehdejších krajů.

nejvyššího soudu vykonával předseda nejvyššího soudu prostřednictvím předsedy tohoto kolegia, u vojenských soudů nadále hlavní správa vojenských soudů ministerstva spravedlnosti (Zákon č. 66/1956 Sb., s. 274–276).⁶

Současně byl přijat nový zákon o prokuratuře č. 65/1956 Sb., který do systému jednotné a na státní správě nezávislé prokuratury jako orgánu nejvyššího dozoru začlenil vojenské obvodové prokuratury (VOP) a VVP, řízené hlavním vojenským prokurátorem, který byl jedním z náměstků generálního prokurátora. Sídla a působnost VOP a VVP stanovil generální prokurátor po dohodě s ministrem národní obrany. Podle sovětského vzoru byl nově zaveden institut vyšetřovatelů prokuratury, které do funkce ustanovoval a odvolával generální prokurátor a podléhali příslušnému prokurátorovi. Vojenským prokurátorem mohl být jen důstojník justiční služby, který podle § 25 „1. dosáhl věku nejméně 24 let, 2. dokončil právnické studium, 3. po stanovenou dobu konal čekatelskou praxi a s úspěchem prošel závěrečným zhodnocením“, generální prokurátor však mohl splnění podmínek uvedených ve třetím bodu z „důležitých důvodů“ prominout. Shodné podmínky byly stanoveny i pro vojenské vyšetřovatele, u nich však mohl generální prokurátor navíc „výjimečně prominout“ také právnické vzdělání (Zákon č. 65/1956 Sb., s. 271–273) .

Bezprostřední důsledkem legislativních změn bylo jen přejmenování nižších soudů a prokuratur, další reorganizace vojenské justice však na sebe nenechala dlouho čekat. V důsledku zrušení velitelství I. vojenského okruhu a vytvoření velitelství 1. a 4. armády v červenci 1958 byla od 1. ledna vytvořena nová soustava tří VVS v Praze, Táboře a Trenčíně a jim podřízených třinácti VOS, v jejichž sídlech působily VVP a VOP (Minařík a Dubánek, 2007, s. 157).⁷ Na přelomu září a října 1960 pak v důsledku redislokací velitelství 1. armády z Prahy do Příbrami a 18. motostřelecké divize z Košic do Prešova vznikly VVS v Příbrami a VOS v Prešově a pro nově vytvořenou 7. armádu protivzdušné obrany státu (PVOS) a letectva byly zřízeny nový VVS v Praze a dva nové VOS v Praze a Brně (Minařík a Dubánek, 2007, s. 157).

Změny vojenského soudnictví ve sledovaném období ukončil zákon č. 62/1961 Sb., který zařadil vojenské obvodové a vyšší soudy mezi „volené a nezávislé lidové soudy“, přičemž z jejich úkolů zmizela podpora velitelské pravomoci. Trestné činy příslušníků ozbrojených sil a ozbrojených sborů, válečných zajatců, popř. jiných osob stanovených zákonem, měly v první instanci soudit především VOS, VVS jen „ve věcech stanovených

⁶ Uvedené změny se týkaly paragrafů 2–3, 7, 10–11, 20, 23, 38–39.

⁷ Od 1. ledna 1959 byly VVS v Praze podřízeny VOS v Praze, Plzni, Karlových Varech, Litoměřicích a v Mladé, VVS v Táboře VOS v Českých Budějovicích, Pardubicích, Písku a v Sušicích a VVS Trenčín VOS v Brně, Olomouci, Bratislavě a Košicích. K 31. prosinci 1958 tak zanikly VOS a VOP v Ostravě, od 1. ledna 1959 nově zahájily činnost VVS (VVP) v Táboře a VOS (VOP) v Mladé, Písku a Sušicích.

zákonem nebo přikázaných Nejvyšším soudem, jinak rozhodovaly jako soudy druhého stupně a dbaly na jednotnost rozhodování obvodových soudů. Složení senátu vojenských soudů ani vojenského kolegia Nejvyššího soudu při rozhodování v obou instancích se neměnilo. Značnou pozornost zákon věnoval volbám vojenských soudců z povolání i „soudců vedle zaměstnání“, označovaných také jako „ostatní“, na dobu nejvýše čtyř let i stanovení jejich počtu pro senáty jednotlivých druhů soudů. Vojenské soudce z povolání volilo Národní shromáždění a ustanovoval je ministr spravedlnosti, ostatní soudci byli voleni aklamací na shromážděních příslušníků ozbrojených sil a sborů. Státní správu soudů vykonávalo ministerstvo spravedlnosti a zajišťovala ji správa vojenských soudů, jejíž náčelník byl náměstkem ministra (Zákon č. 62/1961 Sb., s. 181–193, §§ 1–2, 22–24, 36–37, 45 a 65). Organizační struktury vojenské justice se nový zákon nedotkl, a změny, k nimž došlo krátce po jeho přijetí, souvisely s vyčleněním letectva z PVOS a vytvořením 1. samostatného smíšeného leteckého sboru, pro který byly zřízeny VVS v Hradci Králové a VOS v Čáslavi. VOS v Praze a Brně pro pozemní vojsko byly přejmenovány na VOS 1 Praha a VOS 1 Brno, obvodové soudy pro PVOS označeny VOS 2 Praha s působností pro 3. sbor PVOS a VOS 2 Brno pro 2. sbor PVOS (Minařík a Dubánek, 2007, s. 157).

V československé armádě ani vojenské justici až do přelomu 40. a 50. let neuplatňoval přímý vliv sovětských „poradců“. Už v roce 1945 sice sovětsí zpravodajci přispěli ke vzniku útvarů OBZ, jejichž činnost přesahovala rámec armády, ale ve vojenských ani civilních bezpečnostních složkách v letech 1945–1948 sovětsí emisari nebyli a sovětský vliv se zde prosazoval zprostředkovaně, především ve zpravodajských službách. V následujících letech sice sovětsí poradci na různých úrovních v armádě působili, ale o přímém řízení vojenské justice či zasahování do vojenského trestního práva informace chybí.

Závěr

Pokusme se zformulovat dílčí závěry z nastíněného přehledu legislativních a organizačních změn vojenské justice. Především je jasné, že na rozdíl od jiných zemí sovětského bloku se vojenská justice stala součástí politické justice až po únoru 1948, přičemž proces její sovětizace probíhal v letech 1948 – 1952. Základní úkoly procesního práva představovalo odhalení pachatele, stanovení stupně nebezpečí, které představoval, jeho adekvátní zařazení a nakonec společenské zneškodnění pachatele, čemuž byl přizpůsoben i mechanismus justice, postupně se měnící v disciplinovanou složku státního aparátu sloužící k likvidaci protivníků. Před komunistickým převratem v únoru 1948 se s některými z těchto rysů můžeme setkat jen v retribučním zákonodárství a justici či v mimosoudním trestání na Slovensku. Vojenské trestní právo procesní, soudy i prokuratury

zůstávají až do převratu prakticky beze změn a nejsou nástroji sovětizace, naopak po něm je sovětský vzor implantován v průběhu tzv. právní dvouletky do léta 1950.

Recepce sovětských totalitních prvků přitom probíhala za pozadí přetrvávajícího povědomí o dřívějším nacistickém systému, což se mohlo projevit jednak snahou vyhnout se všemu, co tento systém připomínalo, jednak snazším prosazením některých mechanismů, na něž si společnost v době okupace zvykla (např. zvláštních soudů a mimosoudního trestání). Přitom se v podstatě ve značné míře prosadil sovětský model začlenění vojenského trestního práva jako součástí obecného práva včetně plošné derogace dřívějších norem. Ale i když od roku 1950 lze o něm uvažovat v kontextu politické justice, ani poté se dle našeho názoru nestalo ve větším rozsahu nástrojem politických perzekucí, pro které byly vytvořeny speciální instituce politické justice už na podzim 1948. Na to, jakou roli vlastně vojenské trestní právo a justice sehrály při upevňování komunistického režimu, však musí odpovédět teprve další výzkumy.

K důležitým nástrojům politických represí v sovětských systémech patřilo vojenské trestní právo procesní, jehož prostřednictvím byla různými způsoby omezována nezávislost soudů i právní garance základních lidských i občanských práv, zejména podřízení civilních osob jurisdikci vojenských soudů, či aplikace principů typických pro sovětskou politickou justici (např. oddělení vojenských soudů od prokuratury, zlikvidování instituce vyšetřujícího soudce a posílení pravomocí vojenských prokuratur, ale zejména vojenských vyšetřovatelů). V československém vojenském i obecném soudnictví se tyto prvky ale začínají prosazovat současně a nezávisle na sobě teprve od podzimu 1948. Ve stejné době začínají soudní politické perzekuce, na nichž se podíleli vojenští soudci z povolání i z lidu, kteří byli členy vojenských či smíšených senátu Státního soudu, a pochopitelně vojenští prokurátoři u tohoto soudu, takže je můžeme považovat za součást politické justice; centralizovaná soustava vojenských soudů, která vznikla v roce 1950 a byla zakotvena v nových trestních zákonech, nebyla k politickým perzekucím ve výraznější míře využívána. Totéž platí i o posilování pravomocí vojenských prokurátorů, ale zejména vojenských i civilních vyšetřovatelů politické policie při vyšetřování i přípravném řízení. Nepočítáme-li vojenské senáty či oddělení Státního soudu a Státní prokuratury, určené pro stíhání tzv. kontrarevolučních deliktů, jejichž agendu po roce 1952 převzaly krajské soudy a prokuratury, pak v Československu nevznikly ani zvláštní vojenské soudy sovětského typu, ke sjednocení soustavy obecných a vojenských soudů podle sovětského vzoru pak došlo už v roce 1952. Rovněž institut soudců z lidu, který byl zaveden v roce 1945 v senátech mimořádných lidových soudů, tj. zvláštních soudů se zrychleným řízením určených k potrestání „zrádců a kolaborantů“, byl do vojenského i obecného trestního soudnictví implantován souběžně až na podzim 1948. Konečně můžeme konstatovat, že až do příchodu sovětských poradců na přelomu 40. a 50. let zde přímý sovětský nátlak ve vojenské justici neexistoval, a ani potom (ponecháme-li opět

stranou Státní soud a Státní prokuraturu do roku 1952) se jejich vliv do vojenského trestního práva a organizace soudnictví zřejmě výrazněji nepromítl.

Nakonec se pokusme o vymezení základních vývojových etap vojenského trestního práva procesního a organizace soudnictví ve sledovaném období. Za první etapu lze považovat období do jara 1948, vojenská justice stojí na tradičních liberálních principech. Druhou, sovětizační etapu vojenského trestního práva a soudnictví, lze vymezit léty 1948–1952, kdy ale hlavním nástrojem perzekucí byly vojenské složky Státního soudu a Státní prokuratury. Pro třetí období od sklonku roku 1952 do konce roku 1956 je charakteristická změna organizační struktury vojenského soudnictví podle sovětského modelu, která ale byla neúspěšná. V závěrečné etapě sice dochází k řadě organizačních změn vojenského soudnictví, které reagují na organizační změny v armádě, nicméně zřetelný trend představuje redukce rozdílu mezi vojenskou a obecnou justicí od začlenění vojenské prokuratury do systému jednotné prokuratury v prosinci 1956 po zařazení vojenských obvodových i vyšších soudů do soustavy lidových soudů v roce 1961, korespondující s ideologickým posunem vyjádřeným přijetím nové ústavy v létě 1960.

Literatura

BÍLEK, J. 2001. Nástin vývoje československého vojenského vězeňství v letech 1945–1953. In: *Vězeňské systémy v Československu a ve střední Evropě 1945–1955*. Sborník z mezinárodní konference konané ve dnech 28. – 29. 11. 2001 v Praze v rámci grantového projektu GA ČR č. 409/99/0374. Ed. D. Janák. Opava, s. 127-135.

BÍLEK, J. 1998. Tábor nucené práce Mírov. *Historie a vojenství*, roč. 47, č. 4, s. 91–116.

BŘACH, R. 1993. Akce Irena. Perzekuční zásah proti důstojníkům 11. pěší divize v Plzni v letech 1950–1952. *Historie a vojenství*, roč. 42, č. 5, s. 3–53.

BŘACHOVÁ, V. 1992a. Destrukce důstojnického sboru čs. armády po únoru 1948. *Historie a vojenství*, roč. 41, č. 3, s. 109–127.

BŘACHOVÁ, V. 1992b. Dopis generála H. Píky prezidentu Gottwaldovi. *Historie a vojenství*, roč. 41, 1992, č. 1, s. 112–139 a č. 2, s. 115–149.

HANZLÍK, F., POSPÍŠIL, J., POSPÍŠIL, J. 1999. *Sluha dvou pánů*. Vizovice : Lípa, 445 s.

HANZLÍK, F., POSPÍŠIL, J. 2000. *Soumrak demokracie. Reicinovo obranné zpravodajství na cestě KSČ k moci*. Vizovice : Lípa, 207 s.

HANZLÍK, F. 1997. *Únor 1948 výsledek nerovného zápasu*. Praha : Prewon, 255 s.

HANZLÍK, F. 2003. Vojenské obranné zpravodajství v boji o politickou moc 1945–1950. Praha : Themis, 360 s.

HRADÍLEK, A. 2012. Karel Vaš v SSSR. Vězněm a spolupracovníkem Národního komisariátu vnitřních věcí. Paměť a dějiny, č. 3, s. 72–89. [online] Dostupné na: <http://www.ustrcr.cz/data/pdf/pamet-dejiny/pad1203/072-088.pdf> (cit. 17. 7. 2013) aj.

JANÁK, D. 2002. Kapitoly o československém vězeňství 1945–1955. Historické souvislosti, právní základy a politické aspekty. Opava : Slezské muzeum Opava, 253 s.

KAPLAN, K. 1990. Procesy s československou generalitou. Historie a vojenství, roč. 39, č. 3, s. 46–56.

KRATOCHVÍL, A. 1990. Žalují I. Stalinská justice v Československu. Praha : Česká expedice – Dolmen, 277 s.

KUDRNA, L. 2008. Vojenské obranné zpravodajství (1945–1950). Vývoj, organizační struktury, personální obsazení. Paměť a dějiny, č. 1, s. 76–89. [online] Dostupné na: <http://www.ustrcr.cz/data/pdf/pamet-dejiny/0801-76-89.pdf> (cit. 17. 7. 2013).

MINAŘÍK, P., DUBÁNEK, M. 2007. Historie vojenských justičních orgánů 1945–1989. In: Ročenka 2007. Praha, s. 153–163.

NĚMEČKOVÁ, D. 2011. K problematice vzniku Československého polního soudu v SSSR. Práce Studentské vědecké a odborné činnosti. Praha, Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, [online]. Dostupné na: <http://svoc.prf.cuni.cz/sources/4/4/38.pdf>, (cit. 17. 7. 2013).

PÚČIK, M., STANOVÁ, M. (edd.) 1997. Armáda a spoločnosť na Slovensku v kontexte európskeho vývoja 1948–1968. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie v Bratislave 17.–19. septembra 1996. Bratislava : Vojenský historický ústav, 297 s.

STAZSKO, D. 2013. Vojenské soudnictví po II. světové válce. Diplomová práce. Brno, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [online]. Dostupné na: http://is.muni.cz/th/322527/pravf_m/Diplomova_prace.pdf (cit. 17. 7. 2013).

ŠOLC, J. 1995. Operace „Velký metař“. Historie a vojenství, roč. 44, č. 4, s. 79–101.

TROJÁNEK, J. 2012. Vojenské soudnictví 1945–1989. Bakalářská práce. Brno, Masarykova univerzita, Právnická fakulta, [online] Dostupné na: http://is.muni.cz/th/366130/pravf_b/_vojenske_soudnictvi_1945-1989.pdf (cit. 17. 7. 2013).

Ústavní zákon ze dne 30. října 1952, č. 64 Sb., o soudech a prokuratuře. Sbírka zákonů republiky Československé, r. 1952, částka 35 vydaná dne 18. listopadu 1952, s. 291, §§ 1–2.

VALIŠ, Z. 2006. Bez rozsudku. Vojenský likvidační tábor Mírov. Vojenské rozhledy. Teoretický časopis Armády České republiky, roč. 15 (47), č. 2, s. 165–189.

VALIŠ, Z. 2005. Podplukovník v záloze JUDr. a PhDr. Karel Vaš. CS-magazin. Český a slovenský zahraniční časopis, [online] Dostupné na: <http://cs.magazin.com/index.php?a=a2005082108> (cit. 17. 7. 2013).

VALIŠ, Z. 1992. Vojenské osoby odsouzené Státním soudem Praha, Brno a Bratislava. Praha : H&H, 116 s.

VOREL, J., ŠIMÁNKOVÁ, A. a kol.(edd.) 2003, 2004. Československá justice v letech 1948–1953 v dokumentech. Díl I., Praha : Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu PČR, 2003; Díl II., Praha : Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu PČR, 2004; Díl III., Praha : Úřad dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu PČR, 2004.

Zákon ze dne 26. června 1961, č. 62 Sb., o organizaci soudů. Sbírka zákonů Československé socialistické republiky, r. 1961, částka 27 vydána 6. července 1961, s. 181–193, zejména s. 181, 183–185, 187–188 a 191, §§ 1–2, 22–24, 36–37, 45 a 65.

Zákon ze dne 6. října 1948, č. 231 Sb., na ochranu lidově demokratické republiky. Sbírka zákonů republiky Československé, r. 1948, částka 85 vydaná dne 16. října 1948, s. 1461–1473.

Zákon ze dne 6. října 1948, č. 232 Sb., o státním soudu. Sbírka zákonů republiky Československé, r. 1948, částka 85 vydaná dne 16. října 1948, s. 1473–1479.

Zákon ze dne 30. října 1952, č. 66 Sb., o organizaci soudů. Sbírka zákonů republiky Československé, r. 1952, částka 35 vydaná dne 18. listopadu 1952, s. 295–300, §§ 2, 7, 11–12, 15–16, 18–19, 20–24, 29, 38–39, 41b a 43.

Zákon ze dne 30. října 1952, č. 65 Sb., o prokuratuře Sbírka zákonů republiky Československé, r. 1952, částka 35 vydaná dne 18. listopadu 1952, s. 292–294, §§ 7–9, 11, 13 a 14, odst. 3.

Zákon ze dne 30. října 1952, č. 67 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní řád. Sbírka zákonů republiky Československé, r. 1952, částka 35 vydaná dne 18. list. 1952, s. 308, čl. III odst. 1.

Zákon ze dne 19. prosince 1956, č. 66 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o organizaci soudů. Sbírka zákonů republiky Československé, r. 1956, částka 34 vydaná dne 23. prosince 1956, s. 274–276.

Zákon ze dne 19. prosince 1956, č. 65 Sb., o prokuratuře. Sbírka zákonů republiky Československé, r. 1956, částka 34 vydaná dne 23. prosince 1956, s. 271–273, Část třetí. Prokurátoři a vyšetřovatelé, §§ 24–37.

Adresa autora

prof. PhDr. Dušan Janák, Ph.D.
Slezská univerzita v Opavě
Fakulta veřejných politik v Opavě
Ústav středoevropských studií
E-mail: dusan.janak@fvp.slu.cz

Perspectives of the organised crime and terrorism growth

Waldemar Zubrzycki

Abstract

Organised crime and terrorism are the forms of group-crime. Despite various differences, there are also many similarities between them, such as their dynamic development. Variety of factors contribute to this, including globalization and technological progress. The former affects their international character, while the latter allows the flexibility of adaptation to changing conditions. For some terrorist organizations their source of income is a criminal activity, so the involvement of criminal groups in the actions of terrorist groups cannot be excluded. It is visible that these forms of crime are becoming more and more similar, both of them looking for new opportunities for their business.

Keywords: organised crime, terrorism, the perspective of organised crime and terrorism, the similarity of organised crime and terrorism

About 200 years ago, organised crime was a phenomenon known only in some areas of the world and was a rather local problem of those communities. Influence of social, economic, historical, or political changes, together with the development of technology caused organised crime to become a problem of international scope. Present terrorism and its scale, which threaten modern social, political and economic order, show similar characteristics as organised crime.

Statistical figures, collected by specific services, uniformed services, analysts and scientists, are most helpful in order to attempt to assess present threats of organised crime and terrorism, and predict most probable directions of their growth. Any attempt of forecasting changes or directions of future threats must be based on objective analysis of the current interests of organised crime and terrorist groups, correlations of current social and economic situation in the area of their operation and their future activity, as well as effectiveness of means devoted to combating them. (¹Misiuk A. (ed.), *Centralne Biuro Śledcze. Dziesięć lat doświadczeń (2000-2010)*. Szczytno 2010, p. 22.)

Those who research organized crime, indicate various factors of its development: socio-economic, related to the crime itself (i.e. seeking more sophisticated, and thus effective, ways of committing crimes); resulting from ineffectiveness of law enforcement authorities operation or delays in preparation of the proper legal solutions; psychological (a sense of danger, helplessness or ineffectiveness of police, prosecutors, or judicial authorities).

(²<http://www.nauki-spoeczne.info/przestepczosc-zorganizowana>, accessed on 10.10.2016)

Complex criminal groups, developing especially fast in states with weak central authorities, countries during political system transformation, or those ethnically heterogeneous, aim at keeping the existing political and social order unchanged. Internal weaknesses of the country enable and favour creation of the parallel authorities beside the officially existing, but inefficient, ones. In such case, criminal structures take control over roles that normally the legal authorities are in charge of. These cover the security, fiscal, or even judicial functions and bodies.⁽³⁾Cichomski M., Madej K., Przenikanie się przestępczości zorganizowanej i terroryzmu [in:] Zubrzycki W. (ed.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warsaw 2011, p. 97–98.)

Organised crime is an international phenomenon. It demonstrates high level of trans-regional movement and cooperation, too. Criminals use modern communication means, which include data transformation, radio communication, or airline connections. Influencing the authorities is another important factor that impedes combating organised crime. Such actions involve influencing police authorities, as well as industrial, construction, immigrant, or duty authorities, bodies in charge of issuing permits for driving vehicles and authorisations of these vehicles in a public traffic, fiscal and tax authorities, prosecutors and courts of law, or residency offices. It should be noted that organised crime aims at activities which generate the highest financial resources. In turn, general criminality targets protecting the interests being realised and securing them from another competitive criminal groups.⁽⁴⁾Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, Warsaw 2008, p. 321.)

The most lucrative activities of organised crime groups, not only in Europe, but also globally, include: the production and trafficking of drugs, trafficking of weapons, and increasingly human trafficking. Other significant financial sources involve: trafficking of stolen luxurious cars, pieces of art, forced exactions, financial crimes, money laundering, prostitution, or computer crimes. Financial means obtained from these sources are invested in properties on the French Riviera, in Alps, or luxurious districts in Paris, as well as in purchasing expensive hotels, restaurants, casinos, or shares in large industrial plants. The money, obtained through crimes, are laundered most often in Germany or on Caribbean islands (⁵Rau Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Cracow 2002, p. 59.) Another significant activity of transnational organised groups is weapons and their parts trafficking.

Most often such an activity is performed by highly specialised corporations and international companies, set up even just for one transaction. It is also common that illegal transactions are covered by small consulting companies operation. Such companies most often disappear after the completed transaction. It is very alarming that not only the demand for rifles, pistols, or grenades is rising, but also the demand for tanks, torpedo boats, latest combat aircrafts, or nuclear rocket launchers. The most common recipients of such transactions involve countries in which regular military conflicts take place, especially in Africa, Asia, Middle and Near East or Balkans.

Another dangerous type of crime, which has risen in the recent years, is human trafficking. It is estimated that 4-6 million people are illegally smuggled in the world every year, which brings about 5 billion dollars yearly to the organised groups involved in this activity (⁶Mądrzejowski W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warsaw 2008, p. 72.) Such criminals look for people whose current situation is difficult – unemployed, people with many problems or debtors. They rather choose young and poor people. Many victims are forced for prostitution or to work in the pornography industry. Human trafficking may also involve forcing to work as a home help service, to work in a farming industry, or to work in companies focused on the exploitation of a labor force. To recruit men, women and children, criminals most often use force, deception, or coercion. In order to subordinate the victims, criminals also rape, beat and imprison their victims. Physical violence is present mostly in the first phase of repression, labelled the adaptation period. False job offers are also a typical way of recruiting people. For instance, women and children apply for the offers for bartenders, home help, or dancers abroad, and after arriving are forced into prostitution.

Given the globalised nature of transnational organised crime, new areas of the organised crime groups' interests are worth noting. Very dangerous, as well as widely widespread, is human organ trade. Turkish mafia, which specialises in human smuggling to Europe, is one of mostly advanced groups involved in the organ trafficking. Another sad fact is organ trade involving children and citizens of the poorest post-communist countries. Unofficial sources report that a kidney on the eastern black market costs approximately 1500 dollars. Transplantations are most often performed in Greece or Turkey.

Romanian and Bulgarian organised crime groups began to specialise in information technology criminality. Romanian groups specialise in phishing and skimming. Phishing involves setting up fake websites of banks or credit institutions. After they became publicly available, criminals send emails to the bank customers and ask for access credentials, codes and passwords for their private accounts. Skimming involves copying magnetic stripes of the credit cards. When criminals obtain the stripe of the card, they produce a copy of it, which may be used as the original one. In order to acquire PIN number, they install electronic devices in ATM machines (e.g. mini cameras). It is also common to install miniature data

readers on the payment terminals in supermarkets or restaurants (⁷Filipkowski W., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Cracow 2004, p. 29.)

The number of organised crime groups which commit economic crimes is rising quickly. International organised crime displaces money from the territories of the countries, which threatens legal financial operations, corrupts financial markets, lowers trust to financial and banking systems, damages fair and proper economic competition, and finally leads to the slowdown of economic growth (⁸*Ibid.*, p.31.) Organised crime significantly influences destabilisation of the state, too. It may even lead to collapse of some specific branches of industry and significantly decrease fiscal budget of the state (⁹Aleksandrowicz T., *Terroryzm...*, *op. cit.*, p. 321.) It is obvious that this kind of criminality will spread, not only locally, but also in a global scale. New generations of organised crime groups members value education, speak foreign languages. Ongoing globalisation causes that the physical frontiers are not real barriers anymore. Highly educated and qualified people are employed by the organised groups to commit specific types of crimes, or commit these crimes by themselves taking benefit of their unique qualifications.

The world of the organised crime is full of big money, ruthlessness and brutality, very often connected to the world of politics and business, which makes it very difficult to combat this type of crime. One of the biggest challenges to the current world is transnational organised crime, which systematically increases its turnover. Terrorist organisations are also developing dynamically, especially in the areas of weak power of state authorities and services. There is, however, significant difference between terrorist organisations and organised crime groups. The latter benefit from the aforementioned weakness of state bodies, so as to introduce new system, demanded by those communities. So the target is not to introduce parallel authorities, as in the case of organised crime groups, but to introduce new, alternative power taking control over the area. So the essence of functioning of terrorist organisations and radical communities connected with them is the confrontation based on actions of asymmetric character – the confronted sides are not equivalent and have different resources and possibilities of fighting (¹⁰Cichomski M., Madej K., *Przenikanie się...*, *op. cit.*, p. 99.)

Growth of terrorism is reflected in rising number and quality of terrorist attacks, as well as in terrorists' motivation and types of resources used by them. An important threat is their possibility to use weapons of mass destruction (nuclear, biological, chemical and radiological). Recently, many terrorist groups have shown an interest in obtaining such weapons, because it enables mass attack on people and animals, as well as mass destruction and pollution of infrastructure, grounds and huge areas in a relatively short time. (¹¹Marcinko M., *Terroryzm nuklearny — realne zagrożenie czy political fiction?*, www.psz.pl/content/view/2242/, accessed on 10.10.2016)

Perspectives of growth of terrorism result from internal circumstances and situation in specific countries and their external policy. From a European perspective, the situation in the Near East is especially concerning, e.g. because of numerous immigrants from those regions in Europe. Currently, Europe is becoming more and more diverse in terms of culture, religion, and language. Mobility of people and migration processes are another additional factors that influence social structures in majority of European countries. Immigrant communities do not easily assimilate with locals, leading to separate themselves in ethnic minorities and possible promotion of anti-western opinions and policy. Multicultural society, which consists of people of diverse beliefs, habits, and values, can become a source of conflict. Rising unemployment and decrease of social benefits are problems which almost all European countries face nowadays. Social conflicts, resulting from these problems, may eventually lead to future terrorist actions. It is also possible, that similar actions may be performed by disappointed and embittered European citizens. (¹²<http://www.terroryzm.com/przyszlosc-terroryzmu/>, accessed on 10.10.2016.)

Most probably, fanatic Islamic extremists and terrorist attacks organised by them will remain a big threat in Europe. This is because the religious norms and rules are a core of modern terrorism. In the 20th century, the number of such groups increased significantly. Nowadays, radical factions of Islamic fundamentalism have become an especially dangerous aspect of religious terrorism. They believe that terrorism is a proper form of fight and a way to create a Muslim world. For those terrorists, violence is the sacramental act, or their responsibility coming from god's precept. Muslims believe that Islam is universal and should be a religion of all humans in the world, and using terrorist methods for its spread is, to some extent, a way of Islamic societies' revolt against the influx of western culture, values and patterns. The terrorism of immigrants sympathizing with Islamism should be considered, too. On the other hand, an outburst of the rightist extremism against emigrants and ethnic minorities may also be potentially dangerous. It would probably result in the response of the attacked communities. Countries with the numerous Muslim minorities, reluctant to integration, are especially exposed for such confrontation. These include e.g. France, Netherlands, or Germany. (¹³Zubrzycki W., *Terroryzm jako zagrożenie dzisiejszego i przyszłego bezpieczeństwa* [in:] Nowakowska-Krystman A., Zubrzycki W., Daniluk P., Mazur-Cieślak E., *Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych*, Warsaw 2015, p. 98.)

It is rather improbable that ethnic and ideological conflicts would not happen in the following years. The policy of civil freedom, or freedom of ethnic, religious and sexual minorities, can also cause dissatisfaction of specific groups of society and lead to use of drastic means as a resistance to that policy. It is also worth noting that civil rights and freedom, introduced in European countries, favour such activities.

Internal terrorism has been disappearing in the recent years. However, despite the peace process, resumption of the organisations, such as ETA or IRA, is not impossible. It is probable that Islamic terrorists may try to recruit their members from European extremists. New leftist organisations may emerge (anarchist communities, alter-globalists, radical environmentalists, animal rights supporters, or even homosexual groups) in response to problems of widely understood globalisation processes (unemployment, cultural stagnation). It may be expected that incidental terrorism will also occur, and will be performed by new social movements (ecological, animalistic, feministic, or even homosexual), or desperate individuals. In the first case, such terrorism may be a tool used for getting public opinion attention and avoiding victims, although its evolution towards extremist methods cannot be excluded.⁽¹⁴⁾<http://www.terroryzm.com/przyszlosc-terroryzmu/>, accessed on 10.10.2016.)

The case of Ukraine shows that the political order in Europe is not stable. It is obviously happening in the East, but also to a lesser extent, in the western Europe. Western political crisis results from political and economic crisis of the euro zone in stagnation and deflation. It affects not only economy as a whole, but also politics, which is even more dangerous. It is visible in the lack of European solidarity and growth in popularity of anti-western and anti-European and pro-Russian extreme leftist and rightist political parties.⁽¹⁵⁾Rostowski J., *Europa dwóch kryzysów*,http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105405,17348772,Europa_dwoch_kryzysow.html, accessed on 10.10.2016.)

European countries do not demonstrate the unity against Russian aggression in Ukraine. From a broader perspective of that conflict, USA and Russia as recent allies in the fight against terrorism, also expose different positions. Such a situation favours external threats, including intensification of terrorist organisations activities in the Near East.⁽¹⁶⁾Zubrzycki W., *Terroryzm jako zagrożenie ...*, op. cit., p. 98.)

When it comes to types and potential terrorist attacks targets, radical changes should not be expected. Widely available public areas will remain most exposed to the attacks. They include public transport, mass events, hotels and tourist attractions, crowded and busy municipal areas. Another type of potential targets include state and public administration offices, industrial plants, national defence infrastructure, or national and religious symbols. Critical infrastructure may also be targeted by the terrorists. There are two factors of the number of victims of such terrorist attacks. The first one is terrorists' motivation. Islamic organisations tend to maximise number of killed and injured victims, whereas the attacks of separatist groups are of less destructive impact in order to avoid pointed negative reception. The second element contains technical and organisational resources and possibilities of a specific terrorist group. They play a key role in a level of sophistication of the planned attack,

as well as a choice of means used during the action.⁽¹⁷⁾Ibid.) Terrorism experts also warn that suicidal terrorism may reach every country in the world, even geographically and religiously very distant from its source. It may not only be related exclusively to the religion of attackers, but also to the politics.⁽¹⁸⁾Reuter C., *Zamachowcy-samobójcy. Współczesność i historia*, Warsaw 2003, p. 289.)

In order to achieve political goals, the engagement of criminal groups in terrorist activities, as well as cooperation with them, cannot be excluded, too. In such cases, criminal groups would be treated instrumentally and used because of their potential and mobility. Organised crime may act as a criminal support to realise the political program of parties of extreme views and methods of operation, or separatist standpoint. It is possible that the activity of criminal groups would couple with terrorist actions. On the other hand, the conclusion that typical criminal groups activities, and methods used by them, will be used exclusively for the realisation of political targets and their character will gradually change to political terrorism, is rather too broad. It should not be omitted though that terrorist organisations may exploit their criminal potential and mobility in order to achieve own goals.⁽¹⁹⁾Pływaczewski E., *Wokół związków terroryzmu z przestępczością zorganizowaną*, „Policja” 2008, No 1, p. 18.)

In 1995, 17 categories of transnational crimes, committed by organised crime groups or ideological groups, were set within the United Nations organisation. They include:

- 1) Money laundering;
- 2) Terrorism;
- 3) Theft of pieces of art and material culture objects;
- 4) Theft of intellectual property;
- 5) Illegal weapons trafficking;
- 6) Aircrafts hijacking;
- 7) Maritime piracy;
- 8) Seizure of land transport means;
- 9) Insurance frauds;
- 10) Computer crime;
- 11) Ecological crime;
- 12) Human trafficking;
- 13) Trafficking of human organs;
- 14) Illegal drug trafficking;
- 15) Fraudulent bankruptcy;
- 16) Penetration of organised crime groups into legitimate business activity
- 17) Corruption and bribery in public administration.

The 17 abovementioned categories obviously do not cover all the crimes, because both types of groups are in constant transformation. Mutual diffusion of organised crime phenomenon and international terrorism becomes more and more visible in the modern world, though. It also becomes more and more difficult to distinguish between pure terrorist and criminal activity. Terrorism and organised crime exploit the same transport and information channels, and oftentimes terrorists are engaged in strictly criminal activities. For some terrorist groups, the main source of financial means remains ordinary banditry, including bank and money convoy robberies. Another typical activity of terrorist groups is smuggling.⁽²⁰⁾Rau Z., *Przestępczość zorganizowana...*, op. cit., p. 159.) The evolution of the way terrorism is financed, and seeking for new and enhanced ways of financial sources, increase similarity between terrorist and organised crime groups.

Cyberspace, as a core layer of modern information exchange, is a sphere of positive cooperation, leading to the development in areas such as education, social communication, national economy, or national security, but it may also lead to negative cooperation. The latter may involve:

- Cyber invigilation (mass surveillance – control over the society through the ICT network in authoritarian and totalitarian states);
- Cybercrime (use of cyberspace for criminal activities, especially in the context of organised crime and financial crime);
- Cyberterrorism (use of cyberspace for terrorist activities);

Cyberwarfare (use of cyberspace as a fourth, among land, sea, and air, dimension of warfare).

(²¹Sienkiewicz P., *Terroryzm w cybernetycznej przestrzeni* [in:] Jemiolo T., Kisielnicki J., Rajchel K. (ed.), *Cyberterroryzm nowe wyzwania XXI wieku*, WSZiA, WSPol., AON, Warsaw 2009, p. 46.)

There exist several main reasons for use of cybercrime and cyberterrorism so as to achieve specific goals. They include low cost of operation (which includes just the average hardware, internet access and some IT skills), disappearance of any borders (states lose part of their sovereignty, the boundary between private and state, or military and commercial resources becomes vague etc.), possibility of instant and unexpected actions (victims are completely unaware and unprepared for an attack), anonymity of attackers (which enables them to manipulate information and makes it difficult to protect against an attack), or minimised risk of discovery of the prepared attack. In terms of terrorist activities, another reason may be a possibility of paralysing the whole system of an enemy state, instead of a direct attack against innocent victims, as well as clear propaganda effect and broad public recognition.⁽²²⁾Szubrycht T., *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2005, Rok XLVI, No 1(160), p. 50.)

Technological development enables the attack using new resources, different from explosives, kidnapping, or abduction of communication vehicles. Cyberspace creates new additional area for activities used for state destabilisation, as well as gaining and transferring financial resources for terrorist operations.

Development of information technology causes new types of crimes, new threats and challenges to emerge. Given the fact that every network user can become a cybercriminal makes these challenges even harder.⁽²³⁾<http://www.policja.pl/pol/aktualnosci/10562,Co-to-jest-cyberprzestepstwo.html>, accessed on 10.10.2016.) Cybercrime and cyberterrorism are flexible and very adaptive, adequately to the development of new IT technologies and tools. Looking for and inventing new ways of the cyberattacks, aiming at profit maximisation, makes it necessary to treat cyberterrorism and cybercrime as a serious and real threat. One of the biggest challenges, in terms of cyberspace, is lack of territorial borders crossing and means of effective control over what is transferred, who and to whom transfers, when it is transferred etc. (²⁴Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warsaw 2003, p. 27.)

Criminal activities are in a constantly adaptive process, appropriate to emerging new technologies. Common internet access and global character of a cyberspace, together with a relative anonymity, enable conducting criminal activity, including committing crimes in one state while operating from the other. In a majority of cases though, cyberspace does not create new kinds of crime, but supply additional resources or methods for criminal activities, or adds new area in which these activities may be conducted.⁽²⁵⁾Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Finansów, Prokuratura Generalna, Warsaw 2015, p. 7.)

Globalisation and, in the context of the Schengen Zone – the physical openness of European borders, are special challenges nowadays. Cooperation between organised crime groups and radical communities or organisations may depend mainly on people smuggling, or conducting criminal activities by migrants (within ethnic groups, international groups or requested by organised crime groups).

Both organised crime and terrorism have been traditionally classified as specific forms of group criminality, although they are of clearly different character – the dissimilarity is reflected mainly in their ideologies. Although they both have different targets nowadays, it cannot be excluded they will be transformed in the future. Their cooperation may be so tight that organised crime groups may start using terrorist methods for enforcing changes and concessions on states, e.g. in law. Unfortunately, the pattern of improving this cooperation is visible everywhere in the world. Knowledge of the essence of these two phenomena, their determinants and mechanisms, as well as joint elements and mutual interdependencies, is

one of factors of effective combating them, in order to assure both national, and international security.

BIBLIOGRAPHY

Monographs and articles

ALEKSANDROWICZ T., *Terroryzm międzynarodowy*, Warsaw 2008.

FILIPKOWSKI W., *Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w aspekcie finansowym*, Cracow 2004.

JEMIOŁO T., KISIELNICKI J., RAJCHEL K. (ed.), *Cyberterroryzm nowe wyzwania XXI wieku*, WSIZiA, WSPol., AON, Warsaw 2009.

MADRZEJOWSKI W., *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania*, Warsaw 2008.

MISIUK A. (ed.), *Centralne Biuro Śledcze. Dziesięć lat doświadczeń (2000-2010)*. Szczytno 2010.

NOWAKOWSKA-KRYSTMAN A., ZUBRZYCKI W., DANILUK P., MAZUR-CIEŚLIK E., *Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych*, Warsaw 2015.

PLYWACZEWSKI E., *Wokół związków terroryzmu z przestępczością zorganizowaną*, „Policja” 2008, No 1.

Program przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej na lata 2015–2020, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Finansów, Prokuratura Generalna, Warsaw 2015.

RAU Z., *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Cracow 2002.

Reuter C., *Zamachowcy-samobójcy. Współczesność i historia*, Warsaw 2003.

SZUBRYCHT T., *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia terrorystycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2005, Rok XLVI, No 1(160).

ZUBRZYCKI W. (ed.), *Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w Polsce*, Warsaw 2011.

Internet sources

1. <http://www.nauki-spoeczne.info>
2. <http://www.policja.pl>
3. <http://www.terroryzm.com>
4. Marcinko M., *Terroryzm nuklearny — realne zagrożenie czy political fiction?*, www.psz.pl/content/view/2242/
5. Rostowski J., *Europa dwóch kryzysów*, http://m.wyborcza.pl/wyborcza/1,105405,17348772,Europa_dwoch_kryzysow.html

Author's address

dr hab. Waldemar Zubrzycki, prof. WSiE TWP
The University of Computer Science and Economics in Olsztyn
Poland
ul. Jagiellońska 59, 10-283 Olsztyn
E-mail: sekretariat@wsiie.olsztyn.pl

Ústavno-právny režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4)*

Constitution and Legal Regime of the Municipal Mayor Calling from the Post (in Comparison with the V4 Countries)

Igor Palúš

Abstract

The author of the presented article analyses the constitution and legal regime of calling from the function the municipal mayor by means of the local referendum of the Slovak Republic. He points to the critical parts of the contemporary public administration legal adjustment, and at the same time evaluating them and comparing them with the legislative state of the given institute of the V4 countries, consequently the author proposes some solutions, giving reasons for them by placing reasonable arguments.

Keywords: municipality, mayor, local referendum, call from the post

Úvod

Starosta obce je významným predstaviteľom verejnej moci (decentralizovanej verejnej moci) v obciach (mestách) na území Slovenskej republiky. Ide o voleného funkcionára územnej samosprávy, od ktorého sa očakáva, že bude ochotný a profesionálne schopný pracovať v prospech rozvoja obce, ako aj potrieb a záujmov jej obyvateľov. V osobe starostu sa spája výkon obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Kým v samosprávnej oblasti charakterizuje činnosť starostu určitá samostatnosť a nezávislosť v hraniciach určených zákonom, pre výkon miestnej štátnej správy je typická hierarchická začlenenosť, všeobecná a špeciálna regulácia a najmä dodržiavanie pokynov a smerníc nadriadených orgánov štátnej správy. Inak povedané, pre konanie starostu je v prvej oblasti vlastná istá voľnosť, v druhej oblasti sa má usilovať o dodržiavanie požadovanej jednotnosti.

Význam funkcie starostu v systéme územnej samosprávy podčiarkuje fakt, že jeho východiskovú pozíciu upravuje priamo Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava). Ústava vníma starostu obce – spolu s obecným zastupiteľstvom – ako orgány obce,

* Tento príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0340/17

prostredníctvom ktorých sa uskutočňuje samospráva obce (čl. 67 ústavy, kde sú uvedené aj iné spôsoby uskutočňovania obecnej samosprávy – zhromaždenie obyvateľov obce a miestne referendum). Základný zákon štátu zároveň charakterizuje starostu ako výkonný orgán obce, ktorý vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok (čl. 69 ods. 3). Ústava nerozčleňuje pôsobnosť obce medzi starostu a obecné zastupiteľstvo, túto otázku a jej riešenie ponecháva na bežné zákonodarstvo. Vo všeobecnosti však platí, že starosta zásadne pôsobí v tých istých veciach ako obecné zastupiteľstvo, najmä v tzv. prípravnej fáze. Na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o najvšeobecnejších záležitostiach pôsobnosti obce kolektívneho charakteru, starosta sa zaoberá predovšetkým záležitosťami individuálneho charakteru.

Pozícia starostu je v porovnaní s obecným zastupiteľstvom právne i fakticky rozdielna aj z hľadiska kontroly ich činnosti. Kým obecné zastupiteľstvo predstavuje kolektívny orgán, kde prvok osobnej kontroly zo strany voličov nie je príliš zreteľný, pretože poslanci pracujú na princípe reprezentatívneho mandátu, t. j. nemožno im dávať príkazy, ani ich odvolať, starosta obce reprezentuje individuálny post a je v tomto zmysle pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu z funkcie odvolať.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení) navyše v § 13 ods. 1 výslovne určuje, že funkcia starostu obce je funkciou verejnou (pozíciu poslancov obecného zastupiteľstva zákon takto nevymedzuje). Toto zákonné ustanovenie je nutné prepojiť s vymedzením kategórie verejného činiteľa v zmysle Trestného zákona (zák. č. 300/2005 v znení neskorších predpisov), viažuce sa na splnenie týchto podmienok:

- ide o voleného funkcionára územnej samosprávy (obce),
- podieľa sa na plnení úloh štátu a spoločnosti,
- využíva pri plnení úloh právomoc, ktorá mu bola zákonom zverená,
- čin musí byť spáchaný v súvislosti s touto právomocou a zodpovednosťou.

Je zrejmé, že starosta obce všetky uvedené podmienky spĺňa a následne pri výkone svojej funkcie má ako verejný činiteľ zvýšenú trestnoprávnu ochranu, ale zároveň za svoje konanie nesie trestnoprávnu zodpovednosť v miere zvýšenej ako ostatné fyzické osoby.

Z toho, čo sme o starostovi obce vo všeobecnej rovine uviedli (bližšie k tomu pozri, napr. Palúš, I. – Hencovská, M., 2013, s. 32 a nasl.) zreteľne vyplýva, že ide o dôležitého predstaviteľa verejnej moci v miestnych podmienkach, ktorý disponuje celým radom oprávnení, ale i povinností smerujúcich k rozvoju obce a uspokojovaniu záujmov a potrieb jej obyvateľov. Uvedené okolnosti signalizujú, že inštitút odvolania starostu obce formou miestneho referenda ako jednou z foriem zániku jeho mandátu, by mal byť právne upravený precízne a jednoznačne, aby jeho praktické využívanie neprinášalo aplikačné problémy

a tým daný inštitút viac, či menej relativizovalo. Pokúsime sa v ďalšej časti nášho príspevku analyzovať, do akej miery je nami vyslovená premisa reálna a pravdivá.

Diskusia a návrhy možných riešení

Zásadnú podobu mandátu starostu obce (všeobecne i z hľadiska obsahového zamerania nášho príspevku) vymedzuje priamo ústava, keď v čl. 69 ods. 3 uvádza: „Dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon“. Uvedené ustanovenie jasne deklaruje imperatívnu stránku mandátu starostu obce, ktorú konkretizuje ústavou predpokladaný zákon – v našom prípade zákon o obecnom zriadení v § 13a ods. 3, kde upravuje možnosti odvolania starostu obce formou miestneho referenda.

Na prvý pohľad jednoznačné ustanovenie, avšak pri podrobnejšej analýze zistíme, že má rad úskalí, pričom niektoré z nich volajú po legislatívnej zmene, zodpovedajúcej súčasnej realite územnej samosprávy v našich podmienkach. Analyzované ustanovenie zahŕňa vo svojom obsahu v podstate štyri situácie vedúce k možnému odvolaniu starostu obce formou miestneho referenda. Všetky situácie sú vyjadrením demokratického prvku v obecnej samospráve, avšak najmenej pri jednej z nich je nespochybniteľná aj potreba odborného posúdenia. Pokúsime sa v naznačenom zmysle stručne analyzovať obsah čl. 13 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

Právne jednoduchším a z hľadiska praxe menej problémovým sa javí prípad fakultatívneho odvolania starostu obce podľa § 13a ods. 3, písm. b). V zmysle uvedeného 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. nevyžijú, t. j. funkciu bude vykonávať zástupca starostu obce. Ustanovenie nebráni ani takej situácii, že 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 zákon o obecnom zriadení prípady obligatórneho odvolania starostu obce. V uvedenom ustanovení sa uvádza, že obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum o odvolaní starostu, ak:

- o to petíciou požiadala aspoň 30 % oprávnených voličov,
- hrubo alebo opakovane zanedbáva svoje povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.

V prvom prípade je obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť referendum o odvolaní starostu obce, ak petícia spĺňa náležitosti stanovené zákonom. Petíciu preskúmajú najmenej

traja poslanci obecného zastupiteľstva, pričom žiaden z nich nemôže byť zároveň členom petičného výboru. Z dikcie zákona vyplýva, že nie je dôležitý jej obsah, t. j. dôvody, pre ktoré chcú obyvatelia obce (voliči) 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 formálnej stránku 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. Územná samospráva je formou verejnej moci (ako tzv. ostatná moc, resp. decentralizovaná verejná moc), tak ako aj štátna moc, z čoho vyplýva, že obyvateľov obce možno považovať za zdroj moci v miestnych podmienkach. Inak povedané od ich vôle odvádza starosta obce (ale aj obecné zastupiteľstvo) svoje postavenie a teda je legitímne, ak z ich vôle, resp. na základe ich rozhodnutia bude z funkcie odvolaný. Navyše si treba uvedomiť, 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 formou petície, túto 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.

Nesúlad medzi počtom voličov, ktorí môžu starostu zvoliť a počtom voličov, ktorí ho môžu formou miestneho referenda odvolať, vyznieva prinajmenšom diskutabilne, lepšie povedané pôsobí nevyvážene. Právne čisté by bolo, keby starostu v miestnom referende (otázkou je, či len v tomto prípade, alebo aj v ďalších prípadoch – pozri ďalej) odvolalo toľko obyvateľov obce, koľkými hlasmi bol zvolený. Táto, na prvý pohľad priam utopistická, požiadavka vyznieva možno úsmevne, avšak len dovtedy, kým si neuvedomíme, že veľmi blízko k jej realite má legislatívna úprava odvolania starostu obce v Poľsku. V tejto krajine môže navrhovať odvolanie starostu obce obecné zastupiteľstvo alebo obyvatelia obce formou petície. Referendum je platné, ak sa na ňom zúčastní aspoň 3/5 obyvateľov obce z toho počtu, ktorý zvolil starostu vo voľbách, následne je starosta odvolaný, ak sa za ukončenie jeho mandátu vysloví nadpolovičná väčšina zúčastnených voličov (Szewc, A. – Jyż, G. – Plawcki, Z., 2012, s. 434 – 435). Podobné ustanovenie by pomohlo aj našej praxi obecných samospráv, prinajmenšom by starostom pripomínalo, že výkon ich funkcie je priamo úmerný kvalite práce, ktorú v prospech svojich voličov odvádajú, čo nemožno chápať ako narušenie stability funkcie starostu, ale ako prostriedok smerujúci k jeho aktivite.

Vráťme sa však k našej realite. Problematickejšie vyznieva z pohľadu svojho zakotvenia a hlavne reálnej aplikácie druhý dôvod pre obligatórne vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce [§ 13 ods. 3, písm. a)], ktorý však z hľadiska odborného (kvalifikovaného) posúdenia veci možno, podľa nášho názoru, deliť na dve podskupiny. Podľa uvedeného zákonného ustanovenia sú dôvodom na vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu tri situácie, starosta:

- hrubo zanedbáva povinnosti starostu,
- opakovane zanedbáva povinnosti starostu,
(prvá podskupina)
- porušuje ústavu SR, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy
(druhá podskupina)

Z obsahu ustanovenia vyplýva, že nemusí ísť o kumulatívne spojenie všetkých troch, resp. aspoň dvoch situácií (predpokladov), pre uplatnenie uvedeného ustanovenia stačí naplniť jednu z uvedených situácií k tomu, aby obecné zastupiteľstvo hlasovalo o vyhlásení referenda v duchu analyzovaného ustanovenia. Pre úplnosť treba dodať, že obecné zastupiteľstvo o vyhlásení miestneho referenda podľa citovaného ustanovenia rozhoduje nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov.

Najskôr skúsme vymedziť obsah a právnu podstatu prvých dvoch zmienených situácií (predpokladov) spojených s vyhlásením miestneho referenda.

Rozsah povinností starostu obce neupravuje jednotne a komplexne samotný zákon o obecnom zriadení a preto pod týmito povinnosťami treba rozumieť hlavne tie, ktoré sú obsiahnuté v § 13, avšak v spojitosti s ustanoveniami § 4 ods. 1 – 3 a § 28 cit. zákona. Ďalšie povinnosti vyplývajú pre starostu z iných právnych predpisov, ktoré upravujú jeho pôsobnosť, napr. na úseku požiarnej ochrany, tvorby a ochrany životného prostredia, civilnej obrany a pod. Do okruhu povinností starostu však nemožno zahrnúť to, čo patrí do výlučnej pôsobnosti obecného zastupiteľstva alebo iného orgánu obce. Na druhej strane povinnosti môžu starostovi vyplývať aj zo všeobecne záväzných nariadení obce, alebo uznesení obecného zastupiteľstva, pokiaľ ich starosta podpísal, resp. aj z uznesení, ktoré obecné zastupiteľstvo potvrdilo po tom, ako voči nim starosta uplatnil svoje sistačné právo. Na nesplnenie povinností vo všetkých uvedených prípadoch postačuje nedbanlivostné konanie starostu obce, nie je potrebný jeho úmysel.

Každý prípad zanedbávania povinností starostu obce je nutné vnímať a hodnotiť v spojitosti s jeho právomocou a zodpovednosťou. Nemožno mu pripísať zodpovednosť za neplnenie povinností, ktorých realizácia si vyžaduje súčinnosť iného orgánu obce, spravidla obecného zastupiteľstva, a tento ju neposkytuje spôsobom predpokladaným zákonom. Rovnako mu nemožno vyčítať ako neplnenie povinností to, že sa nepodieľa na plnení úloh

samosprávy obce a nevyužíva právomoc, ak mu v rámci zodpovednosti zákonom vôbec nebola zverená (Sotolář, J., 2011, str. 137 – 138).

Pod opakovaným zanedbávaním povinností treba rozumieť porušenie povinností aspoň v dvoch prípadoch. Hrubým zanedbávaním povinností rozumieme zvlášť závažným spôsobom porušené alebo neplnené dôležité povinnosti zo strany starostu obce, t. j. také, ktoré sú mu uložené priamo zákonom alebo na základe zákona a v jeho medziach. Pritom musí ísť o nespĺnenie alebo porušovanie povinností, ktoré sú nevyhnutnou podmienkou pre riadny výkon jeho funkcie.

Referendum iniciované v tomto prípade obecným zastupiteľstvom má svoju právnu logiku, keďže starosta je najvyšším výkonným orgánom obce a za svoje konanie v oblasti samosprávnych činností zodpovedá obecnému zastupiteľstvu. Zákonodarca však pri tomto referende, jeho právnej konštrukcii, zostáva na polceste, čím narušuje systém vzájomných bŕzd a protiváh, ktorý by mal mať svoje reálne vyjadrenie aj v podmienkach obecnej samosprávy.

Ak sa takto vyhlásené referendum uskutoční, ale obyvatelia obce starostu neodvolajú, potom by mal mať zákon o obecnom zriadení ustanovenie, ktoré *expressis verbis* stanoví, že starosta obce (ktorého voliči neodvolali, čím fakticky potvrdili jeho mandát) je povinný zastupiteľstvo rozpustiť [porovnaj analogické ustanovenie vzťahu moci výkonnej a zákonodarnej podľa čl. 102 ods. 1, písm. e) ústavy, v zmysle ktorého je prezident SR povinný rozpustiť Národnú radu SR, ak nebol v ľudovom hlasovaní iniciovaným národnou radou odvolaný zo svojej funkcie], resp. v takejto situácii dôjde priamo zo zákona k rozpusteniu obecného zastupiteľstva. Keďže poslanci obecného zastupiteľstva i starosta obce odvádzajú svoj mandát priamo od svojich voličov (obyvateľov obce) považujeme takýto postup za právne akceptovateľný, navyiac smerujúci k vyváženému pôsobeniu oboch orgánov samosprávy obce. Ak zákonodarca pasuje obyvateľov obce do pozície arbitra, mal by sa ich verdikt, ktorým je rozhodnutie v miestnom referende, dotknúť nielen mandátu starostu, ale aj mandátu poslancov obecného zastupiteľstva. Ich rozhodnutie vyhlásiť referendum o odvolaní starostu musí byť vyjadrením nielen demokracie, ale aj zodpovednosti, ktorá je jej súčasťou.

Vyhlásenie referenda o odvolaní starostu obce v prípade porušenia Ústavy SR, ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov, má svoje opodstatnenie v ústavnom princípe právneho štátu, podľa ktorého každý – teda aj starosta obce v pozícii verejného činiteľa – je povinný dodržiavať právne predpisy Slovenskej republiky a tým naplňať právnu funkciu ústavy. Tento spôsob miestneho referenda vyznieva z hľadiska jeho zákonného zakotvenia a nožnej praktickej realizácie najkontroverznejšie, pretože vyvoláva niekoľko sporných a nejednoznačných možností výkladu. Práve pri tomto

referende najzreteľnejšie vystupuje do popredia vzťah demokracie a odbornosti, ktorý možno označiť ako univerzálny problém súčasnej obecnej samosprávy.

Ponajprv je otázne, či a do akej miery obecné zastupiteľstvo, presne povedané jeho poslanci, môžu právne relevantne posúdiť, či zo strany starostu ide o porušenie ústavy alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu [pri našej úvahe nemáme na mysli obecné zastupiteľstvo v konkrétnej obci, ale obecné zastupiteľstvo ad abstracto, vzhľadom na tzv. abstraktnú jednotu obcí (Kopecký, M., 1998, str. 156 – 160)]. Ako výnimku z takto vyslovenej pochybnosti možno označiť všeobecne záväzné nariadenie prijaté obecným zastupiteľstvom v príslušnej obci. Treba pripomenúť, že porušovanie takéhoto nariadenia starostom obce možno vnímať ako neplnenie jeho povinností a takúto situáciu umožňuje riešiť prípad miestneho referenda, o ktorom sme hovorili vyššie.

V súvislosti s analyzovanou možnosťou odvolania starostu obce (porušuje ústavu, ústavné zákony, zákony a iné všeobecne záväzného právneho predpisu) sa vynára ďalší problém, či pochybnosť. Ak starosta obce porušuje ústavu alebo iné všeobecne záväzného právneho predpisu a obecné zastupiteľstvo nevyhlási miestne referendum o jeho odvolaní – dopúšťajú sa porušenia zákona aj samotní poslanci obecného zastupiteľstva, t. j. aj oni nesú v takomto prípade právnu zodpovednosť za škody, ktoré by starosta takýmto porušovaním právnych predpisov spôsobil obci alebo iným subjektom (fyzickým, či právnickým osobám)? Odpoveď je zrejme negatívna, čo potvrdzuje aj sám zákonodarcu, ktorý v súvislosti so zakotvením povinností a oprávnení poslancov obecného zastupiteľstva s takouto situáciou nepočíta.

Hodno spomenúť aj tretí problém, či spornú situáciu viažucu sa k analyzovanej forme referenda. Považujeme za viac ako diskutabilné, či v danom prípade možno obyvateľov obce stavať do pozície arbitra, ktorý má hlasovaním rozhodnúť o tom, či starosta porušuje ústavu a iné právne predpisy – s výnimkou všeobecne záväzného nariadenia obce, tak ako sme o ňom hovorili vyššie – (dá za pravdu obecnému zastupiteľstvu) alebo túto domnienku nepotvrdí (dá za pravdu starostovi obce). Máme za to, že v tomto prípade snaha zákonodarcu uplatniť demokraciu zjavne neguje požiadavku odborného (z hľadiska práva) posúdenia veci.

Skúsme sa pozrieť ako vyzerá situácia v obdobných prípadoch, t. j. keď starosta porušuje ústavu a zákony v susedných štátoch, presne povedané v štátoch V4. Ak starosta porušuje opakovane ústavu a zákony v Poľsku, vojvoda ako predstaviteľ štátnej správy na území vojvodstva, ho vyzve, aby s porušovaním týchto právnych predpisov prestal. Pokiaľ nedôjde k náprave, vojvoda predloží predsedovi vlády návrh na odvolanie starostu obce. Ak predseda vlády návrhu vyhovie a starostu odvolá, určí zároveň osobu, ktorá bude dočasne funkciu starostu vykonávať, t. j. do doby, kým si obyvatelia danej obce starostu nezvolia. Vo vzťahu k takémuto postupu treba dodať, že v zmysle súčasnej právnej úpravy (čl. 28e

zákona o samospráve obcí) zánik mandátu starostu obce pred ukončením jeho funkčného obdobia znamená, že sa končí aj mandát zástupcu starostu obce, resp. jeho zástupcov, ak ide o obce (mestá) majúce viac ako 20 000 obyvateľov. Starosta obce, ktorého odvolal predseda vlády z funkcie, môže proti takémuto rozhodnutiu podať žalobu v lehote 30 dní od doručenia rozhodnutia o jeho odvolaní. O žalobe rozhodne príslušný správny súd (Garlicki, L., 2012, s. 317 – 318; Orosz. L. – Jirásková, V., 2007, s. 278).

Právna úprava umožňujúca odvolať starostu obce rozhodnutím predsedu vlády má v Poľsku svojich zástancov i odporcov. Tí druhí poukazujú hlavne na to, že tento spôsob odvolania starostu obce môže byť (a možno aj je) politicky zneužívaný, najmä ak je starosta obce politicky organizovaný v inej politickej strane ako premiér, resp. ak ide o starostu, ktorý je z iných dôvodov nežiaducou persónou.

Inú právnú úpravu ponúka Maďarsko. O starostovi obce, ktorý porušuje ústavu alebo zákony rozhoduje na návrh obecného zastupiteľstva danej obce župný súd. Tento postup sa nám javí ako najprijateľnejší, zodpovedajúci zásadám demokratického a právneho štátu. Pre úplnosť však treba dodať, že mandát starostu obce sa končí aj vtedy, ak z dôvodu porušovania ústavy bolo Národným zhromaždením (maďarský parlament) na návrh vlády a súhlasnom stanovisku ústavného súdu – obecné zastupiteľstvo rozpustené, resp. došlo k jeho rozpusteniu z vlastnej iniciatívy (čl. 35 ods. 4 až 6 ústavy Maďarska).

Odlíšná je situácia v Českej republike, kde sa uplatňuje tzv. starostenský model obecnej samosprávy. Starostu volí zo svojich členov obecné zastupiteľstvo, ktoré ho môže kedykoľvek - aj bez udania dôvodu – odvolať.

Berúc do úvahy všetky vyslovené pochybnosti dotýkajúce sa našej právnej úpravy využitia referenda a zohľadňujúc skúsenosti krajín V4, považujeme za reálne a odôvodnené, aby otázky porušovania ústavy, ústavných zákonov, zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov zo strany starostu obce posudzovali a rozhodovali o nich orgány ochrany práva, hlavne prokuratúra a súdy. Následne by obligatórnym dôvodom na vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce iniciovaným obecným zastupiteľstvom zostala len situácia, keď starosta obce hrubo alebo opakovane zanedbáva svoje povinnosti vyplývajúce mu z funkcie starostu.

Záver

Miestne referendum ako forma priamej demokracie si vyžaduje nielen precíznu právnú úpravu – ktorá mu dnes chýba – ale aj určité finančné prostriedky, pričom jeho organizácia zamestnáva predstaviteľov obecnej samosprávy, berie im energiu a čas, ktorý by mohli venovať riešeniu iných otázok a problémov spojených so samosprávou obce. Aj preto je nutné inštitút miestneho referenda ako formu odvolania starostu obce spájať s jej

efektívnym fungovaním, ktorého priebeh či výsledok nebude mať dohru na prokuratúre alebo súde.

Z toho čo sme v príspevku uviedli by bolo možné sumarizovať tieto požiadavky smerujúce k právnej úprave miestneho referenda ako spôsobu ukončenia mandátu starostu obce jeho odvolaním:

- právna úprava musí mať ambíciu poskytovať taký register opatrení, ktoré spoľahlivo umožnia riešiť akúkoľvek situáciu spojenú s praktickým uplatňovaním sledovaného inštitútu,
- zákonodarca musí dbať o skĺbenie požiadaviek demokracie a odbornosti spojených s realizáciou tejto formy miestneho referenda,
- právna úprava musí rešpektovať a prispievať k vyváženému fungovaniu vzájomných bŕzd a protiváh medzi obecným zastupiteľstvom a starostom obce,
- pri zabezpečení všetkých uvedených požiadaviek by mal zákonodarca vychádzať z najnovších poznatkov právnej teórie, skúseností iných demokratických krajín, osobitne štátov V4 a zároveň rešpektovať možnosti a potreby obecných samospráv v Slovenskej republike.

Literatúra:

1. GARLICKI, L.: Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykladu, wydanie 16, Warszawa: LIBER, 2012
2. KOPECKÝ, M.: Právní postavení obcí, Základy obecního práva. Praha: CODEX Bohemia, 1998
3. OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice: UPJŠ, PF, 2007
4. PALÚŠ, I. – HENCOVSKÁ, M.: Starosta obce ako orgán verejnej moci, Viazanosť verejnej správy právom. Košice: UPJŠ, FVS, Zborník vedeckých prác, 2013
5. SOTOLÁŘ, J.: Samospráva obce, Obecné zriadenie na Slovensku. Košice: Sotac, s. r. o., 2011, ISBN 978-80-89446-23-0
6. SZEWC. A. – JYŽ, G. – PLawecki, Z.: Ustawa o samorzadzie gminnym. 4 wydanie, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business, 2012

Adresa autora:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín

Popradská 66, 041 32 Košice 1

E-mail: igor.palus@upjs.sk

Význam správy daní v boji proti daňovým únikom

The role of tax administration in the fight against tax evasion

Marta Orviská, Ján Huňady, Kamil Ščerba

Abstract

The paper aims to examine the relationship between the quality of tax administration and the scope for tax evasion as well as identify key problems. We examined this problem from several multiple perspectives. The World Bank Enterprise Survey has been used as the primary source of the data, but several other sources of information have also been used in the analysis. Probit and tobit regressions have been applied in order to identify key factors affecting the problems with tax administration, the shadow economy and the frequency of tax audits. We concluded that tax audits in Slovakia should have been more focused on rural firms in the transportation and construction sectors. Moreover, we also observed a negative correlation between the percentage of online tax returns and the VAT gap.

Keywords: tax administration, tax evasion, shadow economy, tax audit.

Úvod

V aktuálnom období sa väčšina členských štátov EÚ snaží výrazne konsolidovať verejné financie. Čoraz viac pozornosti je na strane verejných príjmov venované efektívnemu výberu daní a problému daňových únikov. Intenzívne sa skúmajú možnosti znižovania daňových únikov pri priamych aj nepriamych daniach. V prípade ich redukcie je totiž možné dosiahnuť vyššie daňové príjmy bez nutnosti zvýšenia daňových sadzieb. Zvýšenie daňových príjmov touto cestou je síce náročné, ale nepredpokladá nevyhnutnosť dosiahnutia výrazného ekonomického rastu a zároveň vedie k vyššej daňovej spravodlivosti.

Správa daní zahŕňa inštitúcie priamo zodpovedné za výber daní v štáte a tak je zrejmé, že správne fungovanie týchto orgánov môže mať značný dopad na samotný rozsah daňových únikov. Zlepšenie systému správy daní by mohlo viesť k lepšiemu zhromažďovaniu daňových príjmov ako aj k zníženiu administratívnych nákladov bez

vážneho negatívneho dopadu na ekonomiku. Jedným z najzreteľnejších príkladov je úspešnosť daňovej kontroly.

Príspevok má za cieľ preskúmať závislosť medzi kvalitou správy daní a rozsahom daňových únikov a identifikovať kľúčové problematické oblasti. V príspevku tiež komparujeme situáciu v oblasti správy daní vo viacerých krajinách OECD a EÚ, s akcentom vplyvu na podnikateľské aktivity v legálnej aj tieňovej ekonomike. V prvej časti sumarizujeme súčasnú úroveň poznania oblasti determinantov daňových únikov prostredníctvom výsledkov doteraz realizovaných štúdií, pričom dôraz je kladený predovšetkým na inštitucionálne faktory. V druhej časti sa zameriavame na kvalitu správy daní, ako potenciálne významný prvok ovplyvňujúci rozsah daňových únikov v krajine. V tretej časti stručne popisujeme použité metódy a využívané údaje, ktoré následne aplikujeme. Na záver sumarizujeme najdôležitejšie poznatky a predkladáme odporúčania pre daňovú politiku a fungovanie správy daní.

1. Vybrané determinanty daňových únikov a tieňovej ekonomiky

V literatúre sú uvádzané viaceré potenciálne významné faktory determinujúce rozsah daňových únikov a tieňovej ekonomiky. Prioritnú pozornosť v našom príspevku budeme v súlade s naším cieľom venovať predovšetkým inštitucionálnym faktorom. Na úvod stručne zosumarizujeme aj iné faktory, a to najmä faktory týkajúce sa podnikov, ktoré ďalej v našej analýze tiež zohrávajú významnú úlohu. Medzi faktory ovplyvňujúce zapojenie sa podniku do aktivít tieňovej ekonomiky radia viacerí autori jeho veľkosť. (Rice, 1992; Hanlon, Mills a Slemrod, 2007). Tedds (2010) vo svojej analýze daňových únikov dospel k záveru, že významnými faktormi sú okrem veľkosti podniku aj organizačno-právna forma podniku, vek, vlastníctvo, konkurencia, daňové kontroly a audit. V kontexte správy daní Nur-Tegin (2008) v analýze transformujúcich sa krajín zistil, že menšie spoločnosti sa budú viac dopúšťať daňových únikov, možno aj z toho dôvodu, že správcovia dane budú svoju pozornosť zameriavať na veľké podniky s pravdepodobne vyšším potenciálnym príjmom pri zistení nedostatkov.

Faktory, ktoré sa týkajú inštitucionálnych aspektov majúce vplyv na veľkosť tieňovej ekonomiky zahŕňajú často predovšetkým korupciu (Friedman a kol., 2000; Dreher a Schneider, 2010, Buehn a Schneider, 2010). V súlade s uvedeným faktom, Schleifer (1997) spájal aktivity neoficiálneho sektora so snahou vyhnúť sa skorumpovaným úradníkom. Tedds (2010) tiež zdôraznil, že korupcia na úrovni vlády a organizovaný zločin ovplyvňujú rozsah nevidovaných aktivít, avšak nie politickú nestabilitu alebo spravodlivosť právneho systému. Je zrejmé, že korupcia, tieňová ekonomika a daňové úniky sú zvyčajne

výrazne prepojené problémy. Friedman a kol. (2000) skúmajú súvislosti medzi korupciou a veľkosťou tieňovej ekonomiky. Argumentujú, že podnikatelia začnú realizovať svoje aktivity v tieňovej ekonomike, aby sa "vyhli hrabivej ruke korupcie". V dôsledku čoho sa skorumpované vlády stávajú "malými vládami". Avšak podpora daňových únikov je jasne druhé najlepšie riešenie. Prvé najlepšie riešenie je boj s korupciou samotnou. Johnson a kol. (2000) uvádzajú ďalšie dva dôvody, prečo podniky môžu začať s podnikaním v neoficiálnej ekonomike. Po prvé, niektoré podniky môžu skrývať časť svojich výstupov, aby unikli vydieraniu zločineckých skupín, ktorým by podľa Gustafsona (1999) niektorí vládni zamestnanci mohli ponúknuť informácie cez daňové a iné štatistické výkazy. Toto tvrdenie podporuje analýzu Schleifera (1997), ktorý tiež spájal odchod podnikov do neoficiálnej ekonomiky v ich snahe vyhnúť sa korupcii zamestnancov verejno-právnych inštitúcií. V štúdiách bol tiež diskutovaný význam kvality inštitúcií a byrokracia (Dreher, Kotsogiannis, a McCorrison, 2009; Johnson a kol., 2000; Lacko, 2000; Torgler a Schneider, 2009; Friedman a kol. (2000)). Schleifer (1997) zdôrazňuje, že zisky z aktivít v oficiálnej ekonomike sa znižujú, ak málo kvalitné inštitúcie sťažujú vymáhanie zmlúv, ako tvrdí Marcouillier a Young (1995).

Lacko (2000) došla k záveru, že rozsah tieňovej ekonomiky je spájaný s množstvom regulačných opatrení a voľnosťou, ktoré majú úradníci v implementácii týchto opatrení, a že väčší rozsah aktivít tieňovej ekonomiky je spájaný so slabšími verejnými službami, determinovanými úrovňou korupcie a absenciou právneho štátu. Dôkazy o vplyve zdaňovania sú rôznorodé. Niektorí autori zistili, že vyššie daňové sadzby tlačia podniky k odchodu z oficiálnej ekonomiky (Kamdar, 1997; Tedds, 2010; Lacko, 2000), avšak niektorí experti nachádzajú opačné zistenia. Tak Friedman a kol. (2000) zistili, že vyššie daňové príjmy boli pozitívne korelované so silnejším právnym prostredím a tým aj menším neformálnym sektorom.

2. Správa daní ako jeden z kľúčových faktorov daňových únikov

Tak ako uvádza napríklad Becker (1968) vyhýbanie sa daniam je racionálne úžitok maximalizujúce konanie realizované daňovníkmi vtedy, keď prospech z úspešnej realizácie daňového úniku je vyšší ako náklady spojené s potenciálnou daňovou kontrolou, odhalením a následným trestom. Na základe uvedeného je možné povedať, že rastúca početnosť a účinnosť daňových kontrol vykonaných daňovými úradmi by mohla byť naozaj účinným nástrojom boja proti daňovým únikom. Pravdepodobnosť odhalenia, daňová kontrola a stanovenie pokút môžu byť považované za faktory čiastočne determinujúce dodržiavanie daňových predpisov v krajine.

Rozdiel medzi skutočne zaplatenými daňami a daňami, ktoré by mali byť zaplatené, ak by všetci jednotlivci a firmy uviedli všetky svoje aktivity a transakcie správne a v súlade so zákonom sa nazýva daňová medzera. (Novysedlák a Palkovičová, 2012). V prípade dane z pridanej hodnoty hovoríme potom o medzere na "DPH". Bird a Gendron (2006) uvádzajú, že medzera na DPH je väčšinou oveľa menšia v krajinách, ktoré majú vo všeobecnosti lepšiu daňovú správu v oblasti dane z pridanej hodnoty. Daňová medzera je jedným z najbežnejších ukazovateľov, na základe ktorých je možné zhodnotiť úspešnosť výberu daní. Je však zrejmé, že daňová medzera odráža celkovú úroveň vyhýbania sa platenia daní v krajine, a tie sú pochopiteľne ovplyvnené kvalitou správy daní len čiastočne. Menšia daňová medzera tak samozrejme nemusí nutne znamenať účinnejšiu daňovú správu v krajine. Okrem toho tu nie je zohľadnená veľkosť vstupov správy daní. Keď sa pozrieme na daňové príjmy ako potenciálne výstupy z daňového systému štátu, verejné výdavky v podobe priamych administratívnych nákladov sú potom vstupy do tohto systému. Medved', Nemeč a kol. (2011) definujú, priame administratívne náklady ako náklady verejnej správy na organizáciu daňového systému. Tieto náklady rastú so vzrastajúcou zložitou daňového systému. Okrem priamych administratívnych nákladov však nemožno zabúdať ani na význam vyvolaných nákladov zdanenia pre samotného daňovníka, ktoré môžu mať taktiež značný vplyv na pravdepodobnosť uskutočnenia daňového úniku.

Tak ako sme už vo všeobecnosti uviedli v predchádzajúcej časti ďalším významným problémom je korupcia, ktorá sa môže týkať okrem iných inštitúcií verejného sektora aj správy daní. Korupcia v prípade zamestnancov správy daní je o to váženejší problém, že priamo determinuje úspešnosť výberu dane. Negatívny vplyv korupcie na objem daňových výnosov bol potvrdený napr. Tanzim a Davoodim (1997). Obdobne aj Imam a Jacobs (2007), ktorí skúmali tento problém na údajoch s oblasti Stredného východu uvádzajú, že korupcia ako inštitucionálna premenná má významný negatívny vplyv na daňové príjmy.

Podľa Birda (2010) tranzitívnym krajinám sa v 90-tych rokoch nepodarilo výrazne zlepšiť fungovanie správy daní, pričom boli zavedené nové daňové štruktúry. To malo za následok veľmi nerovnomerné daňové zaťaženie, značný rozsah daňových únikov a nižšie ako očakávané daňové príjmy. Feld a Frey (2007) na základe analýzy údajov zo Švajčiarska uvádzajú, že rešpektovanie daňových subjektov a do určitej miery ohľaduplný prístup správy daní by pomohol výrazne znížiť rozsah daňových únikov. Autori tiež zdôrazňujú úlohu dôvery medzi daňovníkmi a daňovými úradmi a predpokladajú, že vybudovanie väčšej dôvery v daňovú správu by pomohlo zvýšiť daňové príjmy. Vybudovanie dobrého obrazu správy daní v spoločnosti však nie je jednoduchá úloha. Väčšina ľudí totiž vníma daňovú správu negatívne, keďže je spätá s platením daní a tým aj s redukciou ich disponibilného dôchodku. Bird a kol. (2006) uvádzajú, že udržateľný daňový systém je založený na spravodlivosti,

zodpovednej vláde a silným prepojením medzi zaplatenými daňami a poskytovaním verejných statkov. Práve uvedené prepojenie je zvyčajne problematické a to predovšetkým v ekonomicky menej rozvinutých ekonomikách.

3. Použité údaje a metódy

V analytickej časti práce používame údaje z viacerých databáz. Okrem údajov z databázy OECD (2016) je prioritným zdrojom údajov databáza Svetovej Banky (2016) z prieskumu World Bank Enterprise Survey z rokov 2009 a 2013. Našu analýzu sme zamerali predovšetkým na krajiny EÚ, pre ktoré bolo možné z uvedenej databázy získať údaje. Ide o tieto členské štáty EÚ: Bulharsko, Česká republika, Estónsko, Chorvátsko, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Poľsko, Slovensko, Slovinsko, Rumunsko.

Pri analýze daňových únikov boli doteraz údaje z tejto databázy využívané viacerými autormi (napr. Medved', Nemeč at al., 2011 a Nur – Tegin, 2008). Otázky v prieskume, ktorými sme sa v analýze zaoberali sa týkajú predovšetkým skutočností:

- a) či podniky konkurujú podnikom realizujúcim svoje aktivity v tieňovej ekonomike;
- b) do akej miery sú aktivity v tieňovej ekonomike vnímané ako problém pre činnosť podnikov v oficiálnej ekonomike;
- c) do akej miery je správa daní podnikmi vnímaná ako prekážka pre podnikanie;
- d) aká je frekvencia daňových kontrol v podnikoch.

Na základe odpovedí respondentov na prvú otázku je možné zistiť odvetvia, krajiny a regióny, ktoré sú najviac zasiahnuté aktivitami tieňovej ekonomiky. Odpovede na druhú otázku umožňujú určiť vplyv neoficiálnej ekonomiky a daňových únikov na podniky. Odpovede na tretiu a štvrtú otázku zohľadňujú skutočnosť, do akej miery správa daní kontroluje súkromný sektor v oblasti daní ako tieto skutočnosti ovplyvňujú podnikanie.

U dvoch premenných tieňovej ekonomiky predpokladáme, že znalosti o konkurencii v podnikoch, ktoré sú aktívne v tieňovej, resp. neoficiálnej ekonomike, sú väčšie v podnikoch, ktoré zdieľajú podobné vlastnosti s ohľadom na odvetvie, geografickú polohu, resp. veľkosť. Problémy, ktoré môžu byť spôsobené aktivitami podnikov, pôsobiacimi v neoficiálnej ekonomike tiež odzrkadľujú vnímanie tieňovej ekonomiky podnikom, avšak môžu byť ovplyvnené aj činnosťou úradov. Okrem predpokladaných rozdielov medzi odvetviami tiež skúmame, či existuje určitý stupeň separácie jednotlivých trhov, v ktorých podniky oficiálneho a neoficiálneho sektora vykonávajú svoje aktivity. To môže súvisieť napríklad s dodatočnou dokumentáciou potrebnou pri exporte tovaru, podniky orientované na export môžu byť preto

do určitej miery chránené pred konkurenciou podnikov pôsobiacich v neoficiálnej ekonomike. Dve premenné týkajúce sa daní budú tiež ovplyvňované charakteristikami podniku. Predpokladáme, že počet daňových inšpekcí rastie s veľkosťou podniku. Je možné tiež predpokladať, že takéto inšpekcie sú cielené na subjekty, ktoré sa s najväčšou pravdepodobnosťou budú vyhýbať plateniu daní, a teda budú častejšie v niektorých vybraných sektoroch.

Výskum realizujeme na základe širokej palety vedeckých metód skúmania. V prípade kvantitatívnych metód, ktoré tvoria dominantnú časť analýzy ide predovšetkým o probit a tobit metódy regresnej analýzy, nakoľko vysvetľované premenné majú diskretný charakter. Okrem toho tiež používame metódu korelačnej analýzy.

4. Analýza

V tejto časti podrobnejšie preskúmame vybrané aspekty správy daní v súvislosti s ich potenciálnym vplyvom na rozsah daňových únikov vo vybraných krajinách. Je zrejmé, že medzi jednotlivými krajinami existujú v oblasti správy daní a jej štruktúry pomerne výrazne rozdiely. Jednotlivé zložky správy daní a ich početnosť v krajinách OECD je uvedená v tab.1.

Tabuľka 1: Počet organizačných zložiek správy daní v krajinách OECD

Krajina	Počet operačných jednotiek daňovej správy					
	Riaditeľstvá	Regionálne úrady	Lokálne pobočky	Národné centrá spracovania údajov	Call centrá	Iné úrady
Austrália	1	17	11	-	10	5
Belgicko	1	35	3 153	5	15	1
Bulharsko	1	6	23	-	1	-
Cyprus	2	15	-	5	-	1
Česká rep.	1	15	201	-	-	1
Čile	1	19	47	1	1	-
Čína	1	71	6667	-	68	-
Dánsko	0	0	28	-	1	-
Estónsko	1	-	15	-	1	-
Fínsko	1	-	37	1	2	-
Francúzsko	1	110	1 283	9	14	6
Grécko	1	2	118	2	2	-
Holandsko	1.1	14	-	1	1	4
Chorvátsko	1	20	124	-	1	1
Írsko	1	7	74	-	-	6
Island	1	8	-	-	1	-
Izrael	1	-	80	1	1	-
Japonsko	1	12	518	-	-	33
Kanada	1	5	39	8	10	-
Kórea	1	6	111	1	1	2
Litva	1	10	-	1	1	1
Lotyšsko	1	-	32	-	1	-
Luxembursko	2	-	84	4	-	-
Maďarsko	1	25	50	1	8	2
Malta	3.1	1	-	-	1	1
Mexiko	1	6	67	2	3	49
Nemecko	17.1	12	546	12	34	16
Nórsko	1	5	108	1	1	1
Nový Zéland	1	-	17	3	6	-
Poľsko	1	32	400	1	4	-
Portugalsko	1	36	367	-	80	-
Rakúsko	1	5	40	-	-	-
Rumunsko	1	8	215	1	1	-
Rusko	1	84	910	1	6	19
Slovensko	1	17	153	-	1	2
Slovinsko	1	16	-	-	4	41
Spojené štáty	1	139	119	28	19	-
Španielsko	1	56	227	2	2	1
Švajčiarsko	1	-	-	-	-	-
Švédsko	1	8	63	1	1	-
Taliansko	1	34	213	3	7	-
Turecko	1	70	1 063	2	2	52
Veľká Británia	1	-	-	-	19	362

Zdroj: OECD (2016) - Tax database.

Slovensko má z tohto hľadiska pomerne štandardnú štruktúru správy daní, ktorá je porovnateľná s väčšinou iných rozvinutých krajín podobnej veľkosti. Je zrejmé, že počet jednotlivých úradov je zvyčajne závislý predovšetkým od počtu obyvateľov a rozlohy krajiny. Zaujímavé sú vybrané ukazovatele na porovnateľnej báze, ktoré sú sumarizované v tabuľke 2. Pri skúmaní podielu daňových priznaní podaných on-line pri DPH a dani z príjmov právnickej osoby sa dá očakávať, že vyšší podiel on-line daňových priznaní umožňuje správe daní jednoduchšie spracovanie, ale aj kontrolu. Zároveň sa tým redukujú vyvolané náklady

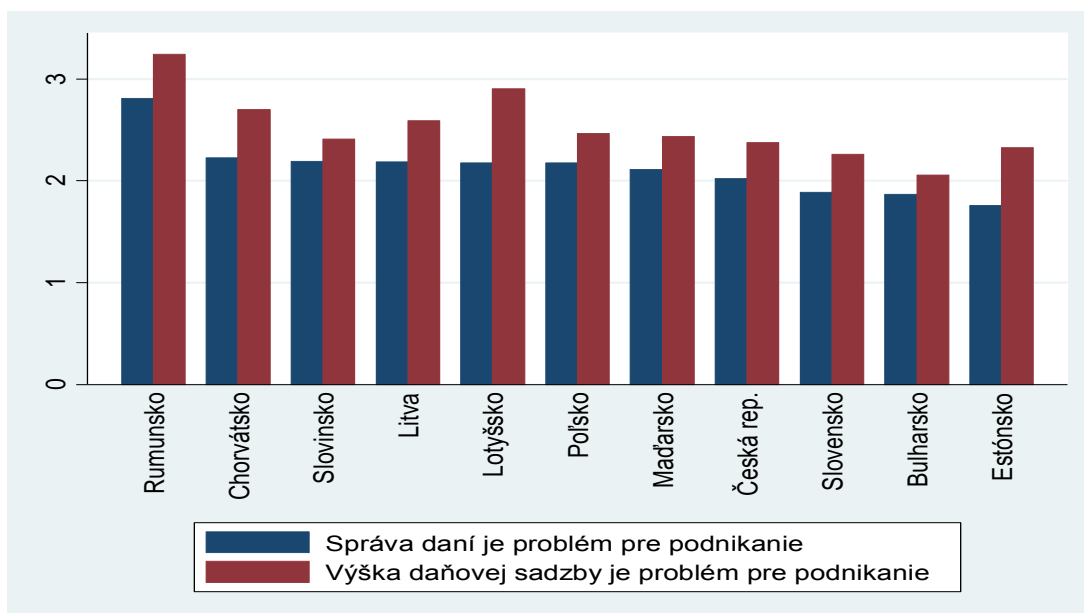
zdanenia daňovníkov, čo môže mať pozitívne dôsledky na pokles daňových únikov. Na druhej strane objem priamych administratívnych nákladov správy daní v pomere k daňovým príjmom odzrkadľuje efektívnosť správy daní. Okrem ukazovateľov týkajúcich sa správy daní používame aj dva ukazovatele súvisiace s rozsahom daňových únikov. Ide o ukazovateľ odhadovaného rozsahu tieňovej ekonomiky (podľa Schneider, 2015) a medzeru na DPH (podľa Európskej komisie, 2015).

Tabuľka 2: Vybrané ukazovatele týkajúce sa správy daní a daňových únikov v krajinách OECD

	Podiel zamestnancov daňovej správy (v %)				Podiel daňových priznaní podaných elektronicky (v %)		Priame administratívne náklady daňovej správy / daňové príjmy	Odhadovaný rozsah tieňovej ekonomiky (Schneider, 2015)	Medzera na DPH (% z daňových príjmov) (Európska komisia, 2015)
	vo veku pod 30 rokov	vo veku nad 50 rokov	zaoberajúci sa daňovou kontrolou	zaoberajúci sa výberom daňových nedoplatkov	DPH	daň z príjmov F.O.			
Belgicko	6,90	53,60	n.a.	n.a.	97,00	82,00	1,17	16,20	0,11
Bulharsko	8,70	31,60	42,00	9,80	94,00	52,00	1,25	30,60	0,17
Cyprus	1,00	39,00	36,70	11,80	4,00	97,00	1,16	26,20	n.a.
Česká rep.	6,90	41,50	19,00	5,80	17,00	21,00	1,31	15,10	0,22
Dánsko	3,00	56,00	40,70	8,20	99,00	100,00	0,48	12,00	0,09
Estónsko	16,20	34,80	67,00	10,10	99,00	99,00	0,40	26,20	0,17
Fínsko	5,60	57,20	38,90	9,50	85,00	58,00	0,75	12,40	0,04
Francúzsko	4,00	48,00	15,30	10,10	82,00	96,00	1,11	12,30	0,09
Grécko	2,00	51,00	25,00	10,00	n.a.	0,00	n.a.	22,40	0,34
Holandsko	5,00	55,70	41,80	7,40	100,00	100,00	0,95	9,00	0,04
Chorvátsko	2,00	44,00	19,80	8,60	98,00	n.a.	0,80	27,70	n.a.
Írsko	2,60	50,70	30,70	14,30	98,00	99,00	0,85	11,30	0,11
Litva	10,80	44,80	28,70	6,70	97,00	48,00	0,81	25,80	0,38
Lotyšsko	14,00	30,00	25,90	8,10	99,00	91,00	1,06	23,60	0,30
Luxembursko	11,80	20,60	42,10	17,10	50,00	0,00	0,93	8,30	0,05
Maďarsko	17,40	20,70	36,30	15,30	99,00	99,00	1,15	21,90	0,24
Malta	n.a.	n.a.	12,90	4,90	3,00	13,00	0,95	24,30	0,26
Nemecko	13,80	41,90	39,60	6,80	80,00	n.a.	1,35	12,20	0,11
Poľsko	7,00	30,00	24,80	12,10	33,00	10,00	1,60	23,30	0,27
Portugalsko	0,70	55,70	16,80	18,80	100,00	100,00	0,99	17,60	0,09
Rakúsko	7,00	46,00	63,70	10,40	89,00	97,00	0,67	8,20	0,11
Rumunsko	3,10	29,00	22,50	34,10	86,00	74,00	1,21	28,00	0,41
Slovenia	0,00	14,00	57,60	18,50	99,00	99,00	0,89	23,30	0,06
Slovensko	11,00	27,00	22,90	4,20	49,00	15,00	1,43	14,10	0,35
Španielsko	0,80	56,20	22,60	19,70	96,00	99,00	0,67	18,20	0,17
Švédsko	8,20	43,80	32,50	0,00	75,00	75,00	0,39	13,20	0,04
Taliano	1,00	55,00	38,40	2,80	100,00	100,00	1,03	20,60	0,34
Veľká Británia	10,30	40,50	42,70	12,00	99,00	97,00	0,73	9,40	0,10

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov OECD (2016), Európska komisia (2015) a Schneider (2015)

V ďalšej časti analýzy preskúmame údaje z prieskumu World Bank Enterprise Survey odzrkadľujúce vnímanie správy daní a tieňovej ekonomiky podnikateľskou sférou. Vnímanie daňových sadzieb a správy daní ako potenciálnych prekážok pre podnikanie vo vybraných krajinách je uvedené na grafe 1.

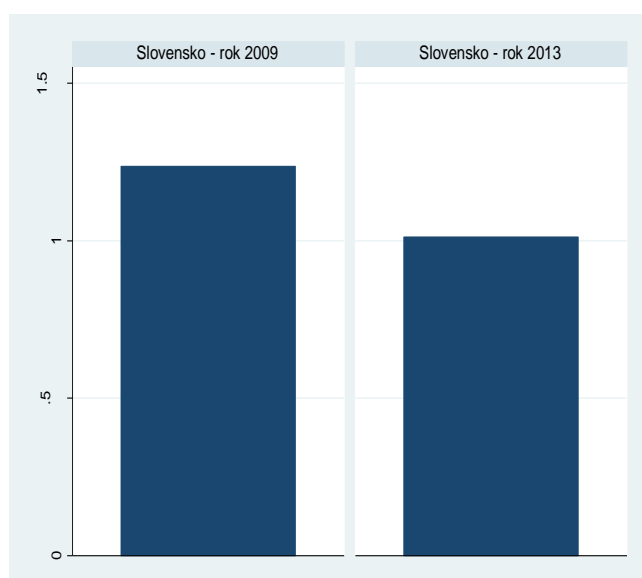


Graf 1: Správa daní a výška daňovej sadzby ako vnímané problémy pre podnikanie

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Svetovej Banky (2016).

Výška daňových sadzieb je považovaná vo všetkých krajinách za väčší problém ako samotná správa daní. Správa daní sa javí byť najproblematickejšia v Rumunsku a naopak najmenší problém s ňou majú podniky v Estónsku. Na grafe 2 je zobrazená zmena vo vnímaní správy daní na Slovensku. Medzi rokmi 2009 a 2013 došlo k významnému poklesu negatívneho vnímania správy daní medzi podnikmi.

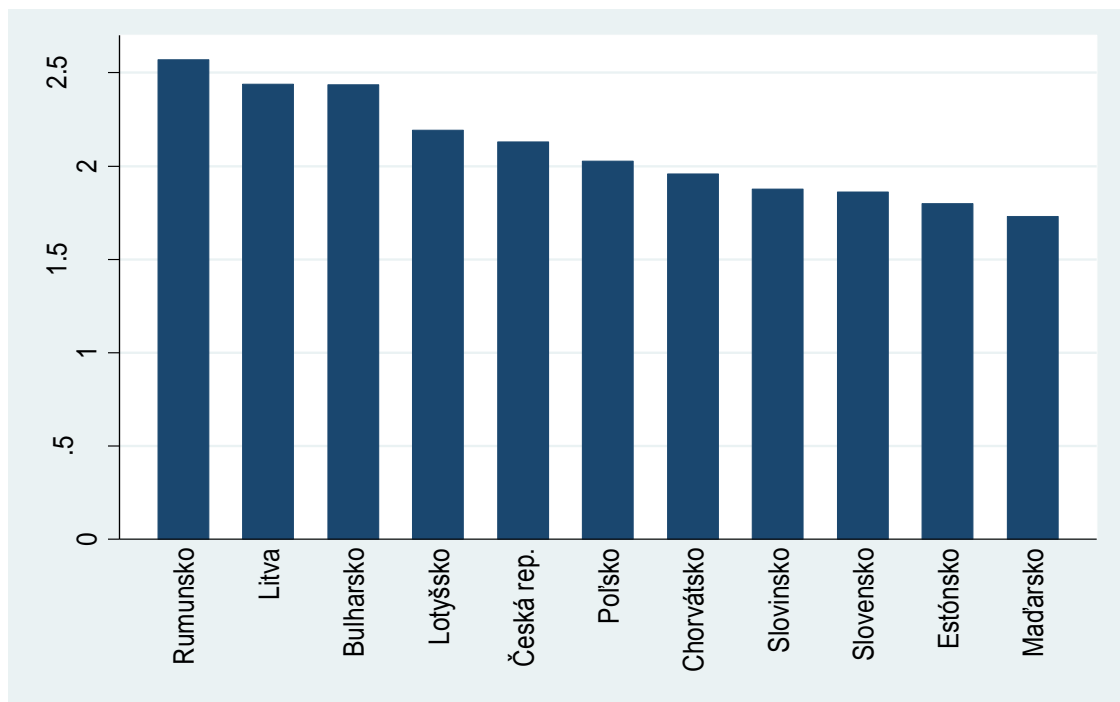
Intenzita problémov spojených s tieňovou ekonomikou v jednotlivých nových členských štátoch je zobrazená na Grafe 2.



Graf 2: Správa daní ako vnímaný problém pre podnikanie v SR v rokoch 2009 a 2013

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Svetovej Banky (2016).

Poznámka: kódovanie odpovedí: Správa daní ... 0 = nie je prekážkou, 1 = tieňová ekonomika je malou prekážkou, 3 = tieňová ekonomika je miernou prekážkou, 4 = tieňová ekonomika je významnou prekážkou podnikania.



Graf 3: Vnímané problémy podnikov spojené s tieňovou ekonomikou

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Svetovej Banky (2016).

Poznámka: Kódovanie odpovedí: Tieňová ekonomika ... 0 = nie je prekážkou, 1 = je len malou prekážkou, 3 = je miernou prekážkou, 4 = je významnou prekážkou podnikania.

Bližšie sa na intenzitu uvedených problémov pozrieme aj z hľadiska medziregionálnych rozdielov v SR. Údaje dostupné na úrovni regiónov NUTS 2 sú uvedené v Tabuľke 5 a Tabuľke 6. Medzi Bratislavským krajom, stredným Slovenskom a východným Slovenskom existujú v prípade niektorých ukazovateľov pomerne výrazné rozdiely. Tieňová ekonomika sa javí byť o niečo výraznejší problém na západnom Slovensku ako v ostatných regiónoch. Podobne aj počet konkurenčných firiem zapojených do tieňovej ekonomiky je najvyšší práve v tomto regióne. Na druhej strane na východné Slovensko je uvádzaná výrazne vyššia frekvencia daňových kontrol. Tento fakt prekvapivo nekorešponduje s vyššie uvedenými zisteniami o možnom rozsahu tieňovej ekonomiky v jednotlivých regiónoch.

Tabuľka 5: Vnímanie daňovej kontroly podnikmi v regiónoch SR

	Bratislavský kraj	Západné Slovensko	Stredné Slovensko	Východné Slovensko
Správa daní je problém (prekážka) podnikania	1,07	1,62	1,04	1,15
Frekvencia daňových kontrol	1,95	1,64	1,89	4,51

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Svetovej Banky (2016). Poznámka: Vyššia hodnota ukazovateľa znamená vážnejšie problémy resp. vyššiu frekvenciu daňových kontrol.

Tabuľka 6: Vnímanie tieňovej ekonomiky podnikmi v regiónoch SR

	Bratislavský kraj	Západné Slovensko	Stredné Slovensko	Východné Slovensko
Tieňová ekonomika je problém (prekážka) podnikania	1,23	1,56	1,07	1,16
Konkurenti sú v tieňovej ekonomike	0,28	0,44	0,31	0,22

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Svetovej Banky (2016). Poznámka: Vyššia hodnota ukazovateľa znamená vážnejšie problémy resp. intenzívnejšiu účasť konkurentov v tieňovej ekonomike.

Ďalej preskúmame jednotlivé faktory potenciálne vplyvajúce na uvedené štyri premenné prostredníctvom regresnej analýzy, pričom berieme do úvahy len dostupné údaje za 11 členských štátov EÚ. Výsledky regresnej analýzy sú uvedené v Tabuľke 7.

Tabuľka 7: Výsledky regresnej analýzy

Charakteristika podniku:	1.1	1.2	1.3	1.4
	Tieňová ekonomika je prekážkou podnikania	Konkurenčné podniky sú v tieňovej ekonomike	Správa daní je prekážkou podnikania	Frekvencia daňových kontrol
Nový podnik	-0.0105 (0.14)	-0.1154 (1.28)	0.1457* (2.13)	1.934 (0.65)
Malý podnik	0.0134 (0.25)	0.065 (0.95)	-0.1708** (3.30)	-4.02** (8.77)
Stredný podnik	0.0419 (0.79)	0.0364 (0.55)	-0.0485 (0.97)	-3.041** (7.10)
Na vidieku	0.0127 (0.23)	0.1692* (2.53)	-0.0917 (1.72)	-3.001** (5.28)
V menšom meste	-0.0522 (0.89)	0.0535 (0.75)	-0.1583** (2.91)	-3.238** (4.82)

Zahraničné vlastníctvo	-0.1934**	-0.1296	-0.0099	-2.286*
	(2.74)	(1.49)	(0.16)	(2.46)
Skupina podnikov	-0.0367	-0.0871	-0.1282*	-1.359**
	(0.55)	(1.05)	(2.02)	(3.06)
Kooperujúci podnik	-0.2552*	-0.0296	0.0017	-0.1884
	(2.09)	(0.19)	(0.02)	(0.05)
s.r.o.	-0.2217**	0.3013**	0.0719	-1.615
	(2.82)	(2.99)	(1.05)	(0.39)
a.s.	-0.2001	0.257	0.0042	-1.849
	(1.78)	(1.83)	(0.04)	(0.52)
Živnostník	-0.0215	0.5043**	0.2224**	-1.972
	(0.23)	(4.22)	(2.57)	(0.52)
Exportná orientácia	-0.0045**	-0.0037**	7.70E-04	0.0155
	(5.16)	(3.51)	(0.98)	(0.91)
<i>Sektory:</i>				
Potravinárstvo	0.0206	-0.0344	0.1412	0.4438
	(0.21)	(0.28)	(1.54)	(0.60)
Textil	-0.3601	-0.2428	0.1088	-0.8771
	(1.70)	(0.96)	(0.66)	(1.10)
Odevy	0.0994	0.1687	-0.0807	-1.074
	(0.73)	(1.12)	(0.66)	(1.71)
Stavebníctvo	0.2495**	0.4378**	-0.0504	-0.3839
	(3.22)	(4.76)	(0.68)	(0.63)
Iné služby	0.1705	0.259	0.0602	-0.137
	(1.52)	(1.73)	(0.56)	(0.13)
Veľkoobchod	0.0166	-0.0435	-0.1089	0.5833
	(0.22)	(0.43)	(1.49)	(0.64)
Maloobchod	0.0081	0.1342	0.1051*	3.160**
	(0.14)	(1.90)	(1.97)	(4.05)
Ubytovanie	-0.0764	0.0844	0.018	0.4674
	(0.63)	(0.64)	(0.18)	(0.44)
Doprava	0.2398*	0.4469**	-0.0159	-1.184*

	(2.50)	(4.06)	(0.17)	(2.49)
Počet pozorovaní	2907	2841	3106	1558
Log Likelihood	-4219	-1753	-4483	-6494
χ^2	284	209	628	438

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Svetovej Banky (2016).

*Poznámka: Hodnoty v zátvorkách (.) sú t-štatistiky, **/* znamenajú štatistickú významnosť na hladine 1%/5%. Na odhad parametrov regresných modelov 1.1 až 1.3 sme použili probit regresiu v prípade modelu 1.4 bola použitá tobit regresia so spodnou hranicou 0 a hornou hranicou 365.*

Výsledky regresie 1.1 naznačujú, že tieňová ekonomika predstavuje menší problém pre podniky s exportným zameraním a podniky vo vlastníctve zahraničných firiem. Naopak tento problém je najvýznamnejší v prípade stavebných a dopravných podnikov. Na základe výsledkov regresie 1.2 môžeme povedať, že konkurenciu v podobe podnikov z tieňovej ekonomiky vnímajú intenzívnejšie podniky na vidieku, spoločnosti s ručením obmedzeným, živnostníci a podniky s malou alebo žiadnou exportnou orientáciou predaja. Konkurencia v podobe podnikov z tieňovej ekonomiky je častejšia opäť v podnikoch zo sektorov dopravy a stavebníctva.

Regresia 1.3 sa vzťahuje k problémom spôsobeným správou daní. Ako sa dalo očakávať tieto problémy sú výraznejšie v prípade nových firiem a živnostníkov. Naopak tieto problémy sú menšie v prípade malých firiem a podnikov vo vidieckych oblastiach. Napokon podniky z odvetvia maloobchodu zaznamenávajú výrazne viac vnímaných problémov so správou daní ako v iných odvetviach.

Regresná analýza 1.4 skúma faktory vplyvajúce na počet daňových kontrol v podniku počas roka. Malé a stredné podniky uvádzajú výrazne menej daňových kontrol ako veľké firmy. Podobne sú na tom z hľadiska počtu daňových kontrol aj podniky na vidieku a v menších mestách. Tieto podniky majú v priemere výrazne menej kontrol ako podniky vo veľkých mestách. To isté platí aj pre podniky, ktoré majú zahraničného vlastníka, alebo sú súčasťou skupiny podnikov. Podniky v sektore maloobchodu registrujú výrazne viac daňových kontrol a naopak sektor dopravy ich má menej. Pritom paradoxne práve podniky v sektore dopravy zaznamenávajú najväčšie problémy s tieňovou ekonomikou.

Závery a politické implikácie

Inštitucionálne faktory majú podľa viacerých zdrojov významný vplyv na rozsah daňových únikov v krajine (Dreher, Kotsogiannis, a McCorriston, 2009; Johnson a kol., 2000; Lacko, 2000; Torgler a Schneider, 2009); Zabezpečenie kvality verejných inštitúcií sa preto javí byť zásadným predpokladom pre úspešný boj proti daňovým únikom. Významným problémom je predovšetkým korupcia (napr. Friedman a kol., 2000), ktorá je s daňovými únikami úzko prepojená.

Význam správy daní, ako kľúčovej inštitúcie zabezpečujúcej výber dane a daňovú kontrolu, je z tohto hľadiska pravdepodobne ešte väčší ako je tomu pri iných inštitúciách. Práve kvalita správy daní môže zohrávať významnú úlohu pri boji proti daňovým únikom. Zistili sme niektoré potenciálne vzťahy medzi vybranými ukazovateľmi týkajúcimi sa správy daní a daňových únikov. Na základe výsledkov môžeme konštatovať, že správa daní sa javí byť v skúmaných štátoch EÚ (vrátane Slovenska) menším problémom pre podnikanie ako je výška samotných daňových sadzieb. Napriek tomu zisťujeme, že tento problém nie je zanedbateľný, čo platí predovšetkým v Rumunsku, Litve a Bulharsku. Z nášho pohľadu je zaujímavé, že práve v týchto troch štátoch je podľa výsledkov vnímaná tieňová ekonomika pre podnikanie najvýznamnejším problémom. Podľa vyjadrení podnikov zastúpených v prieskume intenzita problémov so správou daní na Slovensku mierne klesla od roku 2009 do roku 2013. Početnosť daňových kontrol je na Slovensku najnižšia zo všetkých sledovaných štátov, pričom sa však regionálne výrazne líši. Udávaná početnosť kontrol je jednoznačne najvyššia na východnom Slovensku. Na druhej strane sa zdá, že najvýraznejšie vnímané problémy s tieňovou ekonomikou sú skôr v regióne západného Slovenska. Otázkou zostáva prečo existuje takáto disproporcía a či by nebolo vhodné, aby sa daňové kontroly viac zamerali práve na oblasť západného Slovenska.

Na základe výsledkov regresnej analýzy môžeme realizovať taktiež niektoré ďalšie politické implikácie. Výsledky naznačujú, že vidiecke podniky sa budú pravdepodobne viac zapájať do tieňovej ekonomiky, pretože uvedené vnímané problémy s konkurenčnými firmami z tieňovej ekonomiky sú najvýznamnejšie práve v tejto oblasti. Aj napriek tomu sú však, daňové kontroly v týchto podnikoch v priemere menej časté ako vo firmách v mestách. Je pravdepodobné, že daňová kontrola na vidieku je viac problematická a sú s ňou spojené aj vyššie náklady.

Výsledky analýzy naznačujú aj skutočnosť, že spoločnosti s ručením obmedzeným, živnostníci a firmy s malou alebo žiadnou exportnou orientáciou sa pravdepodobne budú

častejšie zapájať do tieňovej ekonomiky. Tento problém sa týka predovšetkým podnikov v oblasti dopravy a stavebného priemyslu a cielenie daňovej kontroly do týchto oblastí by mohlo mať pozitívny dopad na plnenie daňových príjmov.

Na záver konštatujeme, že problematike efektívneho výberu daní sa venuje stále viac pozornosti práve v súčasnom období krátkodobej i dlhodobej fiškálnej nerovnováhy s ich dôsledkami na verejné financie i na ekonomiku ako takú. Nachádzanie vhodných alternatív riešenia problémov financovania verejných výdavkov a národných vládnych programov, ktorých cieľom by malo byť zabezpečenie sociálneho i individuálneho blahobytu a fungovanie štátu je stále komplikovanejšie aj s ohľadom na väzby a vplyv externého prostredia a prepojenie prístupov národnej i nadnárodnej regulácie aktivít. Heterogenita javov multiplikuje heterogenitu prístupov a ich špecifiká a ponúka širokú názorovú platformu pre diskusie a polemiky vedeckých otázok odrážajúcich realitu v predmetnej oblasti. Problematika kvalitnej správy daní a jej efektívneho fungovania s pozitívnym dosahom na redukciiu daňových únikov a negatívnych prejavov tieňovej ekonomiky je ich súčasťou.

PodĎakovanie

Táto práca bol podporovaná Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-15-0322.

Literatúra

- BECKER, G. S. 1968. Crime and Punishment: An Economic Approach. In: Journal of Political Economy, vol. 76, pp. 169-217.
- BIRD, R., GENDRON, P. P. 2006. Is VAT the Best Way to Impose a General Consumption Tax in Developing Countries? In: Bulletin of International Taxation, vol. 60, no. 7.
- BIRD, R., MARTINEZ-VASQUEZ, J., TORGLER, B. 2006. Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries in Alm, J., Martinez-Vazquez & Rider, M. (eds.) The Challenges of Tax Reform in the Global Economy. New York: Springer, pp. 283-338.
- BIRD, R. 2010. Smart tax administration. The World bank: Economic Premise, Poverty reduction and economic management (prem) network, 36, pp 1-5.
- BUEHN, A., SCHNEIDER, F. 2010. Corruption and the shadow economy: like oil and vinegar, like water and fire? Paper presented to the 66th Annual Congress of the International Institute of Public Finance.
- DREHER, A., SCHNEIDER, F. 2010. Corruption and the shadow economy: An empirical analysis. In: Public Choice, vol. 144, pp. 215-238.
- FELD, L. P., FREY, S. B. 2007. Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contact: The Role of Incentives and Responsive Regulation. Law & Policy, 29, 1, pp. 102-120.

EURÓPSKA KOMISIA. 2015. Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. TAXUD/2013/DE/321. [online] <cit.18.4.2016>. Dostupné na internete: <http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf>

FRIEDMAN, E., JOHNSON, S., KAUFMANN, D. AND ZOIDO-LOBATON, P. 2000. Dodging the grabbing hand: the determinants of unofficial activity in 69 countries. In: Journal of Public Economics, vol. 76, pp. 459-493.

HANLON, M., MILLS, L., SLEMROD, J. 2007. An empirical examination of corporate tax noncompliance, In: A. Auerbach, J. R. Hines Jr., and J. Slemrod (Eds.), Taxing Corporate Income in the 21st Century, Cambridge: Cambridge University Press.

IMAM, P. A., JACOBS, D. F. 2007. Effect of Corruption on Tax Revenues in the Middle East. In: IMF Working Paper, 07/270. pp. 1-34. Washington D.C.: International Monetary Fund.

JOHNSON, S., KAUFMANN, D., MCMILLAN, J., WOODRUFF, C. 2000. Why do firms hide? bribes and unofficial activity after communism, In: Journal of Public Economics, vol. 76, pp. 495-520.

KAMDAR, N. 1997. Corporate income tax compliance: a time series analysis. In: Atlantic Economic Journal, vol. 25, pp. 37-49.

LACKO, M. 2000. Hidden economy – an unknown quantity? Comparative Analysis of Hidden Economies in Transition Countries, 1989-95. In: Economics of Transition, vol. 8, pp. 117-149.

MEDVEĎ, J., NEMEC, J. a kol. 2011. Verejné financie. Bratislava : Sprint dva. 2011. 640 s.

NOVYSEDLÁK, V., PALKOVIČOVÁ, J. 2012. The estimate of the value added tax revenue loss. Economic analysis 25. Institute for Financial Policy. The Ministry of Finance of the Slovak republic, March 2012.

NUR-TEGIN, K. D. 2008. Determinants of business tax compliance, In: B. E. Journal of Economic Analysis and Policy, vol. 8. no.1. pp. 32-56.

OECD. 2016. Tax Administration 2015: Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris. [online] <cit. 18.4.2016>. Dostupné na internete: <http://dx.doi.org/10.1787/tax_admin-2015-en>

RICE, E. 1992. The corporate tax gap: evidence on tax compliance by small corporations, In: Slemrod, J. (Ed.), Why People Pay Taxes, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Schneider, F. 2015. Size and Development of the Shadow Economy of 31 European and 5 other OECD Countries from 2003 to 2015: Different Developments [online] <cit. 18.4.2016>. Dostupné na internete: <<http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2015/ShadEcEurope31.pdf>>.

Svetová banka (2016). World bank enterprise surveys. [online] <cit. 21.4.2016>. Dostupné na internete: <<https://www.enterprisesurveys.org/Portal/Login.aspx?ReturnUrl=%2fportal%2felibrary.aspx%3flibid%3d14&libid=14>>

TANZI, V., DAVOODI, H. R. 1997. Corruption, Public Investment, and Growth. In: IMF Working Paper, 97/139. 1-23. Washington D.C.: International Monetary Fund.

TEDDS, L.M. 2010. Keeping it off the books: an empirical investigation of firms that engage in tax evasion. In: Applied Economics, vol. 42, pp. 2459-2473.

Adresa autorov

prof. Ing. Marta Orviská, PhD.

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici

Tajovského 10

975 90 Banská Bystrica

E-mail: marta.orviska@umb.sk

Ing. Ján Huňady, PhD.

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici

Tajovského 10

975 90 Banská Bystrica

E-mail: jan.hunady@umb.sk

Ing. Kamil Ščerba

Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici

Tajovského 10

975 90 Banská Bystrica

E-mail: kamil.scerba@umb.sk

Human Capital in Digital Age

Tim Langenstein, Martin Užík, Anna Ruščáková

Abstract

Within 10 years, the humanity digitalized nearly 97% of all Knowledge of the last centuries. The digital age has begun and we see its influence in every social and economic area. The main question we follow in this paper is: what kind of parameters do we have behind the production factor Labour in the digital age? Flexibility, individuality and mobility is the answer based on our research.

Keywords: digital age, human capital, employment

Introduction

The age of digitization is linked to increases in productivity, which are mainly due to the increase in speed. On the one hand, this can be expressed by Moore's Law. Which states that every 18 months, the performance of the microprocessors doubles at the same price. On the other hand, in the digital age this is confirmed by Gilder's Law. Thus, every six months, the data transmission rate is doubled while the network technology is the same. (Lemke & Brenner, 2015, p. 23ff.) The speed, however, affects only one dimension and that is efficiency. The effectiveness of the processes has so far been neglected in favor of speed, and true to the motto: "If we are fast enough, we can let the process go through twice." If we translate these findings into human capital, it becomes clear that the misallocation can have far-reaching consequences not only economically, but also socially and psychologically. As a result in this thesis, the question about the factors which influence the human capital or human work and thus the factor of production in the digital age is discussed. In addition, the concept of "digitization" from the perspective of the labor market is pointed out in this thesis.

To achieve the stated objectives, the term "digital age" is discussed in chapter 1. Chapter 2 introduces the term "human capital". In chapter 3, the question dealing with the factors which can describe the human capital or human work in the digital age is answered. This is followed by statistical overviews of the development of the labor market, which indirectly show the identified factors and their influence on human capital in the digital age. In

summary, besides the identified factors, which exert influence on the production factor of labour, this thesis also includes expectations regarding future development.

1. Digital Age

It is assumed that the first time humanity was able to store more information digitally than in analog format in 2002. This point can thus be seen as the beginning of the "digital age". The almost complete digitalization of the world-wide stored information was implemented in less than 10 years around the year 2000. According to the sources in 1993 only 3%, however, in 2007 up to 94% of all global information storage capacity was in digital format. The telecommunications sector followed a similar trend. In 1986, around 20%, two-thirds in 1993, and 98% of all telecommunication capacity in 2007 were digital. (Hilbert & López, 2011, p. 1) The digitization of communication and information processes resulted in an information avalanche. Compared to the annual growth of the world economy between 3% and 6%, the growth rates of the global telecommunication and information storage capacities per person are significantly higher in the two decades between 1986 and 2007 with 23% and 28%. The digitization is beginning to influence our processes and our lives and will significantly alter them in the upcoming decades. This development is shown in Figure 1. Thus, according to Lemke and Brenner (2015), we find ourselves at the end of the second and at the beginning of the third evolutionary stage of the digital age. Internet of Things is the motto of the upcoming fifteen-year periods, followed by the perfect fusion of the real and digital networked world. However, mankind also faces various and very complex challenges of an economic, social and psychological nature. On the basis of the expected developments in the area of technology and digitization, the labor market is faced with fundamental changes we must master. (Hornuf & Klöhn, 2013)

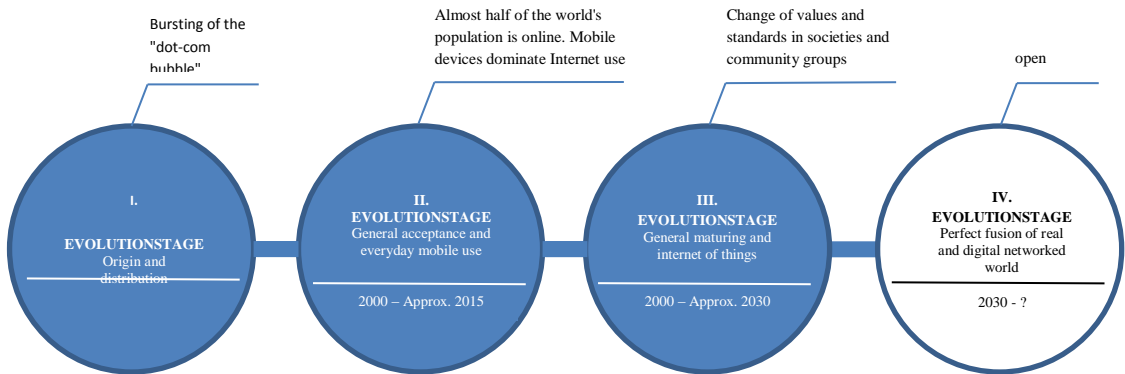


Figure 1: Evolution stages of the digital age

Source: In accordance with Lemke & Brenner (2015), p. 19.

"We need capital and no banks" or "we do need mobility, no cars" has often been heard at recent scientific conferences on the subject of digitization. These are only two examples showing how digitalization will affect the financial sector and the automotive industry in the future. If we look at the growth rates in the area of crowdfunding in recent years, then this development confirms the above. The increasing heterogeneity caused by the new industries, which are financed by crowdfunding, also show the potential for future development (see Figure 2). Finally, it must be noted that digitization is unstoppable and will exert its influence in any economic sphere. Thus, our understanding of the human work of the future will have to change in the digital age.

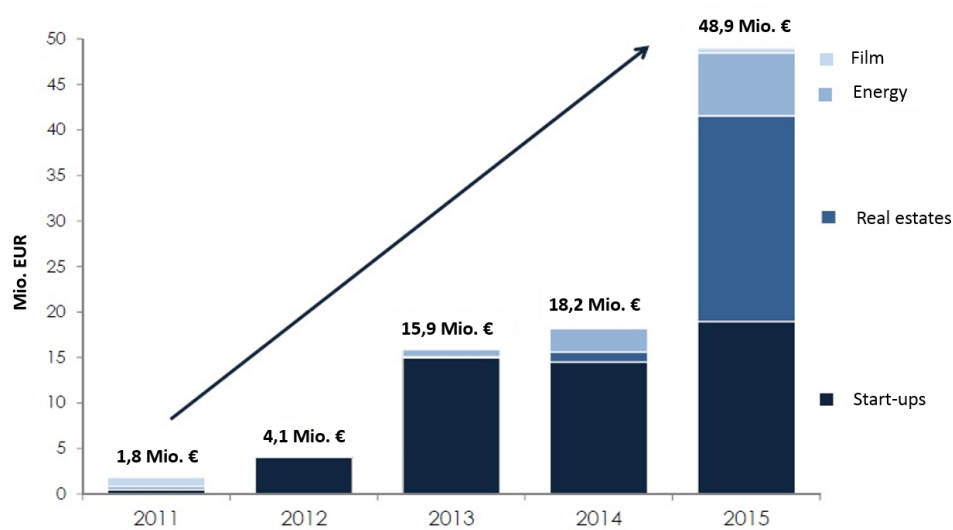


Figure 2: Volume by Crowdfunding successfully financed projects in Germany 2011-2015

Source: Harms (2016), p. 4.

2. Definite demarcation of human capital

The three production factors on which each production is based in economy are the production (human capital), land (natural capital) and capital (equity). Thus, human labor is an essential function in economics. We understand from the economic viewpoint that the work is every human activity with the objective of generation of income. Indirectly, Adam Smith already recognized human labor as the source of prosperity and not the agricultural land (Smith, 1776, p. 3) in his 1776 standard work entitled "The Wealth of Nations", and this was a long time before the technologization and digitization which were based on human activity. With David Ricardo, John Stuart Mill, Karl Marx, a prominent list of scientists and authors, who have recognized and described the importance of human capital, continues. The work is measured as a homogeneous quantity in working hours, so that it could be

represented as a product of labor power and working time. (Various authors, 1988, p. 261) For example, if working time is reduced by technological progress with the same number of workers, the finished work is reduced and vice versa.

The term "human capital" received, inter alia, by the work of Becker (1975) and Schultz (1981) increasing popularity. The authors conducted studies in which it could be shown that the prosperity development of regions cannot be explained solely by the investment in property. Rather, a positive correlation between prosperity and the level of education could be established. Schultz summarizes the term of human capital on the one hand in terms of innate population quality and on the other hand the population quality acquired through investment and increased. (Schulz, 1986). He argues that "[...] investment to improve the quality of the population [...] can significantly increase economic prospects and welfare [...]" (Schulz, 1986, p. 9) Through Fritz-enz, the economic perspective of human capital experiences a transfer to companies and individuals. The short-term, professional and social potential of the employees and managers of a company make up the human capital. This definition also includes cultural knowledge, team and integration skills, moral character, loyalty, flexibility, communication skills, and employee integrity under the concept of human capital. (Fritz-enz, 2000) Other authors also add all the individual skills (intelligence, creativity, inventiveness, initiative, decision-making, responsibility, willingness to take risk, skill), knowledge, motivation and experience of employees and management of the company. (Renzi et al., 2006) Human capital is essentially the same as the accumulated capital of people. (Schultz, 1986) Edvinsson and Malone define the human capital as follows: The combined knowledge, skills, innovativeness, and ability of the company's individual employees to meet the task at hand. It also includes the company's values, culture, and philosophy. Human Capital cannot be owned by the company." (Edvinsson & Malone, 1997, p. 43) The human capital must also be able to control the dynamics of an intelligent organization in a constantly changing environment. (Edvinsson & Malone, 1997)

Human capital is often placed in close relation to intellectual capital in the literature. Intellectual capital is to be understood as the intangible assets of a company that remains in the company, even if employees leave the company. Human capital, on the other hand, is the intellectual property, which is only tied to the employees. If employees leave the company, the company loses its human capital. (Daum, 2003; Fritz-enz, 2000) It is therefore necessary to separate human capital from structural capital. Human capital is the source of innovation and innovation. The structural capital consists of innovations and innovations. At the same time, it should be noted that the human capital alone does not provide a guarantee of success. The key to success is further the structural capability, which means that the innovations and innovations are correctly recorded and implemented. (Stewart, 1998)

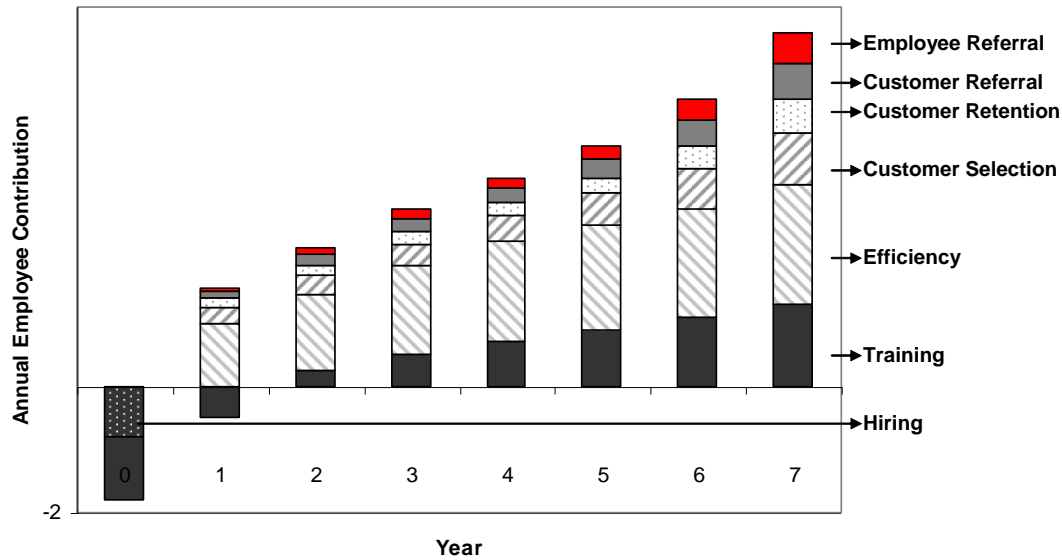


Figure 3: Long-term value added by employees

Source: Reichheld (1996), p. 100.

Figure 3 shows the value contribution of the human capital to the company success. This presentation seems to be contrary to the discussions and developments in management circles of the last decades, which are mostly driven by cost reductions through personnel reduction. Management used the so-called "downsizing" (Brown, 1997) or the "name-oriented restructuring" (Hamel & Prahalad, 1995) to generate the company's value. The target variable is a constant result which, however, is to be achieved by the use of ever smaller amounts of input resources. In the denominator, the productivity indicators have the variables such as number of employees as well as personnel expenses, which must be reduced according to the above-mentioned procedure. However, in the time of digitization, this approach does not seem to be completely conclusive. The market-dominating companies today are characterized by a very high level of personnel expenditure and a very low level of material expenditure. In an economic world that is increasingly influenced by intangible capital, the strategy of restructuring does not appear to be appropriate, unless the reduction in personnel expenses or the number of employees is due to the innovations and, in our case, to the consequences of technology and digitization. A decisive factor in this context seems to be the quality of human capital. Zemsky, Lynch and Cappelli were able to demonstrate a positive relationship between human capital and productivity in a 1995 study. According to their results, an increase in the level of education by 10% resulted in an increase in productivity in the amount of 8.6%. By contrast, a 10% increase in investments led to an increase in productivity only by 3.4%. (Stewart, 1998) The human capital can thus

be described as the actual bearer of knowledge, which can guarantee the corresponding innovations and hence the future viability of the company. Thus the human capital is the creative and innovative force for knowledge (Müller-Stingl & Neumann, 2006) and the decisive economic production factor of the digital age.

3. Human Capital and Digital Age

The economic production factor labor is available when income is targeted. However, there is no distinction between manual and intellectual employment. (Fischbach & Wollenberg, 2007, p. 28). The individual types of work are shown in the following figure.

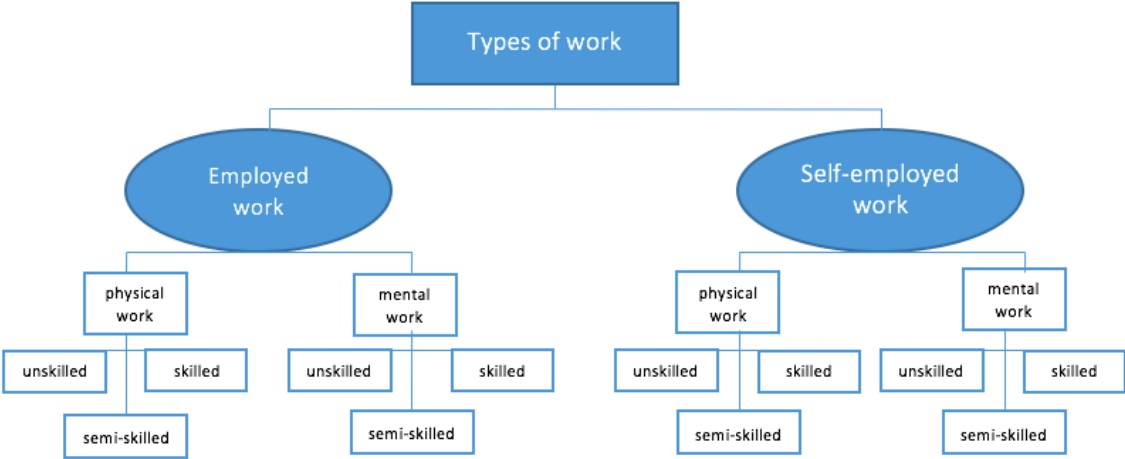


Figure 4: Types of work

Source: Fischbach & Wollenberg (2007), p. 29.

Bound by instructions in the execution of work is the criterion for the division of labor into self-employed and employed. While self-employment is not bound by any instructions, the employed work is the work of a worker, an employee, or an official, who is bound by the instructions of others. Physical work is accompanied by physical muscle work. Mental intellectual power and emotions are the expression of the mental work, however an exact separation is practically difficult. Based on the vocational training of a worker, a further separation of the work into unskilled, semi-skilled and skilled can be made. (Fischbach & Wollenberg, 2007, p. 29)

The transition from the industrial, to the knowledgeable and service society is the prerequisite and at the same time the consequence of the change of the working world. Likewise, the development and spread of new information and communication technologies,

globalization, structural change and a number of other factors are the driving force behind this constantly advancing change. The consequences are changed work processes, new company structures and thus new forms of work and organization. However, the work environment is currently subject to rapid change. By decoupling the work from the factors of time and place, the work becomes more and more mobile and flexible. (DGUV, 2016)

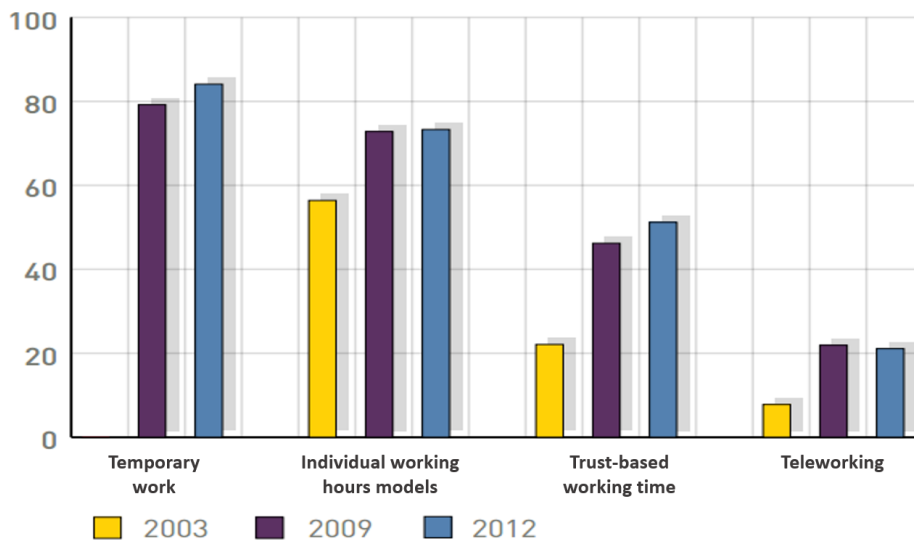


Figure 5: Modern working forms

Source: BDA Guidelines (2013), p.

With reference to the above, in the digital age, work is increasingly characterized by the factors of flexibility, individuality and mobility. In addition, the industry expects a high qualification of human capital, which is to be implemented in good quality in the production processes. With regard to the factors of flexibility, individuality and mobility, we consider the temporary employment in the further discussion, since it can map these factors.

Temporary employment is often depicted by the terms of personnel leasing and external work. The legislature regulates the temporary employment in the employee handover law (Gutmann & Kilian, 2015, p. 19).

Technologization and digitization are also reflected in the field of modern working methods. Figure 5 shows that, with regard to part-time work, individuality and flexibility, an increasing entitlement to workers is required. At the same time, it can be assumed that temporary work can best reflect factors of flexibility, individuality and mobility. This is also of

a great importance in the digital age. This development is shown in Figure 6. Thus between years 1980 and 2015 in Germany the temporary work on average grew 11% per year. However, several influencing factors such as the economic situation and changes in the law must be taken into account. In the course of the global economic and financial crisis in 2008/2009, the temporary employment agencies have experienced a significant slump in employment despite the temporary possibility of granting short-term economic benefits. In contrast, impulses could be recorded after corresponding legal changes. In 1993 the number of temporary employees in Germany was 114,000 on average and only five years later had it more than doubled. Later, in the course of the legal changes within the framework of the Hartz laws, there was a further significant expansion of the industry. According to the facts, there were already more than 951,000 temporary employees in Germany in December 2015. (Federal Office of Labor, 2016; Job offers Vergleich.de)

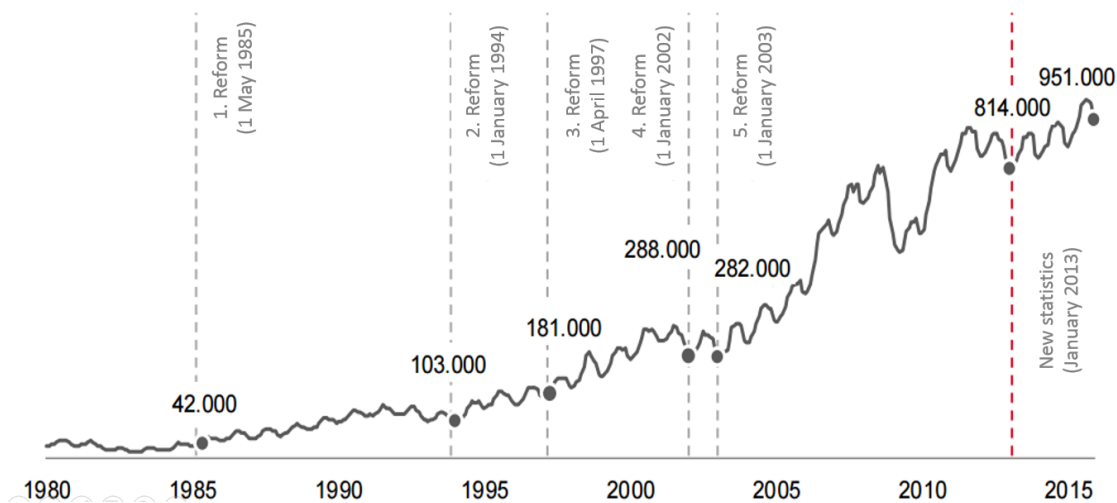


Figure 6: Development of temporary work in Germany from the perspective of the number of temporary workers 1980 - 2015

Source: Federal Labor Office (2016), p. 7.

In this case, the companies with the right to handover employees may be divided into two groups. On the one hand, in mix-companies, where the economic focus is in another industry, and on the other hand, in companies with a focus on the provision of workers. According to Figure 7, the number of lending companies in Germany as well as the proportion of temporary workers in the company increase every year. In general, there is also a steady growth in the proportion of enterprises with a focus on the transfer of workers in Germany. (Federal Labor Office, 2016)

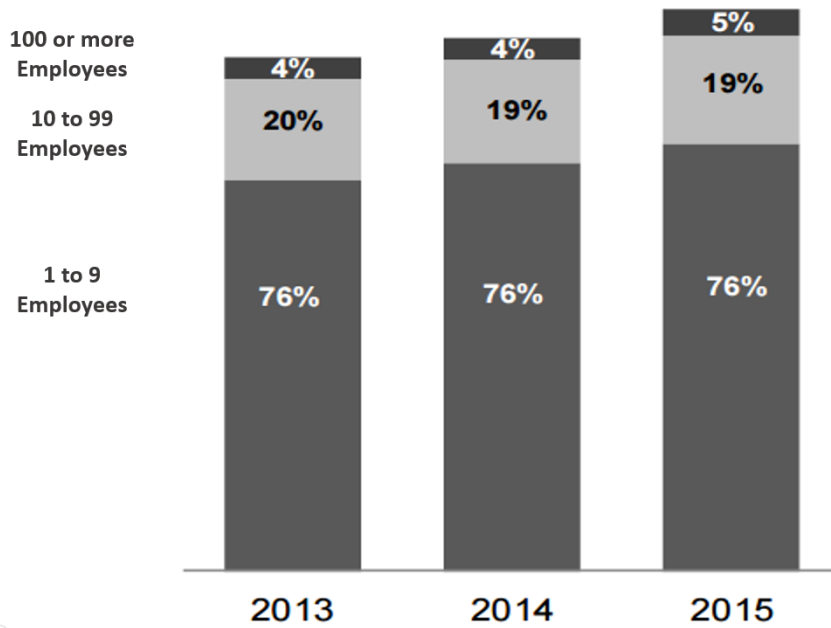


Figure 7: Number of hiring companies in Germany from the point of view of the number of employees

Source: Federal Labor Office (2016), p. 8.

Similar development and preference for the mobility and flexibility of workers from the point of view of enterprises is also confirmed by Figure 8, which illustrates the evolution of the number of workers with temporary contracts in the European Union.

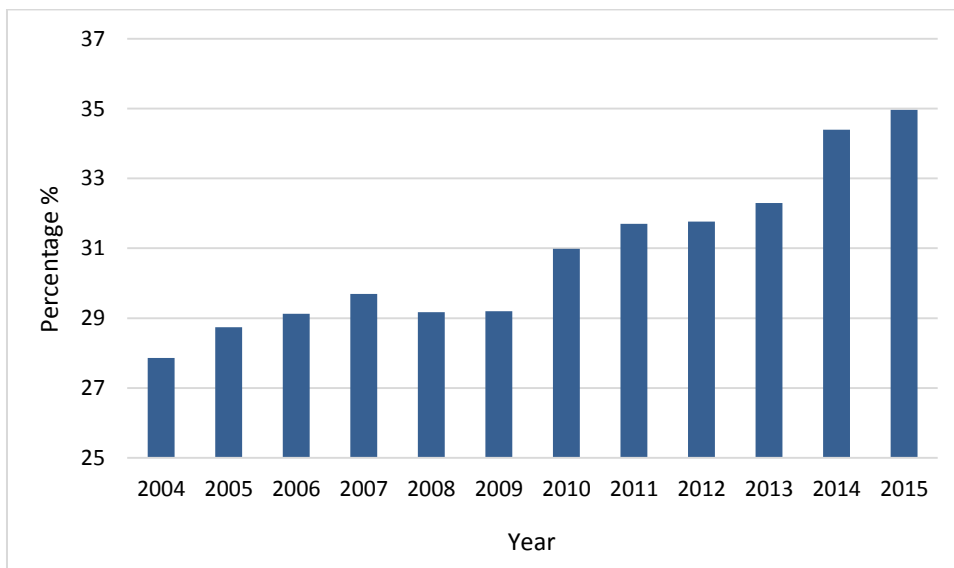


Figure 8: Average percentage of workers with a temporary contract in the European Union 2004-2015

Source: Eurostat (2016).

Conclusion

The Digital Age began without prior notice in 2002 and has only been accelerated by technological advances and the introduction of innovations such as smartphones. As a result, digitization poses a threat to the socio-economic structures in their known forms. However, it also provides opportunities for the development of new industries and the change in the work-life-balance style of a whole generation. The paper dealt with the question concerning the factors influencing the human capital or human working life and thus the production factor Labour in the digital age. Mobility, flexibility and individuality were listed as essential and relevant factors. In addition, the development of temporary work in Germany and Europe was considered historically. Here it can be stated that this has also increased with the growing digital age. At the same time, however, the qualification of the temporary workers remained out of the question, which could only partially explain the relationship between temporary work, the relevant factors of the production factor Labour and the digital age. Nevertheless, the trend seems unstoppable. Another factor that has not been dealt with in this paper is the allocation of human capital. As far as the allocation of human capital is concerned, we find that this does not meet the requirements of the digital age. This is primarily restricted to the simple search for jobs from the perspective of jobseekers and employees from the company's perspective. This is the focus of the generalist job portals like Stepstone.de, Kalaydo.de or Stellenanzeigen.de, on which vacancies and positions of all branches and levels can be found. However, specialization and individuality are becoming more and more popular, as specialized job exchanges are looking for matching for individual work areas and tasks. These are enjoying increasing popularity with job seekers. Specialists can now specifically search for jobs in their area and find jobs faster in niche sectors than in the large job portals. (Kenk, 2010, Brickwedde, 2013)

References

BDA-Leitfaden. (2013). *Moderne Arbeitsformen*. Retrieved September 20, 2016, from http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/id/de_moderne-arbeitsformen.

Becker, G. S. (1975). *Human Capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education* (2nd ed.). New York: NBER.

Brickwedde, W. (2013). *Ist die Zukunft der klassischen Online-Jobbörsen bedroht?* Retrieved September 20, 2016, from <https://www.jobnet.de/news/zukunft-der-klassischen-online-jobboersen>.

Brown, M. (1997). *Kennzahlen: Harte und weiche Faktoren erkennen, messen und bewerten*. München: Hanser Fachbuchverlag.

Bundesamt für Arbeit. (2016). *Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Zeitarbeit – Aktuelle Entwicklungen*. Retrieved October 20, 2016, from <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Branchen-Berufe/generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-Deutschland-Zeitarbeit-Aktuelle-Entwicklung.pdf>.

Daum, J. H. (2003). *Innovation Management and the Role of Controlling*. Retrieved September 28, 2016, from http://www.iioe.eu/fileadmin/files/publications/e_Controlling_Innovation_J_Daum_e.pdf.

DGUV. (2016). *Neue Formen der Arbeit*. Retrieved September 20, 2016, from <http://www.dguv.de/fb-org/sachgebiete/neue-formen-der-arbeit/index.jsp>.

Edvinsson, L., & Malone, M. S. (1997). *Intellectual Capital: Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower*. New York: HarperBusiness.

Eurostat. (2016). *Database*. [Online].

Fischbach, R., & Wollenberg, K. (2007). *Volkswirtschaftslehre 1* (13th ed.).

Fritz-enz, J. (2000). *Renditefaktor Personal: So messen und erhöhen Sie den ROI Ihrer Mitarbeiter*. Frankfurt: Campus Verlag.

Gutmann, J., & Kilian, S. (2015). *Zeitarbeit* (4th ed.).

Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1995). *Wettlauf um die Zukunft: Wie Sie mit bahnbrechenden Strategien die Kontrolle über die Branche gewinnen und die Märkte von morgen schaffen*. Wien: Ueberreuter Wirt.

Harms, M. (2016). *Crowdfunding Marktreport 2015*. Retrieved September 20, 2016, from <http://www.crowdfunding.de/crowdfunding-marktreport-2015/>.

Hilbert, M., & López, P. (2011). *The World's Technological Capacity to Store, Communicate, and Compute*. Retrieved October 15, 2016, from <http://www.ris.org/uploadi/editor/13049382751297697294Science-2011-Hilbert-science.1200970.pdf>.

Hornuf, L., & Klöhn, L. (2013). Crowdfunding und Portfoliodiversifizierung. *Venture Capital Magazin*, (2), 34-35.

Kenk, G. (2010). *Die aktuelle Lage der Jobbörsen in Deutschland: Jobbörsen erfreuen sich wieder eines Zuwachses bei den Stellenanzeigen. Doch der Wettbewerb durch die Suchmaschinen nimmt zu*. Retrieved September 20, 2016, from <http://crosswater-job-guide.com/archives/9050>.

Lemke, C., & Brenner, W. (2015). *Einführung in die Wirtschaftsinformatik, Band 1: Verstehen des digitalen Zeitalters* (2nd ed.). Berlin: Springer.

Müller-Stingl, A., & Neumann, R. (2006). Ausgewählte Methoden der Bewertung von intangible Assets: Entwicklung eines Business Excellence Navigators. In: Matzler, K. & Hinterhuber, H. H. & Renzl, B.: *Rothenbergermögenswerte: Handbuch Der Intangible Assets*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 43-61.

Reichheld, F. F. (1996). *The Loyalty Effect: Growth, Profits, and Lasting Value*. Boston: Harvard Business School Press.

Renzl, B., Matzler, K., Huemer, E., & Rothenberger, S. (2006). Wissensbilanzierung an Universitäten. In: Matzler, K. & Hinterhuber, H. H. & Renzl, B.: *Rothenbergermögenswerte: Handbuch Der Intangible Assets*. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 231 – 249.

Schultz, T. W. (1981). *Investment in Human Capital*. New York: Free Press.

Schultz, T. W. (1986). *In Menschen investieren: Die Ökonomik der Bevölkerungsqualität*. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.

Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nations*. Übersetzung Claus Recktenwald, 1995.

Stellenanzeigen Vergleich.de. (2016). Retrieved September 20, 2016, from <http://stellenanzeigen-vergleich.de/jobboersen-vergleich-2015/#>.

Stewart, T. A. (1998). *Der Vierte Produktionsfaktor: Wachstum und Wettbewerbsvorteile*. München: Hanser Fachbuch.

Užík, M. (2008). *Immaterielles Kapital – Werttreiberfunktion und Bewertung*. Dissertation. Retrieved September 20, 2016, from <http://d-nb.info/1006184570/34>.

Various authors (1988). Gablers Wirtschaftslexikon (12. Auflage).

Author's address

prof. Dr. Martin Užík
Department of Business and Economics
Berlin School of Economics and Law
Badensche Straße 52
10825 Berlin, Germany
E-mail: martin.uzik@hwr-berlin.de

Ing. Anna Ruščáková
Technická univerzita v Košiciach
Ekonomická fakulta
Denná doktorandka na Katedre ekonomických teórií
Němcovej 32, 040 01 Košice
E-mail: Anna.Ruscakova@tuke.sk

Ing. Tim Langenstein
Technical University of Kosice
External PhD student
Department of Regional Science and Management
E-mail:tim.langenstein@ebootis.de

Koncept riadenia z pohľadu Smart cities

The concept of management in terms of Smart cities

Anna Čepelová, Darina Koreňová

Abstract

Against the background of economic and technological changes caused by the globalization and the integration process, cities in Europe face the challenge of combining competitiveness and sustainable urban development simultaneously. Very evidently, this challenge is likely to have an impact on issues of Urban Quality such as housing, economy, culture, social and environmental conditions. This project, however, does not deal with the leading European metropolises but with medium-sized cities and their perspectives for development. Even though the public attention the vast majority of the urban population lives in such cities, the main focus of urban research tends to be on the 'global' metropolises. As a result, the challenges of medium-sized cities, which can be rather different, remain unexplored to a certain degree. Medium-sized cities, which have to cope with competition of the larger metropolises on corresponding issues, appear to be less well equipped in terms of critical mass, resources and organizing capacity.

Keywords: smart city, quality, resources, management, capacity.

Úvod

Koncept trvalo udržateľného rozvoja hovorí o spôsobe ekonomického rastu, ktorý pokrýva potreby spoločnosti vytváraním podmienok blahobytu v krátkodobom, strednodobom, no najmä dlhodobom horizonte. Koncept stojí na predpoklade, že rozvoj musí napĺňať dnešné potreby bez toho, aby boli ohrozené možnosti pokračujúceho rastu pre ďalšie generácie (napríklad vyčerpaním neobnoviteľných zdrojov bez nájdania alternatív, zničením ekosystémov nutných pre život, spustením zmien prírodných podmienok, ktoré výrazne skomplikujú možnosti prežitia človeka ako biologického druhu a pod.). (http://www.europskaunia.sk/trvalo_udrzatelny_rozvoj1).

Na pozadí ekonomických a technologických zmien spôsobených globalizáciou a integračného procesu, musia mestá v Európe čeliť výzvam, ktoré kombinujú prvky konkurencieschopnosti a udržateľného rozvoja miest súčasne. Tento problém bude mať pravdepodobne vplyv na problematiku kvality života v meste s dôrazom na problematiku ako je bývanie, ekonomiku miest, kultúru, sociálne a environmentálne podmienky vplyvajúce na konkurencieschopnosť života v jednotlivých mestách, nevynímajúc mestá v Slovenskej republike. (<http://www.smart-cities.eu>).

1. Trvalo udržateľný rozvoj a miestna samospráva SR

Ucelená definícia konceptu trvalo udržateľného rozvoja bola po prvýkrát zadaná v správe Valného zhromaždenia OSN z roku 1987 „Naša spoločná budúcnosť“. Podľa tejto správy ide o rozvoj, ktorý umožňuje naplňať potreby súčasných generácií bez toho, aby ohrozoval budúce generácie v naplňaní svojich vlastných potrieb. Postup v oblasti trvalo udržateľného rozvoja z celosvetového hľadiska zastrešuje OSN, hlavne cez aktivity svojej Komisie pre trvalo udržateľný rozvoj a cez organizovanie svetových summitov a konferencií o trvalo udržateľnom rozvoji. Európska únia ako aj vláda Slovenskej republiky považuje trvalo udržateľný rozvoj za základný princíp rozvoja spoločnosti. Európska únia zdôrazňuje a potvrdzuje dôležitosť trvalo udržateľného rozvoja v Lisabonskej zmluve a v mnohých strategických dokumentoch, medzi nimi aj v kľúčovej Stratégii Európa 2020. Tá svojím zameraním na inteligentný, udržateľný a inkluzívny rast plne rešpektuje ekonomický, environmentálny aj sociálny rozmer trvalo udržateľného rozvoja. Stálou výzvou pre Slovensko je premietiť princípy trvalo udržateľného rozvoja do každodenného života, posudzovať všetky plánované i realizované aktivity prostredníctvom kritérií trvalo udržateľného rozvoja a vyhodnocovať smerovanie k trvalej udržateľnosti pomocou súboru merateľných ukazovateľov (<http://www.tur.vlada.gov.sk/>).

Existuje množstvo definícií trvalo udržateľného rozvoja. Pre potreby tohto príspevku vyberáme nasledujúcu definíciu: „Trvalo udržateľným rozvojom sa rozumie cielený, dlhodobý, komplexný a synergický proces, ovplyvňujúci podmienky a všetky aspekty života (kultúrne, sociálne, ekonomické, environmentálne a inštitucionálne), na všetkých úrovniach (lokálnej, regionálnej, globálnej) a smerujúci k takému funkčnému modelu určitého spoločenstva (miestnej a regionálnej komunity, krajiny, medzinárodného spoločenstva), ktorý kvalitne uspokojuje biologické, materiálne, duchovné a sociálne potreby a záujmy ľudí, pričom eliminuje alebo výrazne obmedzuje zásahy ohrozujúce, poškodzujúce alebo ničiace podmienky a formy života, nezaťažuje krajinu nad únosnú mieru, rozumne využíva jej zdroje a chráni kultúrne a prírodné dedičstvo.“ (<http://www.tur.vlada.gov.sk/>)

Hodnotenie jednotlivých stratégií, koncepcií, programov a aktivít vo vzťahu k trvalo udržateľnému rozvoju, možno realizovať na základe týchto 16 princípov, ktoré sú závislé od riadenia činnosti a jednotlivých procesov zodpovednými zamestnancami a 40 kritérií prostredníctvom ktorých je možné posudzovať uplatnenie uvedených 16 princípov v spoločenskej a hospodárskej praxi:

Tabuľka 1: Prehľad princípov a kritérií trvalo udržateľného rozvoja

Princíp	Kritéria
1. Princíp podpory rozvoja ľudských zdrojov	<ul style="list-style-type: none"> • zabezpečenie ochrany zdravia ľudí, • zabezpečenie optimálneho rozvoja ľudských zdrojov (vo všetkých životných prospešných oblastiach);
2. Ekologický princíp	<ul style="list-style-type: none"> • zachovanie a podpora biodiverzity, vitality a odolnosti ekosystémov, • optimalizácia priestorového usporiadania a funkčného využívania krajiny a zabezpečenie jej územného systému ekologickej stability, • zachovanie a podpora život zabezpečujúcich systémov, • zachovanie vysokej kvality zložiek životného prostredia – minimalizácia negatívnych vplyvov na životné prostredie, • minimalizácia využívania neobnoviteľných zdrojov a prednostné využívanie obnoviteľných zdrojov, avšak v medziach ich reprodukčných schopností;
3. Princíp autoregulačného a sebahodnotiaceho vývoja	<ul style="list-style-type: none"> • odhaľovanie a využívanie prírodných a antropicky simulovaných autoregulačných a sebahodnotiacich prírodných mechanizmov, • podpora uzavretých cyklov výroby a spotreby;
4. Efektívny princíp	<ul style="list-style-type: none"> • zachovanie optimálnych látkovo-energetických cyklov, • minimalizácia surovinových a energetických vstupov, • redukcia množstva výstupov a minimalizácia strát, • zavádzanie a podpora nástrojov environmentálnej ekonomiky;
5. Princíp rozumnej dostupnosti	<ul style="list-style-type: none"> • rozumné a šetrné využívanie zdrojov a ich ochrana, • podpora vhodných foriem samozásobovania;
6. Princíp preventívnej opatrnosti a predvídavosti	<ul style="list-style-type: none"> • uprednostňovanie preventívnych opatrení pred odstraňovaním nežiaducich následkov činností, • rešpektovanie možných rizík (vrátane neoverených);

7. Princíp rešpektovania potrieb a práv budúcich generácií	<ul style="list-style-type: none"> • zachovanie možností využívania existujúcich zdrojov aj pre budúce generácie, • zachovanie rovnakých práv budúcich generácií;
8. Princíp vnútro generačnej, medzigeneračnej a globálnej rovnosti práv obyvateľov Zeme	<ul style="list-style-type: none"> • zabezpečenie ľudských práv vo všetkých smeroch a systémoch, • zabezpečenie národnostnej, rasovej a inej rovnosti, • zabezpečenie práv ostatných živých bytostí;
9. Princíp kultúrnej a spoločenskej integrity	<ul style="list-style-type: none"> • preferovanie rozvoja na báze vnútorného rozvojového potenciálu namiesto mechanicky importovaného rozvoja, • zachovanie a obnova pozitívnych hodnôt krajiny, sociálnej a kultúrnej identity, • podpora miestneho koloritu, ľudovej kultúry a duchovnej atmosféry, • oživenie tradičných aktivít s citlivým využitím moderných technológií, • podpora spontánnych foriem pomoci, resp. svojpomoci;
10. Princíp nenásilia	<ul style="list-style-type: none"> • uplatňovanie mierových a konsenzuálnych metód riadenia, • nepoužívanie akýchkoľvek foriem násilia;
11. Princíp emancipácie a participácie	<ul style="list-style-type: none"> • presadzovanie primeranej miery decentralizácie a uplatňovania príslušníkov daného spoločenstva, • tvorba pracovných príležitostí a umožnenie prístupu k verejným statkom a službám, • účasť obyvateľov obcí na rozhodovaní a posilnenie verejnej kontroly;
12. Princíp solidarity	<ul style="list-style-type: none"> • uplatňovanie tolerancie a porozumenia, • podpora vzájomnej pomoci a spoluzodpovednosti;
13. Princíp subsidiarity	<ul style="list-style-type: none"> • prenášanie kompetencií na najnižšiu možnú hierarchickú úroveň ich realizácie a približovanie ich výkonu k občanovi,
14. Princíp prijateľných chýb	<ul style="list-style-type: none"> • uprednostňovanie prístupov umožňujúcich návrat k východiskovému stavu - minimalizácia nevratných zmien s

	<p>ťažko predvídateľnými dôsledkami,</p> <ul style="list-style-type: none"> • bezodkladné zverejňovanie chýb a omylov, ako aj ich bezprostredné odstraňovanie, resp. zmierňovanie;
15. Princíp optimalizácie	<ul style="list-style-type: none"> • cielené riadenie a zosúladovanie všetkých činností so smerom k rovnováhe, odstraňovanie nežiaducich následkov, zdrojov nestability a rizík, • hľadanie a podpora verejnoprospešných činností s viacsmernými kladnými vplyvmi;
16. Princíp sociálne, eticky a environmentálne priaznivého hospodárenia, rozhodovania, riadenia a správania	<ul style="list-style-type: none"> • uplatňovanie všetkých vyššie uvedených 15 princípov v synergickom pôsobení politických, právnych, ekonomických, organizačných, výchovno-vzdelávacích a iných nástrojov pri podpore hodnotových orientácií, tvorbe kultúry a určovaní hodnôt, ako aj a pri vzniku, činnosti a budovaní príslušných inštitúcií.

Zdroj:http://www.tur.vlada.gov.sk/data/files/5636_narodna-strategia-trvalo-udrzatelneho-rozvoja.pdf

Všetkých šestnásť princípov a k nim priradených kritérií bolo potrebné vnímať a postupne realizovať aj na úrovni slovenských miest a obcí tak, ako to je zadefinované v dokumente Slovenskej republiky s názvom: „Národná stratégia trvalo udržateľného rozvoja“, ktorá bola prijatá vládou SR v roku 2001. Od uvedeného roku 2001 slovenské mestá a obce transformovali uvedené princípy do svojich strategických dokumentov a nastúpili cestu ich postupnej realizácie. Proces implementácie princípov trvalo udržateľného rozvoja si vyžadoval v oblasti riadenia miest SR realizovať množstvo čiastkových zmien a opatrení, ktoré z globálneho hľadiska vytvorili predpoklady pre postupnú, v mnohých slovenských mestách úspešnú transformáciu interných procesov, s dôrazom na zabezpečenie kvality života jej občanov. Aplikáciu postupných zmien v oblasti riadenia územnej samosprávy, s dôrazom na prenesené a originálne kompetencie miest a obcí bolo potrebné realizovať s dôrazom na zabezpečenie efektívnosti, hospodárnosti a účelnosti vykonávania kompetencií miest a obcí SR. Problematika trvalo udržateľného rozvoja, zmeny a opatrenia, ktoré sa už vykonali od roku 2001 nie sú zatiaľ konečné. Uplynulé obdobie vytvára priestor pre postupné a relevantné hodnotenie opatrení, ktoré sa už realizovali na miestnej úrovni v Slovenskej republike, s cieľom aplikovať princípy trvalo udržateľného rozvoja s dôrazom na vzájomné spolupôsobenie faktorov trvalo udržateľného rozvoja a procesov, ktoré zabezpečujú mestá a obce. Vývoj prírodno - spoločenského systému je odrazom dlhodobého vzájomného spolupôsobenia hlavných faktorov a procesov prebiehajúcich v rámci

uvedeného systému. Stav a vývoj príslušného prvku vyjadruje jednoduchá rovnica, ktorá v skutočnosti však funguje veľmi zložito a komplexne:

**vývoj a stav spoločnosti a krajiny vo vzťahu k trvalo udržateľnému rozvoju =
podmienky a zdroje (ľudské, ekonomické, prírodné) + spôsob ich využívania +
dôsledky ich využívania + reakcia spoločnosti**

Na pozadí ekonomických a technologických zmien spôsobených globalizáciou a integračnými procesmi, mestá v Európe začali čeliť výzvam kombinujúcimi konkurencieschopnosť a trvalo udržateľný rozvoj miest súčasne. Tento problém bude mať pravdepodobne veľmi zreteľný vplyv na problematiku kvality života v meste, ako je bývanie, ekonomika, kultúra, sociálne a environmentálne podmienky.

2. Výskumná časť

Cieľom prekladaného príspevku je prezentovať čiastkové výsledky výskumu, ktorý sa realizoval na Technickej univerzite vo Viedni, na katedre Územného plánovania, ako východisko pre možnú a potrebnú realizáciu vedeckého výskumu v oblasti implementácie princípov a zásad koncepcie riadenia inteligentných miest v Slovenskej republike.

Pracovný tím odborníkov z Viedne už od roku 2007 pracuje na problematike inteligentných miest v spolupráci s rôznymi partnermi a prostredníctvom niekoľkých samostatných projektov financovaných zo súkromných alebo verejných zdrojov a aktérov, bol vyvinutý Európsky Smart City model. Tento model v podstate poskytuje integračný prístup k definovaniu profilu a porovnávaní európskych miest strednej veľkosti a je považovaný za nástroj k efektívnemu učeníu sa v oblasti procesov, ktoré sa týkajú mestských inovácií v konkrétnych oblastiach rozvoja miest. V súčasnej dobe je k dispozícii už štvrtá verzia modelu Smart City. (<http://www.smart-cities.eu>).

Uvedený projekt Technickej univerzity vo Viedni sa nezaobrá poprednými európskymi metropolami, ale stredne veľkými mestami a ich perspektívami rozvoja. Výber skúmanej vzorky bol ovplyvnený hypotézou, že drvivá väčšina obyvateľstva žije v stredne veľkých mestách, ktoré môžu mať odlišný charakter od takzvaných globálnych metropol sveta. Stredne veľké mestá majú problém vyrovnáť sa s konkurenciou väčších metropol, rovnako otázky a problémy, ktoré riešia či už obyvatelia alebo manažment stredne veľkého mesta majú svoje špecifiká. Autori projektu rozdelili Európske mestá do dvoch skupín na základe počtu obyvateľov a to mestá od 100 000 do 500 000 obyvateľov a druhá skupina je tvorená

mestami od 300 000 do 1 milióna obyvateľov. Celkovo sa výskum realizoval na 77 stredne veľkých Európskych mestách, t.j. s počtom obyvateľov od 100 000 do 500 000 obyvateľov. Cieľ výskumu sa opiera o zásady, ktoré vytvárajú predpoklad pre rast konkurencie skúmaných miest. Podľa autorov je potrebné aby každé mesto malo zadanú stratégiu, ktorej súčasťou je identifikácia silných a slabých stránok skúmaného mesta, rovnako je potrebné zadanú komparatívne výhody mesta vo vopred určených kľúčových oblastiach a realizovať benchmarking v rámci zadaných kľúčových oblastí s ostatnými stredne veľkými mestami Európy. Výber skúmanej vzorky bol ovplyvnený okrem počtu obyvateľov a nasledovnými ukazovateľmi ako sú: Skúmané mesto musí patriť do skupiny univerzitných miest - bolo potrebné vylúčiť mestá so slabou znalostnou úrovňou; Skúmané mestá nesmeli byť riadené, závislé od veľkého, metropolitného mestá; Skúmané mesto je súčasťou databázy Urban Audit - celoeurópskej databázy miest, ako rozhodujúce meradlo z dôvodov dostupnosti analyzovaných dát. Najkomplexnejšie Zoznam miest v Európe poskytuje projekte Espon 1.1.1., ktorý pokrýva takmer 1 600 miest v ESPON priestore (EU27 + Nórsko + Švajčiarsko) s údajmi o počte obyvateľov a zároveň obsahuje vybrané funkčné dáta. Po ďalšej úprave a spracovaní analyzovaných miest a vzhľadom na dostupnosť dát a ich kvalitu, bolo vybraných do skúmanej vzorky 77 inteligentných miest (<http://www.smart-cities.eu>).

Toto boli základné východiská pre realizáciu uvedeného výskumu na Technickej univerzite vo Viedni. Cieľom tohto príspevku nie je prezentovať výsledky spomínaného výskumu, ale ako už bolo uvedené, na prezentácií len jeho čiastkových výsledkov, ktoré sa týkajú vybraných európskych stredne veľkých miest vytvoriť platformu pre následný nový výskum, ktorý by sa orientoval na vybrané mestá v Slovenskej republike. Na základe uvedenej platformy by bolo možné vyhodnotiť a určiť poradie slovenských miest (benchmarking miest) z pohľadu implementácie inovácií v rámci trvalo udržateľného rozvoja, ako východiska pre začlenenie skúmaného mesta medzi takzvané inteligentné mestá pôsobiace v podmienkach Slovenskej republiky. Inteligentné mesto - Smart City je mesto s dobre fungujúcimi charakteristikami a to: Je postavené na "inteligentnej" kombinácii financovania prenesených a originálnych kompetencií, vo forme procesov financovaných so štátnych dotácií a činností, ktoré si samospráva financuje vlastnou zárobkovou činnosťou; Je nezávislé a kompetentné v oblasti prijímania rozhodnutí v ekonomickej a riadiacej oblasti a disponuje uvedomelými, vzdelanými občanmi. Každé inteligentné mesto - Smart City sa vyznačuje týmito šiestimi vlastnosťami:

- Inteligentná ekonomika – inovácie, podnikanie, ekonomický imidž a obchodné značky, produktivita, flexibilita pracovného trhu, medzinárodná atraktivita.
- Inteligentná mobilita - miestna dostupnosť, národná prístupnosť, dostupnosť informačných technológií a infraštruktúry, udržateľnosť dopravného systému.

- Inteligentné prostredie - kultúrne zariadenia, zdravotné podmienky, individuálna bezpečnosť, kvalitné bývanie, školské zariadenia, turistická atraktivita, ekonomický blahobyt.
- Inteligentná správa, riadiace systémy – účasť na verejnom živote, verejné a sociálne služby, transparentná správa.
- Inteligentné životné prostredie - environmentálne podmienky, kvalita ovzdušia (žiadne znečistenie), ekologické myslenie, trvalo udržateľné využívanie zdrojov.
- Inteligentný občan - stupeň získanej kvalifikácie, celoživotné vzdelávanie, etnická pluralita, slobodomyselnosť (<http://www.smart-cities.eu>).

V rámci jednotlivých šiestich vlastností boli zadefinované konkrétne ukazovatele, ktorých reálny stav v príslušnom hodnotenom meste bol v skúmanom roku dosiahnutý. Pri hodnotení skúmaného mesta bol výpočet realizovaný prostredníctvom štatistickej metódy s označením Z skóre ako jednej z možností výpočtu štandardného skóre (<http://www.smart-cities.eu>)

Štandardné skóre sa v štatistike využíva v tom prípade, že žiaduce prehľadne vyjadriť pozíciu jednotlivých čísel napríklad nameraných hodnôt voči celému skúmanému súboru alebo porovnať výsledky z dvoch nezávislých meraní na rôznych škálach, ktoré majú rôzne priemery a rozptyly. Štandardizované skóre sa v štatistike označujú ako čísla, ktoré vznikajú lineárnou transformáciou z pôvodne nameraných či inak získaných hodnôt (označovaných ako hrubé skóre) tak aby výsledné rozloženie malo vopred dané vlastnosti. Najčastejším príkladom štandardizovaného skóre je z – skóre s priemerom 0 a smerodajnou odchýlkou 1. Predpokladom pre použitie štandardizovaného skóre je normálne rozdelenie pôvodných hodnôt (<https://www.scio.cz/o-vzdelavani/teorie-a-metodika-testu/statisticke-pojmy/>).

Pri tvorbe obsahu tohto vedeckého článku sa vychádzalo z vyššie uvedenej metodiky, ktorá bola vytvorená pracovníkmi Technickej univerzity vo Viedni. Zároveň sme sa sústredili na prezentáciu a komparáciu vybraných miest, ktoré sa podrobili prieskumu. Pri výbere miest sa vychádzalo zo základného predpokladu, že budú mať porovnateľný počet obyvateľov. Teda ako kritérium výberu sa použil počet obyvateľov, ktorý bol štatisticky evidovaný v roku 2014. Prezentácia výsledkov sa zamerala na tri mestá Európskej únie a to mesto Košice v Slovenskej republike, mesto Graz v Rakúsku a mesto Ljubljana v Slovinsku. Zároveň výber miest bol ovplyvnený aj politicko-geografickými a hospodárskymi podmienkami skúmaných miest.

3. Charakteristika skúmaných miest

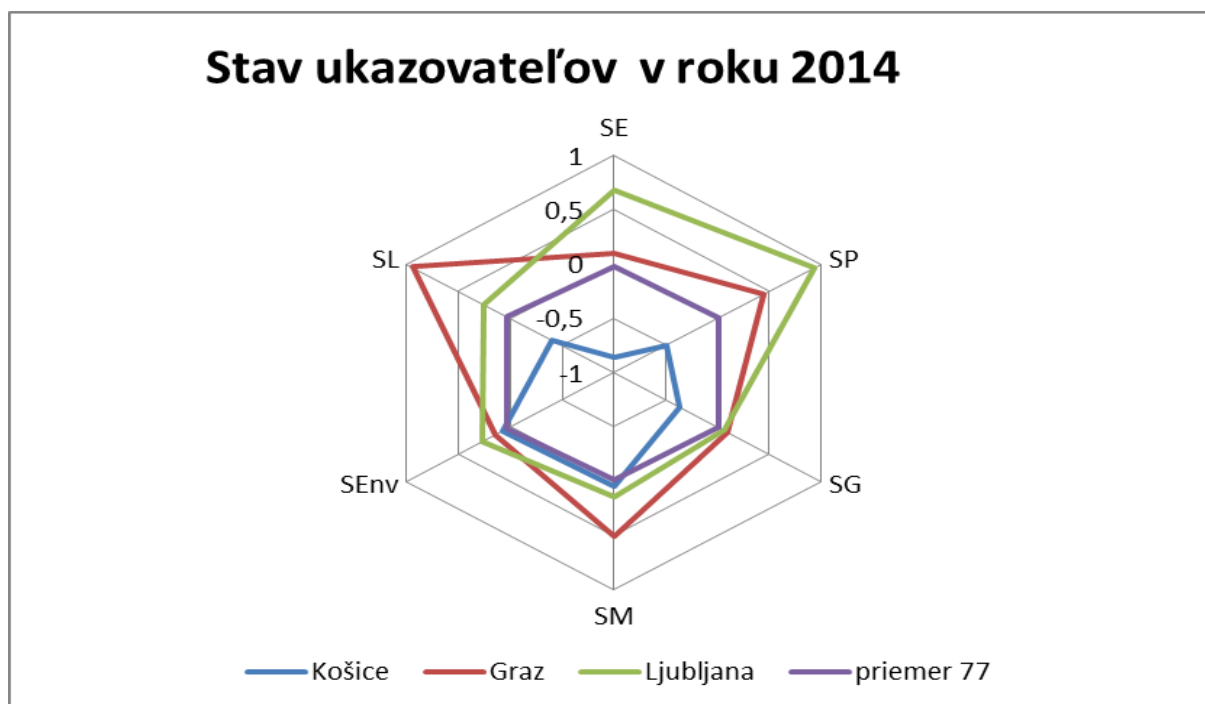
Mesto Košice je druhé najväčšie mesto Slovenskej republiky, ktoré sa nachádza vo východnej časti Slovenska. Výhodná poloha urobila v minulosti z mesta Košice dôležitý bod na obchodných cestách, dnes je kľúčovou hospodárskou aglomeráciou, ale aj križovatkou dopravných trás, k čomu prispieva železničný uzol a medzinárodné letisko. Vo svojich administratívnych hraniciach má mesto rozlohu 244 kilometrov štvorcových, žije v ňom 239 369 obyvateľov (údaj je z roku 2014). Hustota obyvateľov dosahuje 964 osôb na kilometer štvorcový. Je sídlom Ústavného súdu Slovenskej republiky a sídlom Košického samosprávneho kraja. Ako samostatný právny subjekt sa člení na 22 mestských častí. Priemerný vek obyvateľov mesta je 35,13 roka. Košiciam preto patrí prívlastok mesto mladých. Vo svojej správe má viac ako 40 základných škôl. Sieť stredných škôl tvoria gymnáziá, stredné odborné školy a učilištia, obchodné akadémié, zdravotnícke a umelecké školy. Najvyšší stupeň vzdelania zabezpečujú Technická univerzita Košice, Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Univerzita veterinárneho lekárstva a farmácie v Košiciach a ďalšie pracoviská slovenských vysokých škôl. Mesto Košice bolo v roku 2013 Európskym hlavným mestom kultúry. V roku 2016 mesto získalo titul Európske hlavné mesto športu. (<http://www.kosice.sk>).

Mesto Graz je hlavné mesto Štajerska a zároveň druhé najväčšie mesto Rakúska. Mesto má 17 mestských častí, ktoré sa rozkladajú na celkovej ploche 127,6 kilometra štvorcového, z toho 40 percent je zelená plocha. V roku 2014 žilo v meste 271 998 obyvateľov. Nachádza sa v juhovýchodnej časti krajiny, v nadmorskej výške 353 m, na brehu rieky Mur. Cez rieku Mur je postavených 15 mostov. Ako prvé z rakúskych miest dostalo mesto Graz v roku 2003 titul *Európskeho hlavného mesta kultúry*. K úspechu zámeru prispelo aj silné zázemie a dobre vybudovaná **kultúrna infraštruktúra** pôvabného mesta na rieke *Mur*. Graz je známy aj ako **mesto študentov**, lebo na 6 univerzitách tu študuje na 42 tisíc vysokoškolákov zo všetkých možných kútov sveta. Rast a kvalita vzdelávania sa zabezpečuje prostredníctvom: Karl-Franzens University of Graz; Graz University of Technology; University of Music and Dramatic Arts Graz; Medical University of Graz; Joanneum University of Applied Sciences; University of Applied Sciences. (<http://www.graz.at/cms/ziel/232752/EN/>).

Mesto Ljubljana je politickým a kultúrnym centrom Slovinska, jeho hlavným mestom. Je to dôležité európske komerčné, obchodné, výstavné a kongresové centrum. Prioritné pozície zastáva aj v oblasti dopravy, vedy aj ako vzdelávacie centrum Slovinska. Ljubljana je politické, vedecké a kultúrne centrum slovinského národa s viac ako 280 000 obyvateľov, je najväčšie mesto Slovinska a jej najdôležitejšie obchodné centrum. Mesto sa rozkladá na rozlohe 275 kilometrov štvorcových. Mesto v roku 2016 získalo titul Európske zelené mesto.

Ljubljana sa klasifikuje ako sredne veľké európske mesto a má významnú geo-strategickú pozíciu nakoľko je prirodzenou križovatkou medzi strednou Európou, Balkánskym polostrovom a Panónskou panvou. Verejná doprava poskytuje dobré spojenie do veľkých európskych miest. Ljubljana je len hodinu jazdy autom od ako prímorských tak aj vysokohorských lyžiarskych areálov. Ljubljana je mesto s vysokou kvalitou života. V roku 2011 mala univerzita v Ljubljane 23 fakúlt a tri akadémie, ktoré sa nachádzajú v rôznych častiach mesta. Ponúkajú vzdelávanie v medicíne, v aplikovaných vedách, v umení, v oblasti práva a správy, prírodných vied atď.. Univerzita má viac ako 63 000 študentov, ktorí tvoria jednu sedminu obyvateľov Ljubljany čo dáva mestu mladistvý charakter. (www.ljubljana.si/en/).

Analýza a stav šiestich kľúčových ukazovateľov charakteristických pre inteligentné mestá a na nami skúmanej vzorke je uvedená v nasledujúcom grafe.



Zdroj: spracované podľa <http://www.smart-cities.eu>

Vysvetlivky: SE –Smart Economy; SP – Smart People; SG – Smart Governance; SM – Smart Mobility; SEnv – Smart Environment; SL – Smart Living.

Z vyššie uvedeného grafu, ktorý popisuje stav v roku 2014 v skúmaných mestách a je možné porovnať s priemerom 77 vybraných miest Európy, je možné konštatovať, že mesto

Košice dosiahlo najhoršie výsledky v rámci šiestich kľúčových charakteristík. Jediné dve charakteristiky typické pre smart city a to inteligentné mobility a inteligentné životné prostredie v meste Košice v roku 2014 dosiahlo, respektíve mierne presiahlo priemer skúmaných 77 miest. V rámci vybraných nami hodnotených troch miest, najlepšiu pozíciu, ako vyplýva z grafu, dosiahlo mesto Ljubljana, ktorá sa v celkovo umiestnila na 15 mieste. Mesto Graz, ktoré v rámci hodnotenia 77 skúmaných Európskych miest obsadil celkové 16 miesto. Mesto Košice sa umiestnilo na 60 mieste v rámci hodnotenia. Nakoľko každá z charakteristík bola tvorená ďalšími ukazovateľmi je potrebné bližšie popísať oblasti, v ktorých mesto Košice zaostáva za ostatnými skúmanými dvoma mestami. Najväčším problémom sa v rámci charakteristiky inteligentná ekonomika (SE smart economy) prezentuje oblasť podnikania a flexibilita trhu. Je možné konštatovať, že mesto Košice v porovnaní s ostatnými analyzovanými mestami, ako aj s priemerom sedemdesiat sedmičky nemá vytvorené dostatočné predpoklady pre rast a rozvoj podnikateľských aktivít. V charakteristike inteligentný ľudia (SP smart people) mesto Košice dosiahlo kladné hodnotenie len v rámci ukazovateľa sloboda myslenia. Najhoršia úroveň bola zaznamenaná v oblasti etnickej plurality a úrovne kvalifikácie zamestnancov. Mesto Košice bolo negatívne hodnotené aj v oblasti inteligentnej správy mesta, v tejto oblasti boli nedostatky zaznamenané najmä v oblasti transparentnosti výkonu vecí verejných, v oblasti zabezpečovania verejných a sociálnych služieb. Mesto Košice bolo kladne hodnotené v oblasti inteligentná mobilita a to najmä v položke udržateľnosť dopravných systémov, v ktorom sme dosiahli hodnotu plus 1,706. Na strane druhej v rámci tejto charakteristiky bola negatívne hodnotený faktor miestna dostupnosť, kde mesto dosiahlo úroveň mínus 1,214. Problémový ukazovateľ je aj charakteristika inteligentné prostredia (SL smart living), kde za najväčší problém sa považuje ukazovateľ turistická atraktivita mesta Košice a existujúce kultúrne podmienky v meste. Kladne bol hodnotený len ukazovateľ individuálna bezpečnosť občanov.

Je potrebné spomenúť, že v rámci hodnotenia 77 Európskych miest, ktoré realizovali v roku 2014 zamestnanci Technickej univerzity vo Viedni boli hodnotené aj ďalšie dve slovenské mestá a to Banská Bystrica a Nitra. Porovnaním výsledkov medzi slovenskými mestami je vidieť menšie rozdiely. Mesto Banská Bystrica obsadilo 54 miesto, Nitra dosiahla 59 pozíciu a už spomínané Košice obsadili 60 miesto v rebríčku hodnotenia 77 miest Európy. Najvyššie pozície obsadili mestá v Luxembursku, vo Švédsku a v Dánsku. Posledné miesta hodnotenia boli pridelené mestám Pleven v Bulharsku (75 miesto), Timisoara v Rumunsku (76 miesto) a Craiova v Rumunsku (77 miesto).

Záver

Vychádzajúc z vyššie prezentovaného nezávislého hodnotenia slovenských miest, žiaľ skôr z negatívnych výsledkov a následnou komparáciou zistení s ostatnými mestami Európy je potrebné konštatovať, že nastal čas na realizáciu konkrétnych opatrení v slovenských mestách. Vykazovaný ekonomický a hospodársky rast Slovenskej republiky, možnosť realizácie rozvoja a inovácií slovenských regiónov prostredníctvom finančných zdrojov Európskej únie, prijatie celého radu dokumentov a opatrení na úrovni štátu, by mali už nájsť svoje miesto aj v prijímaní opatrení a zmien na všetkých úrovniach riadenia slovenských miest. Slovenská územná samospráva by sa už mala stať reálne konkurencieschopnou, transparentnou, otvorenou a inovatívnou vo vzťahu k jej obyvateľom, podnikateľom, všetkým občanom, ktorí na jej území dlhodobo alebo len krátkodobo žijú. Hodnotenie miest by nemalo byť samoúčelné, ale vždy podnecujúce k zmenám, v prospech mesta ako aj jej obyvateľov s cieľom zlepšiť kvalitu života občanov a zabezpečiť udržateľnosť života v každom meste. Preto problematika inteligentných miest takzvaných smart cities v poslednom období nadobúda stále väčší význam a dostáva sa do popredia nielen z hľadiska samotného vedeckého bádania, ale aj z pohľadu aplikácie jej výsledkov v samospráve samotnej. Učenie sa od lepších miest, porovnávanie sa s „konkurenciou“ s ostatnými mestami, zavádzanie reálnych zmien a opatrení nie je z pohľadu podnikateľa, manažéra ničím novým, tak prečo tieto metódy neaplikovať aj v riadení slovenských miest a obcí. Však svet ukazuje, že v mnohých mestách mimo Slovenska toto správanie, myslenie a moderný systém riadenia funguje, v konečnom dôsledku zvyšuje kvalitu života a spokojnosť jej obyvateľov.

Literatúra

GRAZ: [online]. 2017 [cit. 03.01.2017]. Dostupné z: <http://www.graz.at/cms/ziel/232752/EN>

LJUBLJANA: Statistical Yearbook Ljubljana [online]. 2013. [cit. 04. 01. 2017]. Dostupné z: <http://www.ljubljana.si/en/about-ljubljana/ljubljana-in-numbers/>

KOŠICE: [online]. 2017 [cit. 03.01.2017]. Dostupné z: http://www.kosice.sk/clanok.php?sekcia=vseobecne_info

EUROPEANSMARTCITIES, TU Wiena: [online]. 2017 [cit. 02.01.2017]. Dostupné z: <http://www.smart-cities.eu/>

TEORIE-A-METODIKA-TESTU. Statisticke-pojmy: [online]. 2017 [cit. 03.01.2017]. Dostupné z: <https://www.scio.cz/o-vzdelavani/teorie-a-metodika-testu/statisticke-pojmy/>

NÁRODNÁ STRATÉGIA TRVALO UDRŽATEĽNÉHO ROZVOJA (prijatá vládou SR dňa 10. 10. 2001) [online]. 2017 [cit. 02.01.2017]. Dostupné z: http://www.tur.vlada.gov.sk/data/files/5636_narodna-strategia-trvalo-udrzatelneho-rozvoja.pdf

TRVALO UDRŽATEĽNÝ ROZVOJ [online]. 2017 [cit. 02.01.2017]. Dostupné z: http://www.europskaunia.sk/trvalo_udrzatelny_rozvoj1

Adresa autorov

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice
E-mail: anna.cepelova@upjs.sk

PhDr. Darina Koreňová, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy
Popradská 66, 041 32 Košice
E-mail: darina.korenova@upjs.sk

Premises of macro and micro organizational innovation of small and medium-sized enterprises as a competitive advantage in the process of their development

Adriana Kaszuba-Perz

Abstract:

This paper attempts to identify the conditions that affect the innovation of small and medium-sized enterprises in the context of building their competitive advantages. They were divided into two groups: macro and microeconomic factors. In particular, the paper drew attention to the circumstances affecting the implementation of innovative organizational solutions, among others, in terms of economic accounts, which would improve the quality and efficiency of decision-making in a highly competitive environment.

Keywords: organizational innovations, Small and Medium-Sized Enterprises, growth of SME.

Introduction

Currently the world economy is dominated by trends of globalization and regionalization. These two distinct phenomena make potential opportunities but also risks for small and medium-sized enterprises.

Sources of globalization should be found in the opening of the highly developed economies, and consequently, unfettered, international movement of capital, human resources, goods and services. One of the most important consequences of globalization is increased competition in world markets. Undoubtedly, the best market position in this system have companies that gain a cost advantage and can, therefore, dictate market prices. Therefore, many large companies change location, choosing a place for business where the costs (especially labor ones) are lower.

The process of globalization may negatively affect the small and medium-sized enterprises, which usually operate in smaller, local markets. Enterprises of this kind do not have such a strong market position as major international corporations. It seems that the best solution for small and medium-sized enterprises in the context of these trends is to specialize and operate in market niches. With the rapid expansion of information technology it is possible to operate also in niche sectors - but on an international scale - through a

dynamic development of e-business tools. The combination of two ideas: specialization in the fields of high technology and using the Internet to gain new markets seems to be one of the most important alternatives for SMEs. A great importance, due to the strategies of cost and economic balance, have also innovative approaches to organization and management methods, especially in the context of supporting decision-making processes through the implementation of modern tools of controlling and management accounting. An innovative activity in the field of management science among representatives of small and medium-sized enterprises appears to be not very large, but more often entrepreneurs emphasize the importance of economic accounts in the context of the company growth and transition into the next phase of its development. For this reason, the issues of the use of appropriate tools to help manage the growing small and medium enterprise seem very significant.

The purpose of this paper is to present some selected premises encouraging SMES to implement organizational innovation, especially in terms of controlling, in building their competitiveness in the subsequent phases of growth.

Macroeconomic factors of innovativeness and competitiveness in SMEs.

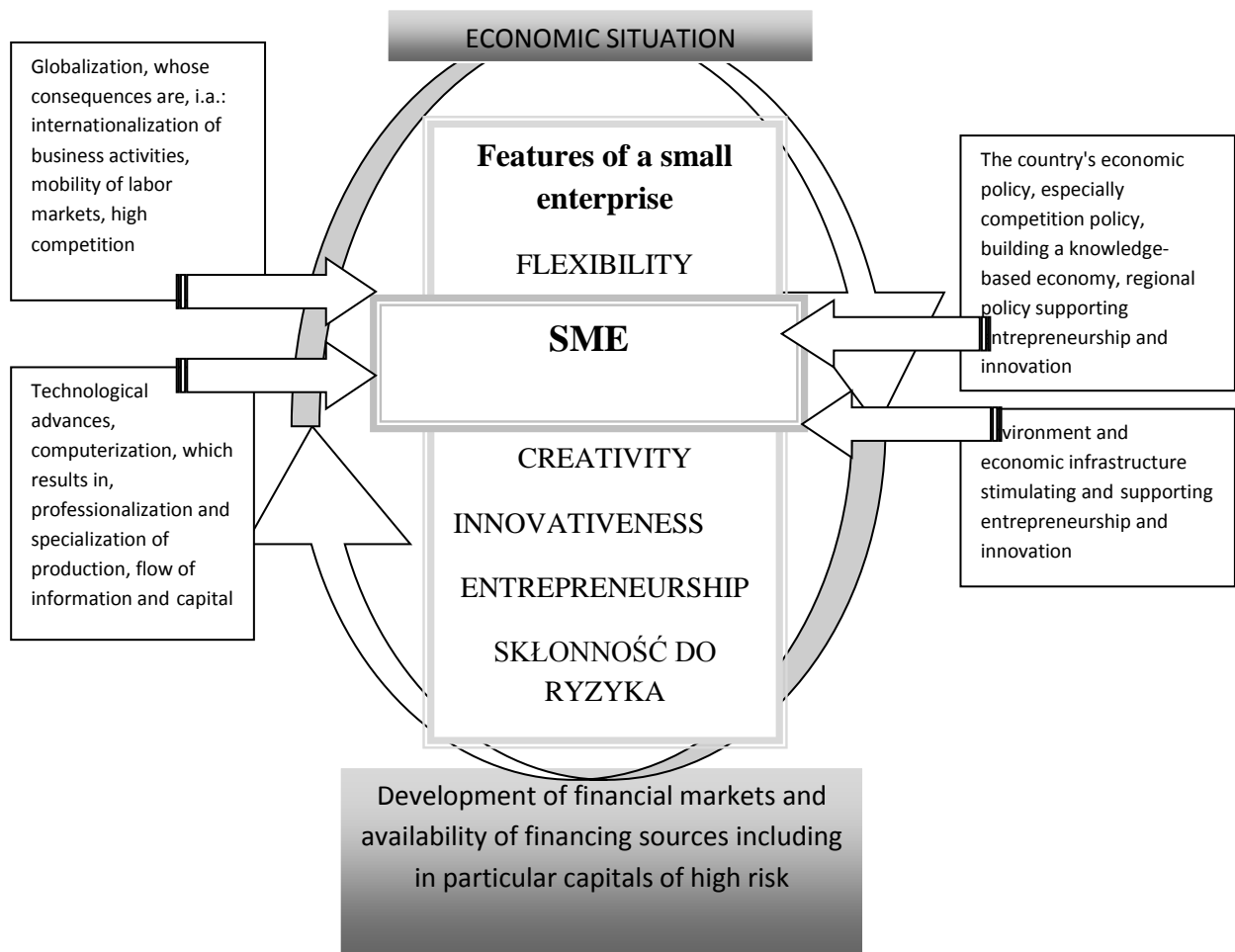
The trends characteristic for modern economy, such as: professionalization, specialization and increased mobility in the labor markets, as well as the growing importance of individual entrepreneurship, computerization and internationalization, have become a prime mover of complex business environment.

It should be also emphasized that this complexity of business processes and relationships between the different subjects has also another dimension. Because each of the entrepreneurs who is engaged in economic activities sets themselves some targets to be achieved, builds strategy for the functioning of the market, but relationships with other entities are not yet a permanent phenomenon - they are naturally changed, and are even more dynamic than the owner who manages the SMEs could provide. Because of continuing changes in the business environment, the concept adopted by the entrepreneur of building a competitive advantage, refracted. Therefore, the views on the fact that the activities and business management basically come down to the use of elements of the reality around us to achieve certain objectives, incurring expenditure (costs) and expecting economic benefits that are located in the vicinity of the subject seem to be right¹.

It is a renowned opinion, both among economic theorists and practitioners about the important role of small and medium-sized enterprises in creating efficient economies. They contribute to the maintenance of competitive conditions, so their development should be (and often is) regarded as one of the major objectives of economic policy. Cooperation among

companies is also important, and therefore we should not treat each enterprise as an isolated unit, but see the benefits of mutual support to entities of different sizes and different activity profile. Competition policy cannot be limited only to control the process of mutual elimination of firms from the market but creating instruments that will support the coexistence of small, medium and large businesses in diversified industries. These demands are particularly important for economies that in the last two decades have passed a profound transformation as a result of changes that occurred in Central and Eastern Europe, and now in particular, they are exposed to high competition from giant international corporations and products with low labor costs in the Far East markets. It is worth noting that many small and medium-sized enterprises operating mainly in local markets, are struggling to compete with large companies with a large capital strength and marketing on an international level. These companies often, through long experience and developed market tools, have enormous opportunities to promote their products and push out native companies from the local markets. In addition, mass products imported from the Far East with a fairly low quality but at the same time at an extremely competitive price also become a barrier for development and they are competitive for small and medium-sized enterprises. The role of small and medium-sized businesses in any economy is undeniably important, however, for the smooth development and ensuring their place among other participants in the market, there must be certain conditions in their environment. External factors affecting the SME sector entities are of such importance that their strength can cause serious fluctuations in the pace of development, and often stabilization level (some of them have been presented in figure 1). Small businesses in their nature are more sensitive to economic fluctuations, risks arising from economic policy, etc. The activity of small and medium-sized enterprises in conditions of high uncertainty - has become to some extent their power - through flexibility and continuous search of opportunities appearing in the market.

Fig. 1 Selected macroeconomic factors shaping innovativeness of SMEs



Source: own research

In competitiveness building of a business entity the tendency of an entrepreneur and his associates to the creation of knowledge are of the great importance. Knowledge was currently outside the capital and labor market and an important factor in the economic success of the company. The source of knowledge can be developed both internal mechanisms of innovation, as well as collaboration with external institutions and organizations. Of course, of great importance, especially when it comes to innovation of organizational nature, is the quality of human capital and its tendency to initiative. In this context, the opportunity for the development of small and medium-sized enterprises should be seen in the far-reaching integration of science and technology. This integration should take place not only locally, but also at the level of regions, including regions of neighboring countries.

Referring to the theory of economic growth, they confirm that the development of regions depends on their endogenous potential and increasing innovation, while fostering the strengthening of the partnership business, academia and public authorities. (¹For more: Kaszuba-Perz A., Czyżewska M., Tomaka A., Realizacja założeń strategii lizbońskiej w budowaniu Regionalnej Strategii Innowacji na przykładzie województwa podkarpackiego in: Pangasy-Kania S., Okoń-Horodyńska E., (ed.), Innowacyjność w budowaniu gospodarki wiedzy w Polsce, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007, pp. 91 – 103.)

Efforts to build the innovation capacity of small and medium-sized enterprises are possible after taking into account regional and local economic and social conditions. The proximity of individual countries and regions to create adequate space for the internationalization of cooperation between enterprises and countries neighboring regions Central and Eastern Europe will give an opportunity to shape a new dimension for the development of these entities. At the same time cooperation, particularly in the areas of transfer of knowledge and experience (so in such areas as organizational innovation) could contribute to the empowerment of small and medium-sized enterprises in macro-regions and local markets.

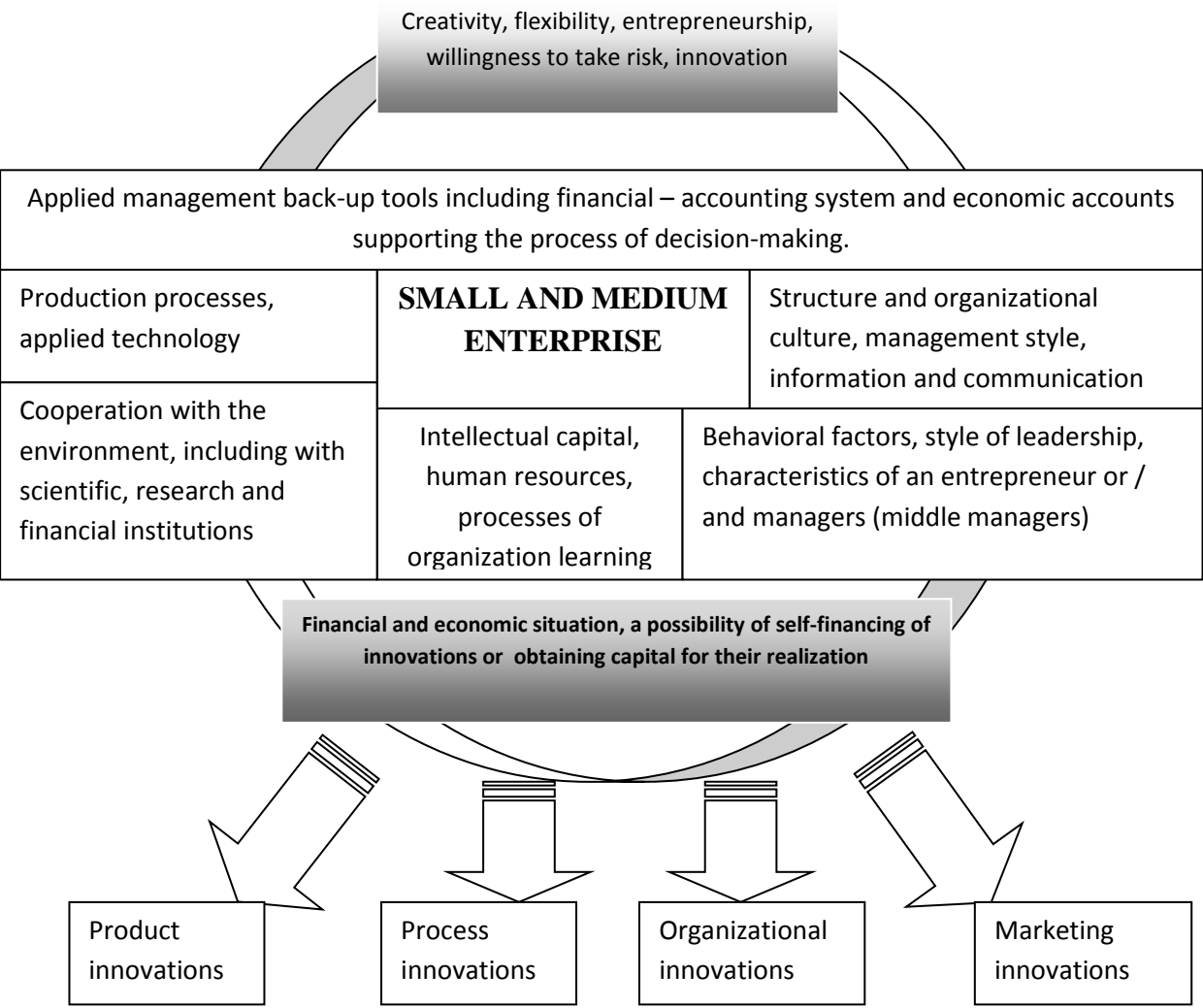
Development of small and medium-sized enterprises through organizational innovation as one of the competitiveness advantage-microeconomic approach.

Small and medium-sized companies are considered to be highly innovative. It is worth quoting at this point P. Drucker who emphasizes strong business relationships with the environment, talking about it as a situation that can shape the economy (²F.P. Drucker, Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady, PWE, Warszawa 1992.)

In addition, he also points out that entrepreneurship requires innovation policy, thus setting the organization to change and treat them as opportunities rather than threats. The practice is comprised chiefly of determining the effects of the organization as innovative and entrepreneurial activities. This is undoubtedly related to adjustment of the organizational structure, management system and payroll system to the needs of entrepreneurial and innovative management. It should be noted, however, that rarely in the organizational structures of small and medium-sized enterprises there are isolated units or departments involved in research and development. These studies are usually conducted at the request and are short-term (perhaps hence the result of their high innovation performance). In contrast, in large companies, research and development are carried out by long-term specific strategy. Large companies compared with small ones have also a greatly increased ability to obtain financing. In large companies the capital is in the hands of shareholders, mostly in the

capital market, hence new financial opportunities result from. In the case of companies belonging to SMEs, capital is owned by a family or a small group of people. Thus, the abilities to access the capital market are limited.

Fig.2 Innovativeness of SMEs in the context of their internal processes and conditions – microeconomic approach.



Source: own research

Innovations are often considered as the basis for competitive advantage. (Bartes F., Srzednicki A., Walka konkurencyjna przedsiębiorstw, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003, pp. 165-166.) It should be emphasized that the prerequisite for achieving such an advantages are coupling innovation processes with enterprise management system. It seems, therefore, that innovation of the company is closely related to its management model and vice versa. We can also assume that an innovative approach to management processes determines (or

even forces) innovativeness and entrepreneurship, and these in turn shape the development of the company. As it can be noticed from the research conducted by A. Szychta among Polish companies, an opinion about the need for implementation of modern tools to support decision-making processes dominates. (⁴Szychta A., *Etapy ewolucji i kierunki integracji metod rachunkowości zarządczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2008.)

The changes taking place in subsequent phases of growth of small businesses, determine the information needs, and these in turn need to use instruments of economic calculation including controlling. (⁵For more: Kaszuba-Perz A., *Wzrost małych i średnich przedsiębiorstw w kontekście stosowanych narzędzi rachunkowości zarządczej i controllingu*, w: Woźniak M.G. (ed.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt no. 20, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, pp. 364-374.)

High vulnerability to external factors, sensitivity to competition and a number of internal factors tend to assume that, especially small and medium-sized enterprises should implement techniques for in-depth analysis of the environment and risks occurring there. Appropriate tools would allow to compare the current compliance activities with the financial plans and strategic objectives, as well as risk identification and risk measurement in business activity. S. Cyfert emphasizes that a huge impact on the good condition of enterprises have a relationship between the components of the organization. (⁶Cyfert S., *Strategiczne doskonalenie architektury procesów w zarządzaniu przedsiębiorstw*, Seria Prace Habilitacyjne no. 28, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006, p.16.) These elements include: processes, human resources, organizational structure, organizational culture, while at the same time they are determinants of enterprise competitiveness.

Innovations can become a contribution or the way of the company to achieve success, but they are subjected to the occurrence of certain internal factors, among which there are: financial capacity, knowledge and intuition in the market, the dynamics of the company (depending on its size and especially the quality and abundance of human capital), long-term planning and processes that make up the continuity of the company, and above all the willingness and readiness to take risks. (⁷See: A. Francik, A. Poczowski, *Procesy innowacyjne*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1991, p.27.)

Unquestionably, innovations are one of the key factors affecting the level of competitiveness of enterprises. In the literature, the concept of competitiveness is understood as a state of dormancy in the competition, or as the very process of rivalry between the actors who fight for advantage in the market. (⁸Blaug M., *Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, pp. 629-631) And

among the determinants of competitiveness of IMD (World Competitiveness Yearbook) one can distinguish, (⁹The World Competitiveness Yearbook, IMD 2002) except these macroeconomic ones (state of the economy, business environment, infrastructure), the microeconomic determinants, namely: the effectiveness and efficiency of business management structures. In addition to those already mentioned, the competitiveness is determined by internal processes within the enterprise such as design and manufacturing processes, and also the processes of sales, marketing, distribution, research and development and others (they have been presented in figure 2).

Conclusions

In the context of changes taking place in the economy as a result of, among others, globalization, many authors emphasize the need to build competitive advantage in the long run, and in addition, they pay attention to the fact that in connection with the internationalization of economies, there are new sources of competitive advantages. (¹⁰See: Gierszewska G., Budowanie konkurencyjności przez polskie przedsiębiorstwa w latach 1990-2009, w : Gierszewska G. Kisielnicki J., Zarządzania międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, Łazarski, Warszawa 2010, p. 110)

As the process of building competitive advantages we can consider the exploration and implementation of innovation, both in technology, products, but also an innovative approach to marketing and sales processes, or an analysis and inference to improve decision-making systems. For only entities that are able to identify, analyze and inferences can quickly respond to emerging changes in their environment. Competitive advantage can manifest itself by having the company of such analysis and research tools that will help determine the circumstances of the entity in the market, the degree of its development, or threats existing inside and around it. (¹¹Kaszuba-Perz A. P.Perz, Innowacyjne rozwiązania controllingowe w kontekście zarządzania przedsiębiorstwem w dobie kryzysów gospodarczych, w: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, ed. M. G. Woźniak, Zeszyty Naukowe no. 17, Rzeszów 2010.) According to research conducted by the Central Statistical Office in the years 2011-2013 among Polish enterprises, an innovation activity was shown by 18.4% of industrial enterprises and 12.8% of service companies. (¹²Działalność innowacyjna w Polsce, Central Statistical Office, Warszawa 2014.) It is worth emphasizing that the largest group consisted of product and process innovations (17.1% in industrial enterprises, while 11.4% in service enterprises). Organizational innovation was shown by 8.3% industrial enterprises and 7.1% of enterprises in the services sector. One should add that in this respect the amount of implemented innovations decreased as compared to previous years.

Of course, the most innovative activities were shown by large enterprises (taking into account the number of employees). Among enterprises employing no more than 49 employees, the percentage of implemented innovation was the smallest. Such a situation may be mainly due to a lack of developed mechanisms for knowledge transfer, cooperation with scientific research institutions. It is also worth noting the barriers of a financial nature. Continuing the struggle for survival in the market causes reluctance of entrepreneurs to engage financial resources in new ventures, while mistrust of alternative sources in the form of e.g. a high-risk capital.

Despite these obstacles, in today's economic condition, a widely understood technological, process, organizational and marketing innovation, seems to be one of the most important tools to obtain a significant competitive advantage in international markets. The creation of mechanisms allowing for the free transfer of technology not only between the science sector and the sector of small and medium-sized enterprises but also continuing cooperation in this field between the two sectors of individual countries in Central and Eastern Europe is of great importance for the development of this type of company, so important for the economies of regions and local communities. An extremely significant issue is also a chance to obtain by small and medium-sized enterprises funds for research and development and implementation of modern technologies, including the improvement of tools for financing innovative activities in the field of venture capital.

References:

Bartes F., Szrednicki A., Walka konkurencyjna przedsiębiorstw, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003,

Blaug M., Teoria ekonomii. Ujęcie retrospektywne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000,

Cyfert S., Strategiczne doskonalenie architektury procesów w zarządzaniu przedsiębiorstw, Seria Prace Habilitacyjne no. 28, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2006,

Drucker F.P., Innowacja i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady, PWE, Warszawa 1992.

Działalność innowacyjna w Polsce, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2014.

Francik A., Pochtowski A., Procesy innowacyjne, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1991,

Gierszewska G., Budowanie konkurencyjności przez polskie przedsiębiorstwa w latach 1990-2009, w: Gierszewska G. Kisielnicki J., Zarządzania międzynarodowe. Konkurencyjność polskich przedsiębiorstw, Łazarski, Warszawa 2010,

Kaleta A., Zewnętrzne i wewnętrzne warunki rozwoju przedsiębiorstw, w: A. Kaleta, K. Moszkowicz, L. Woźniak (ed.), Przedsiębiorczość i innowacyjność małych i średnich przedsiębiorstw – wyzwania współczesności, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, p. 53, and also :

Kaszuba-Perz A., Czyżewska M., Tomaka A., Realizacja założeń strategii lizbońskiej w budowaniu Regionalnej Strategii Innowacji na przykładzie województwa podkarpackiego w: Pangasy-Kania S., Okoń-Horodyńska E., (ed.), Innowacyjność w budowaniu gospodarki wiedzy w Polsce, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007,

Kaszuba-Perz A. P.Perz, Innowacyjne rozwiązania controllingowe w kontekście zarządzania przedsiębiorstwem w dobie kryzysów gospodarczych, w: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, ed.. M. G. Woźniak, Zeszyty Naukowe no. 17, Rzeszów 2010.

Kaszuba-Perz A., Wzrost małych i średnich przedsiębiorstw w kontekście stosowanych narzędzi rachunkowości zarządczej i controllingu, w: Woźniak M.G. (ed.), Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt no. 20, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, pp. 364-374.

Nogalski B., Rybicki J., Józefowicz J., Radykalne zmiany a ciągłość tradycyjnej organizacji, w: B. Haus, H. Jagoda, J. Lichtarski (ed.), Nowe kierunki w zarządzaniu przedsiębiorstwem – ciągłość i zmiana, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2000, p. 432.

Porter M.E., From competitive advantage to corporate strategy, „Harvard Business Review” 1987 (May-June),

Stankiewicz M. J [ed.], Konkurencyjność przedsiębiorstwa. Budowanie konkurencyjności przedsiębiorstwa w warunkach globalizacji , Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2002r.,

Szychta A., Etapy ewolucji i kierunki integracji metod rachunkowości zarządczej, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Łódź 2008.

The World Competitiveness Yearbook, IMD 2002

Author's address

Adriana Kaszuba-Perz, PhD, Eng.
Rzeszów University of Technology
Department of Finances, Banking and Accounting
E-mail: aperz@prz.edu.pl

DISKUSIA

Vybrané aspekty rozvoja motivácie u študentov

Chosen aspects of students' motivation enhancement

Denisa Rovenská

Abstract

The article deals with the issue of opportunities in motivation development in school environment. The aim is to highlight the importance of motivation in teaching, studying and achieving learning goals through motivational support programs. Finding new possibilities to maintain and improve motivation is helpful for students and also for the teaching staff, who can discover new opportunities to get attention of students, enhance interaction, and develop their own competence as a teacher.

Keywords: motivation, motivational support programs, students, teachers

Úvod

Príspevok sa venuje vybraným aspektom motivácie v školskom prostredí. Základným východiskovým bodom je problematika nedostatočnej úrovne motivácie v kontexte akademického prostredia. Motivácia ako fyzická, psychická a sociálna potreba, ktorá motivuje jedincov k dosiahnutiu cieľov, naplneniu potrieb a k pocitu uspokojenia, je považovaná za jeden z najdôležitejších predpokladov úspechu a uspokojenia vo všeobecnosti. Rola a význam motivácie sa v edukačnom procese nelíši. Z daného hľadiska je motivácia chápaná ako kľúčový a mimoriadne relevantný faktor štúdia, akademického výkonu a úspechu.

Cieľom príspevku je poukázať nielen na významnosť motivácie v procese výučby, pri štúdiu či napĺňaní študijných cieľov, ale najmä priniesť systematický prehľad možných spôsobov rozvoja motivácie v praktickom rámci. Ako najvýznamnejšie a zrejme i najefektívnejšie v danom kontexte sa ukazujú rôznorodé tréningové programy. Zmysel tréningových programov tkvie v nachádzaní neodkrytých možností na podporu a rozvíjanie motivácie, čo je nápomocné nielen pre študentov, ale aj pre vyučujúci personál, ktorý môže objaviť nové možnosti, ako získať záujem a pozornosť študentov, zlepšiť vzájomnú interakciu, a v neposlednom rade rozvíjať vlastné kompetencie ako učiteľa.

1. Motivácia vo výchovno-vzdelávacom procese

Motiváciu je možné definovať ako súhrn všetkých intrapsychických dynamických síl alebo motívov, ktoré aktivizujú a organizujú správanie a prežívanie s cieľom zmeniť existujúcu neuspokojivú situáciu alebo dosiahnuť niečo pozitívne (Plháková, 2003).

Motivácia vysvetľuje, čo ľudí poháňa, udržiava ich zameranie a pomáha im dosiahnuť cieľ. Motivácia vysvetľuje popud k správaniu, smer správania, intenzitu správania a aktuálny výsledok, úspech či splnenie cieľa (Pintrich, 2003).

Pojem motivácie v kontexte školy otvára otázky a potrebu zisťovať informácie o typickom výkonovom správaní, ktoré je možné chápať ako proces začatý, udržiavaný, usmerňovaný a ukončený. Psychológovia sa zaoberajú tým, (1) čo jednotlivec robí - výber správania, (2) ako dlho trvá, kým jedinec začne aktivitu - latencia správania, (3) ako usilovne na úlohe pracuje - intenzita správania, (4) ako dlho je ochotný zostávať pri aktivite - vytrvalosť správania (5) a aké sú jeho myšlienky a pocity pri aktivite - emočné reakcie (Graham & Weiner, 1996).

Ak sa zaoberáme motiváciou vo výchovno-vzdelávacom procese, je potrebné ju chápať v dvojitom zmysle:

1. ako prostriedok zvyšovania efektivity učebnej činnosti študenta - otázky motivovania študentov v priebehu vyučovania;
2. ako jeden z významných cieľov výchovno-vzdelávacieho pôsobenia školy - otázky rozvoja motivačnej sféry študentov.

V podstate však nie je možné uvedenú dvojroľu motivácie rozdeľovať, pretože aktualizácia motivácie učebnej činnosti závisí na úrovni rozvoja motivačnej sféry osobnosti a naopak (Hrabal et al., 1984).

Pintrich (2003) uvádza, že väčšina motivačných teórií v kontexte školy sa zaoberá štyrmi všeobecnými otázkami:

1. uprednostnenie istej aktivity, úlohy pred inou - prečo si niektorí študenti vyberú prípravu na štúdium a iní uprednostnia pozeranie TV, debaty s kamarátmi, hranie sa na PC a pod.;
2. subjektívna miera aktivity alebo zaangažovanosti pri úlohe - predpokladá sa, že študenti sú motivovaní, ak vynaložia veľkú mieru úsilia do výučby. Behaviorálnymi indikátormi takejto zaangažovanosti môže byť príprava na vyučovanie v domácom

prostredí, zapájanie sa do diskusie s vyučujúcim, vyjadrovanie svojho názoru k istej problematike. Môžeme tu však zaradiť aj menej výrazné, ba až skryté aspekty ako premýšľanie nad učebným materiálom, sebaregulačné stratégie, prepájanie starých poznatkov s novými informáciami, hľadanie spôsobu, ako učebný materiál pochopiť, nie ho len memorizovať;

3. vytrvalosť - prejavom motivácie je miera vytrvalosti študentov pri náročných úlohách, nuda a/alebo únava;
4. aktuálny úspech, výkon - v klasických školských podmienkach zahŕňa daný pojem najmä predvídanie známok, výkon v priebežnom hodnotení, výkon v záverečnom hodnotení. Aj keď ide o dôležité indikátory miery vzdelania študentov, nemusia priamo odrážať skutočnú úroveň kvality poznania a myslenia. Tento nesúlad medzi kvalitou poznania a výkonom v školských úlohách môže viesť k rozličným záverom ohľadne významnosti motivátorov pri štúdiu.

Motivácia študentov riadi ich myšlienky a aktivitu spojenú so získavaním akademického úspechu a hrá dôležitú úlohu v ich úsilí a vynaloženej snahe pri učení, výkone a správaní (Fan & Wolters, 2014).

Viacero teórií poukázalo na vplyv motivácie pri tvarovaní správania študentov v kontexte školy. Napríklad, z pohľadu motivačných teórií, Ecclesová a kol. (1998) vytvorili model očakávania a hodnoty pre pochopenie sociálnych a akademických skúseností študentov, ich hodnôt a presvedčení, očakávaní úspechu. Tento model uvádza, že subjektívne vnímané akademické kompetencie a záujem o štúdium hrajú dôležitú úlohu pri formovaní očakávania študentov ohľadom toho, ako budú fungovať v školských úlohách, aktivitách, čo spätne ovplyvňuje ich výkon a správanie. To znamená, že u študentov, ktorí sú presvedčení o vlastných študijných kompetenciách a vnímajú školské aktivity ako zaujímavé, je pravdepodobné, že budú mať vyššie očakávania voči vlastnej výkonnosti pri budúcich úlohách. Spomínaná teória bola aplikovaná pri otázkach zapojenia sa študentov do akademických činností (Cox & Whaley, 2004), akademického výkonu (Gao a Xiang, 2008; Meece, Wigfield & Eccles, 1990) či problematike školskej dochádzky (Eccles, Vida & Barber, 2004).

Hrabal et al. (1984) poukazuje, že ak je učebná činnosť chápaná ako jedna z významných foriem poznávacej činnosti, realizovaná v škole prevažne v sociálnom kontexte, potom je možné uvažovať najmenej o troch možných zdrojoch motivácie tejto činnosti. Ide o tri skupiny potrieb, pre ktoré sa v optimálnom prípade učebná činnosť stáva komplexnou incentívou, a to z hľadiska:

1. procesu poznávania a získavania nových poznatkov - poznávacie potreby;
2. sociálnych vzťahov, nielen v priebehu učebnej činnosti, ale aj ako následok tejto činnosti - sociálne potreby;
3. úrovne náročnosti úloh, ktoré sú na študenta kladené v rámci požadovanej učebnej činnosti - výkonové potreby.

Je potrebné si uvedomiť, že nie je dôležitá len kvantita, teda množstvo ponúkaných informácií zo strany vyučujúceho, pretože sa môže stať, že príliš veľa podnetov môže spôsobiť pokles záujmu a celkovej motivácie študentov vo vzťahu k škole a štúdiu. Dôraz sa musí klásť taktiež na kvalitu ponúkaných informácií, spôsob ich zdieľania, a v neposlednom rade veľkú úlohu zastáva osobnosť učiteľa.

Na dôležitosť spojenia kvantity a kvality pri rozvoji motivácie poukázali už Hvozdič a kol. (1994), ktorí vidia nevyhnutnosť dosiahnuť vzájomné motivačné pôsobenie obsahu a cieľa v učebnej činnosti ako hlavný predpoklad zvyšovania formatívnej účinnosti učebnej práce. Nový prístup k aktivácii študenta cieľavedomým, sústavným využívaním obsahu učebnej činnosti, nielen jednostrannou výkonovou motiváciou, môže zabezpečiť také dávkovanie motivačných podnetov, ktoré nezbaví študenta povinnosti vlastného úsilia a nasadenia vlastných síl dosahovať nielen požadovaný učebný výkon, ale aj želateľné výsledky v sebarozvoji, sebareflexii, mravnom a charakterovom vývine. Takto sa v osobnosti študenta vytvorí istý dispozičný základ, ktorý presahuje hranice jeho postojovej, rozumovej sféry a zasahuje aj motivačnú, vôľovú a charakterovú sféru.

a. Aplikácia teoretických poznatkov do praxe

Nemotivovaní študenti nevedia dosiahnuť vlastný potenciál, je u nich vyššia pravdepodobnosť, že budú vyhodení zo školy, a hlavne nevedia doceniť hodnotu vzdelania.

Viacere výskumy poukázali, že motivácia u študentov začína klesať pri nástupe na strednú školu, dosiahnutím najnižšieho bodu už v 9. triede základnej školy (Eccles et al., 1998). Tento negatívny jav, bohužiaľ, v posledných rokoch prevláda aj vo vysokoškolskom vzdelávaní, nielen u nás, ale aj v zahraničí. Samozrejme, je dôležité poznať príčiny klesajúcej motivácie, resp. odpovede, prečo motivácia klesá, ktoré faktory ovplyvňujú jej pokles a pod. Zaoberať sa týmito otázkami je ale mimo teoretického rámca a rozsahu predkladaného príspevku. Ako už bolo spomenuté v úvode, snahou je analyzovať praktické príklady toho, ako je možné pracovať na zlepšovaní motivácie, a tým zatriktívniť štúdium nielen pre študentov, ale aj vyučujúcich.

Skutočnosť, že motivácia u študentov rapídne klesá, viedla k snahe identifikovať možné preventívne a intervenčné stratégie na posilnenie výkonovej motivácie u študentov (Bakadorova & Raufelder, 2013). Zatiaľ čo v zahraničí sa výskum intenzívne zaoberá danou problematikou a hľadá nové, efektívnejšie možnosti riešenia, na Slovensku výskum značne zaostáva; je nedostatok empirických štúdií a programov, ktoré by sa zameriavali práve na prevenciu, resp. intervenciu podpory motivácie v kontexte edukačného procesu.

Vhodným príkladom môže byť tréningový program od Weinbergovej, Basilovej a Albrighta (2011), ktorí sa zamerali na zvýšenie motivácie štúdia matematiky a vedných disciplín. Programu sa zúčastnilo 336 žiakov stredných škôl a tréningový program prebiehal formou letnej školy v rokoch 2008 až 2009. Účinnosť programu sa zisťovala pomocou vstupných a výstupných dotazníkov, ktoré boli tvorené súborom metodík. Výsledky poukázali nielen na vysokú mieru zapojenia sa do letného programu, ale i na pochopenie významu matematiky a vedných disciplín na školách a tiež na vysokú motiváciu učiť sa a rozvíjať svoje schopnosti.

Ďalším príkladom je program SWPBIS („School-Wide Positive Behavior Intervention Support Program“), ktorý sa zameriava na vnútornú motiváciu študentov z hľadiska ich výkonu, správania a percepcie učiteľa. Program sa zameriava na proaktívny prístup založený na 3-vrstvovom modeli prevencie a intervencie s cieľom vytvárať bezpečné a efektívne školy. Dôraz je kladený na výučbu a posilnenie dôležitých sociálnych zručností a na učenie riešenia problémov, so zameraním na existujúce behaviorálne problémy.

Inou alternatívou je program PESSOA („Promoção do Exercício e Saúde no Sedentarismo e Obesidade da Adolescência“) zameraný na sociálnu oporu a motivačné cvičenia. Týmto programom sa zaoberali Quaresma a kol. (2014) - cieľom ich štúdie bolo skúmať účinky sociálnej opory a behaviorálnej regulácie na fyzickú aktivitu a kvalitu života. Štúdia zhŕňala ročné výsledky programu, ktorého cieľom bolo podporiť zdravý životný štýl. Výsledky ukázali, že po ukončení programu sa zvýšila miera sociálnej opory a vnútornej motivácie. Boli tiež zistené aj nepriame účinky uskutočneného programu. Pozitívny nepriamy vplyv na kvalitu života a vnútornú motiváciu mala opora rovesníkov a rodičovská opora viedla k zvýšeniu vonkajšej motivácie.

Ako sa však ukazuje, dôležitá je nielen efektívna participácia vyučujúcich na podpore motivácie študentov, nemenej významným faktorom je tiež vplyv rovesníkov - spolužiakov. Na tento jav poukázali napríklad Torresová a kol. (2017). Cieľom ich výskumu bolo preskúmať efekt intervenčného programu založeného na tzv. service-learning stratégii a mentoringu rovesníkov, ktoré mali u vysokoškolákov zlepšiť ich sociálne zručnosti a schopnosť učiť sa učiť. Intervencia prebiehala v rámci individuálnych aj skupinových

sedení v priebehu jedného akademického roka. Výsledky poukázali na signifikantné zvýšenie miery sociálnych zručností, stratégií učenia a tiež motivácie u vysokoškolských študentov.

Tzv. service-learning stratégia sa aplikovala už aj v podmienkach našej krajiny. Spomenutú stratégiu vzdelávania ponúka napríklad Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Ide o aktívnu stratégiu učenia a učenia sa založenej na službe v prospech iných. V rámci nej študenti prídu do kontaktu nielen s netradičnou výučbou, ale hlavne môžu rozvíjať svoje sociálne zručnosti ako komunikácia, kooperácia, plánovanie, riešenie konfliktov a pod.

Je evidentné, že tvorba a aplikácia motivačných tréningových programov na školách má svoj zmysel a zlepšuje kvalitu života všetkých účastníkov výchovno-vzdelávacieho procesu. S nástupom alarmujúcej potreby posilňovať motiváciu vzniká stále väčšie množstvo rôznorodých tréningových programov, s opisom ktorých by sme mohli ďalej pokračovať. I keď spôsoby či techniky programov podpory motivácie sa môžu mierne odlišovať, ich cieľ ostáva rovnaký - motivácia študentov. Výsledkom tak budú študenti, ktorí rešpektujú vyučujúcich, školu, proces výučby a cenia si hodnotu vzdelania.

2. Rozvoj motivácie vo výchovno-vzdelávacom procese - možné prínosy a limity

Stratégie na rozvoj a posilňovanie motivácie by mali sledovať a podporovať jej vonkajšiu zložku, s ktorou je možné pracovať spôsobom jednoduchším a priamym, ale zároveň by mali brať do úvahy aj zložku vnútornú. Dôvod je zrejmý - i keď je vonkajšia motivácia ľahšie dosahovaná a isté výsledky sú v danom prípade konkrétne a zjavné, vonkajšie motivátory majú krátkodobé účinky. Práca na vnútornej motivácii je dlhodobá, náročnejšia, vyžaduje si sústredenosť a vôľu konkrétnej osoby - študenta, ale efekt vnútorných motivátorov je účinnejší a priaznivo ovplyvňuje motiváciu k štúdiu.

Za dobrou vnútornou motiváciou môže stáť podnecujúca stimulácia zo strany vyučujúceho. Stimulácia predstavuje súbor vonkajších podnetov, ktoré majú určitým spôsobom usmerňovať správanie ľudí a pôsobiť na ich motiváciu. Znakom stimulu je zmena podmienok či okolností. Stimul môže pôsobiť motivačne iba vtedy, ak je v súlade s motivačným profilom a aktuálnou situáciou človeka, na ktorého má pôsobiť. Poznanie zložiek motivačného profilu umožňuje pochopenie komplexnosti správania študenta, pretože v sebe zahŕňa minulú skúsenosť, súčasnú situáciu aj predpoklady spájané s budúcnosťou. Poznanie motivačného profilu študentov má význam nielen pre priamu tvorbu stratégií, tak aj

sprostredkované pre výber vhodných podnetov pre prijatie zmien vo vyučovacom procese, pre plánovanie rozvoja študentov. Umožňuje pochopiť aj procesy rozhodovania študentov, dôvody prijatia či neprijatia študijných cieľov a úloh.

Osobnosť každého študenta je jedinečná. Je samozrejmé, že nie je možné brať ohľad na individuálne podmienky a potreby jednotlivých študentov zvlášť, nakoľko to nedovoľujú priestorové, časové a ani osobnostné možnosti vyučujúceho. Konkrétnou jedinečnosťou sa myslí skôr to, že jednotliví študenti sa môžu líšiť v miere subjektívnej motivovanosti, a tiež v miere alebo skôr intenzite, s akou je ich potrebné motivovať. I keď sa vyučujúci nedokáže venovať osobitne každému študentovi, je tu napríklad možnosť rozdeliť študentov do menších skupín, ktoré budú heterogénne z hľadiska miery motivácie. Tak dosiahneme nielen lepšiu transparentnosť počas vyučovacieho procesu a prehľad o študentoch, ale tiež podporíme kohezivitu skupiny, vzájomnú komunikáciu, kooperáciu, tvorivosť, a čo je najdôležitejšie, študenti s vysokou motiváciou sa môžu dostatočne prejaviť, preukázať svoje vodcovské a motivačné schopnosti tým, že inšpirujú a študentov menej motivovaných. A naopak, u študentov s nižšou motiváciou takýmto spôsobom môžeme naštartovať motivátor primeranej konkurencieschopnosti a ukázať na možnosti, ktoré môžu dosiahnuť zodpovednejším a výkonnejším štúdiom.

Samozrejme, existuje nespočetné množstvo stimulov, ktoré môže vyučujúci využívať počas vyučovania na podporu motivácie tak, aby študenti brali štúdium ako niečo, čím sa zlepšuje ich osobnosť, vedomosti, ktoré slúžia ako prostriedok na dosiahnutie cieľov, a aby nazerali na štúdium ako na životnú cestu, nielen ako na dočasné, vynútené výsledky cez známkovanie a hodnotenie.

Avšak, aj napriek vysokej snahe sa môže vyučujúci pri rozvoji motivačného potenciálu študentov stretnúť s istými limitami či obmedzeniami, ktoré môžu súvisieť s nedostatočným pochopením motivácie, jej zmyslu a v nedostatočnej sebareflexii študentov, čo sa týka vnímania vlastnej miery motivácie a jej vplyvu na štúdium. Ďalším limitom môže byť aj neochota študentov zdieľať svoje zážitky, pocity, čo môže byť v konečnom dôsledku významným faktorom, ktorý bude znižovať dôveru v rámci skupiny, a následne celkovú efektivitu rozvíjania motivácie. Riziká je možné vidieť v situáciách, ktoré sa môžu týkať osobných konfliktov s ostatnými spolužiakmi a konfrontácie s nimi.

Pozornosť však nie je možné obracať výlučne na študentov a snažiť sa neustále meniť ich svet, podnecovať nové nápady, myšlienky a kreovať ich charaktery. Prvá zmena, ktorá musí nastať, resp. prísť, je zmena každého z nás - učiteľa. Až keď sa zameriame na svoje vnútro, na svoj štýl života, na svoju vlastnú motiváciu, ktoré nie sú v rozpore s ľudským bytím, až potom môžeme ísť príkladom pre žiakov a byť ich *Učiteľmi*.

Záver

Snahou teoretického príspevku bolo poukázať na dôležitosť rozvoja motivácie vo výchovno-vzdelávacom. Jednou z efektívnych foriem rozvoja sa zdajú byť tréningové programy, ktoré sa dokážu zamerať na podporu a podnecovanie vnútornej a vonkajšej motivácie cez použitie psycho-sociálnych aktivít, ktoré môžu mať tiež nepriamy vplyv na zlepšovanie komunikačných schopností, budovanie dôvery a nájdenie zmyslu vo veciach, ktoré študenti vykonávajú (nielen v školskom prostredí, ale i mimo neho).

Snáď najvýstižnejšie sa k učeniu vyjadril Erich Fromm vo svojej knihe „Mať či byť?“ (2015, s. 54): *„Študenti pohlúpení do spôsobu mať, budú počúvať prednášku, budú počúvať slová a chápať logickú štruktúru a význam, a čo najlepšie, ako len budú vedieť, napíšu každé slovo do svojich zošitov, takže neskôr si môžu zapamätať svoje poznámky, a tak urobiť skúšku. Obsah sa však nestane súčasťou ich vlastného, obohateného a rozšíreného individuálneho systému myslenia. V skutočnosti sa jednotlivci typu mať cítia dosť nesvoji z nových myšlienok či ideí. Naopak, proces učenia má pre študentov, ktorých postoj ku svetu určuje spôsob byť, celkom inú kvalitu. Namiesto toho, aby boli pasívnymi zásuvkami pre slová, idey, počúvajú, počujú, a čo je najdôležitejšie, prijímajú a reagujú aktívnym, produktívnym spôsobom. V ich myšliach vystávajú nové otázky, nové perspektívy. Každý študent je ovplyvnený a zmenil sa - každý je po prednáške iný.“*

V záujme každého vyučujúceho by malo byť práve to, aby študenti neboli len pasívnymi prijímateľmi, nádobami na informácie, ale aby sa stali ľudskými bytosťami mysliacimi, komunikujúcimi, otvorenými voči svetu. To všetko je možné naplniť cez správne motivovanie, vedenie mladých bytostí, podporovanie ich jedinečnosti a kvalít osobnosti.

Literatúra

Bakadorova, O., & Raufelder, D. (2013). The mediating role of socio-motivational support in the association between individual school self-concept and achievement motivation amongst adolescent students. *European Journal of Psychology of Education*, 29(3), 347-366.

Cox, A. E., & Whaley, D. E. (2004). The influence of task value, expectancies for success, and identity on athletes' achievement behaviors. *Journal of Applied Sport Psychology*, 16, 103-117.

Eccles, J. S., Wigfield, A., & Schiefele, U. (1998). Motivation to succeed. In W. Damon, & N. Eisenberg (Eds.), *Handbook of child psychology. Social, emotional and personality development* (pp.1017-1096). New York, NY: Wiley.

Eccles, J. S., Vida, M. N., & Barber, B. (2004). The relation of early adolescents' college plans and both academic ability and task-value beliefs to subsequent college enrollment. *Journal of Early Adolescence*, 24, 63-77.

Fan, W., & Wolters, Ch. A. (2014). School motivation and high school dropout: The mediating role of educational expectation. *British Journal of Educational Psychology*, 84, 22-39.

Fromm, E. (2015). *Mať či byť?*. Bratislava: Citadella.

Gao, Z., & Xiang, P. (2008). College students' motivation toward weight training: An application of expectancy-value model. *Journal of Teaching in Physical Education*, 27, 399-415.

Graham, S., & Weiner, B. (1996). Theories and principles of motivation. In D. C., Berliner, & R., Calfee (Eds.), *Handbook of educational psychology* (pp. 63-84). New York: Macmillan.

Hvozdík, J., et al. (1994). *Motivácia a regulácia v osobnosti žiaka*. Prešov: Filozofická fakulta v Prešove.

Meece, J. L., Wigfield, A., & Eccles, J. S. (1990). Predictors of math anxiety and its consequences for young adolescents' course enrollment intentions and performance in mathematics. *Journal of Educational Psychology*, 82, 60-70.

Pintrich, P. R. (2003). Motivation and classroom learning. In W. M., Reynolds, & G. E., Miller, (Eds.), *Handbook of psychology* (pp. 103-122). New Jersey: John Wiley&Sons.

Plháčková, A. (2003). Učebnice obecné psychologie. Praha: Academia.

Quaresma, A. M., Palmeira, A. L., Martins, S. S., Minderico, C. S., & Sardinha, L. B. (2014). Effect of a school-based intervention on physical activity and quality of life through serial mediation of social support and exercise motivation: The PESSOA Program. *Health Education Research*, 29(6), 906-917.

Torres, M. H., Martín, F. D. F., Tirado, J. L. A., & Laprida, M. I. M. (2017). Effects of a service-learning program on university students. *Electronic Journal of Research in Educational Psychology*, 15(1), 126-146.

Weinberg, A. E., Basile, C. G., & Albright, L. (2011). The effect of an experiential learning program on middle school students' motivation toward mathematics and science. *Research in Middle Level Education*, 35(3), 1-12.

Adresa autora

Mgr. Denisa Rovenská, PhD.
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra sociálnych štúdií
Popradská 66, 041 32 Košice
E- mail: denisa.rovenska@upjs.sk

Právo na dobrú správu vecí verejných podľa čl. 41 Charty základných práv Európskej únie

The right to good administration in connection to Art. 41 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union

Anna Ščensná

Abstract

The contribution aims to deal with the issue of Good Administration as requirements for modern work of Public Administration. The Good Administration is regarded as the founding principle of effective functioning of the European Union, the importance of which was underlined by its incorporation into the the catalog of Fundamental rights. Contribution therefore primarily aim to clarify very substance and meaning of the right to good administration guaranteed by the Charter of Fundamental Rights.

Keywords: Charter of Fundamental Rights of the European Union. Right to good administration. European public administration.

Úvod

O vyspelosti ľudskej spoločnosti vypovedajú ľudské práva. Nástroje ochrany ľudských práv, ich dodržiavanie, kontrola a rešpektovanie, determinujú skutočnú úroveň vývoja spoločnosti, právneho štátu a blaha jednotlivca. Nakoľko sa v súčasnom globálnom svete pri skúmaní problematiky ľudských práv stretávame s viacerými právnymi koncepciami je dôležité, aby sa pri rešpekte k odlišnostiam a tradíciám jednotlivých krajín, vytvorených ich špecifickým kultúrnym vývojom a s dôrazom na univerzálnosť základných ľudských hodnôt, zabezpečilo napĺňanie primárneho cieľa, ktorým je dodržiavanie minimálneho štandardu ochrany ľudských práv. Vývoj spoločnosti sa však nezastavil a v posledných desaťročiach sa takto zadefinovaný primárny cieľ neustále dopĺňa o ďalšie požiadavky, ktoré sú odrazom aktuálnych potrieb spoločnosti a jej „vznešených“ cieľov realizovaných v prospech jednotlivcov. Dôsledkom toho je badateľný trend rozširovania súboru ľudských práv,

dochádza k nachádzaniu a ochrane tzv. „moderných práv“ tretej prípadne štvrtej generácie¹. Jedným z týchto „moderných práv“ je aj právo na dobrú správu vecí verejných (ďalej právo na dobrú správu) garantované čl. 41 Charty základných práv Európskej únie (ďalej Charta). Cesta koncepcie dobrej správy do katalógu základných práv bola sprevádzaná viacerými polemikami, ktoré dospeli až k jej súčasnej podobe, kde sa z pôvodnej koncepcie dobrej správy stalo právne vymožiteľné základné právo Európskej únie. Cieľom príspevku je preskúmať a objasniť pohľad na problematiku práva na dobrú správu garantovaného čl. 41 Charty. Východisková otázka príspevku znie – *Čo právo na dobrú správu znamená?* Kauzálne k skúmanému sa príspevok zameriava na zodpovedanie nasledujúcich otázok – Ako sa formoval obsah vzťahov, ktoré právo na dobrú správu sprostredkováva? Aký je dopad práva na dobrú správu na verejnú správu v Európskej únii? Kto je nositeľom a kto adresátom tohto základného práva? Vzhľadom na efektívne dosiahnutie vytýčených cieľov sú zvolené aj príslušné postupy a metódy výskumu, predovšetkým základné metódy výskumu, najmä logické metódy (analýza, syntéza, abstrakcia, indukcia, dedukcia), komparatívne metódy a metódy deskriptívno-kauzálne.

1. Charta základných práv Európskej únie

Charta je prvým počinom Európskej únie vytvoriť vlastný ucelený katalóg základných práv aj keď pochopiteľne už pred jej zrodom bolo možné nachádzať úpravu niektorých, vo svojej podstate ľudsko-právnych noriem v aktoch primárneho práva, či sekundárnej legislatívy. Určité práva sformuloval aj Európsky súdny dvor v podobe všeobecných právnych zásad, no žiaden z tých zdrojov nekatalogizoval ľudské práva na komunitárnej a únijnej úrovni a nezaoberal sa programovou protekciou fundamentálnych práv jednotlivca. (Šišková 2003, s. 33)

Proces tvorby Charty bol zahájený v roku 1999 na júnovom zasadnutí Európskej rady v Kolíne, ktorého výsledkom pod vedením nemeckého prezidenta R. Herzoga, bolo vypracovanie návrhu katalógu. Ten bol 7. decembra 2000 v Nice po prvý krát slávnostne proklamovaný Európskym parlamentom, Radou a Európskou Komisiou ako dokument s politickou vážnosťou. Nasledovalo niekoľko ročné úsilie o pretavenie pozície Charty z politicky významného dokumentu na právne záväzný dokument. Táto meta po neúspechu

¹ Uvedené tvrdenie je odrazom toho, že u niektorých odborníkov v súvislosti s vedeckou spisbou z oblasti európskej ochrany základných práv nenachádzame trojgeneračné členenie základných práv, ale členenie štvorgeneračné. Základne práva tvoriace prvú generáciu práv v tomto nazeraní smerujú k ochrane ľudského života a k zárukám ochrany osobných a ľudských práv, druhá generácia v sebe subsumuje politické práva, tretia generácia hospodárske, sociálne a kultúrne práva a napokon štvrtá generácia je koncipovaná novo vytvorenými právami, totožnými s treťou generáciou práv v trojgeneračnom členení.

návrhu Ústavnej zmluvy pre Európu, ktorej súčasťou ako časť II mala Charta byť, bola dosiahnutá 1. decembra 2009 nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy, ktorá v čl. 6 ods. 1 Zmluvy o Európskej únii zakotvuje, že: „Únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v Charte základných práv Európskej únie zo 7. decembra 2000 upravenej 12. decembra 2007 v Štrasburgu, ktorá má rovnakú právnu silu ako zmluvy. Ustanovenia Charty žiadnym spôsobom nerozširujú právomoci Únie vymedzené v zmluvách. Práva, slobody a zásady v Charte sa vykladajú v súlade so všeobecnými ustanoveniami Hlavy VII Charty, ktorými sa upravuje jej výklad a uplatňovanie, a pri riadnom zohľadnení vysvetliviek, na ktoré sa v Charte odkazuje a ktoré označujú zdroje týchto ustanovení.“ Uvedená skutočnosť mala zásadný vplyv na formuláciu koncepcie dobrej správy v prostredí Európskej únie.

2. Čl. 41 Charty základných práv Európskej únie

Čl. 41 Charty zakotvuje právo na dobrú správu, ktoré je vo svojej podstate, tak ako to uvádza König (1999, str. 73), úzko späté s inštitucionalizovanými hodnotami demokracie, zachovávaním ľudských práv a zvýšením efektivity verejného sektora⁴. Obsah práva na dobrú správu je syntézou právnych princípov (označovaných aj ako všeobecné, základné), princípov správneho konania a základných práv.

Formálny a materiálny ráz práva na dobrú správu, tak ako ho poznáme v súlade s platnou právnou úpravou, bol vytváraný postupne vo viacerých etapách ako výsledok zasadnutí Konventu². Inšpirácie nachádzal predovšetkým vo „vznešených“ cieľoch spoločnosti a princípoch modernej verejnej správy, v ktorej sa do popredia dostáva služba občanom.

2.1 Návrh znenia čl. 41 Charty základných práv Európskej únie a jeho úpravy

Koncept dobrej správy bol súčasťou prvotného návrhu katalógu základných práv, ktorý bol predložený 27. januára 2000. Na práva, ktoré v ňom našli svoje vyjadrenie, bolo nazerané ako na súbor práv majúcich základ v ústavných tradíciách a medzinárodných záväzkoch spoločných pre členské štáty, Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej Dohovor), sociálnych chartách prijatých Európskou úniou a Radou Európy, ako aj v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie a Európskeho súdu pre ľudské práva, čím sa

²Konvent bol orgán vytvorený ad hoc, podieľajúci sa na vytvorení katalógu základných práv Európskej únie; pozostával z 62 členov, vrátane zástupcov národných orgánov, vlád a hláv členských štátov ako aj členov Európskeho parlamentu.

potvrďuje skutočnosť, že dobrá správa nie je umelým prvkom, ktorý by bol do právneho systému vnášaný zvonku.

Pomyselným začiatkom na ceste kodifikácie práva dobrú správu do katalógu základných práv, bolo ustanovenie s názvom „Právo na prístup k súdnej ochrane a procesným právam“ [„Zugang zur Rechtspflege und Verfahrensrechte“] vychádzajúce zo základov čl. 6 a 13 Dohovoru. Doslovné znenie predmetného ustanovenia však aj napriek svojmu formálnemu označeniu nezakotvovalo práva v oblasti procesných postupov a preto už 28. januára 2000 sa do koncepcie Charty, po vzore novej francúzskej ústavy, začali implementovať požiadavky riadnej správy ako zložky moderného práva občanov. Tieto požiadavky boli predložené zástupcom fínskej vlády P. Nikulom. (Charte 4117/00 CONTRIB 13)

Omnoho konkrétnejšie pri koncepcii predmetného ustanovenia návrhu Charty vystúpil prvý Európsky ombudsman J. Söderman, ktorý vo svojom prejave na druhom zasadnutí Konventu 1.-2. februára 2000 požadoval, aby sa do Charty implementovalo ustanovenie zakotvujúce „dobrú správu“. Vyzýval k tomu, aby sa 21. storočie stalo „storočím dobrej správy“. Podľa J. Södermana predstavuje Charta príležitosť, aby jej tvorcovia učinili odvážny krok a aby „vznešeným“ cieľom vo vzťahu občanov a verejnej správy dali právnu povahu. Zdôrazňoval, že občania majú právo nato, aby boli ich záležitosti prejednávané spravodlivo, v primeranej lehote otvorenou a zodpovednou verejnou správou majúcou charakter verejnej služby. Verejná správa disponujúca týmito atribútmi dokáže bojovať proti korupcii a plniť svoju základnú úlohu, slúžiť občanom. Pri odpovedi na otázku, čo požaduje od dobrej správy, zdôrazňoval existenciu troch krokov vedúcich k jej dosiahnutiu. Prvým z nich bola transparentnosť vo vzťahu k inštitucionálnemu aparátu Európskej únie, jeho činnosti a dokumentom. Druhým boli pravidlá správnej praxe, ktoré v apríli 2000 predložil ako súčasť špeciálneho reportu. Požadoval, aby boli tieto pravidlá európskou administratívou formálne prijaté a akceptované a posledným krokom bola garancia princípov právneho štátu. Práve v realizácii týchto troch krokov, videl možnosť zlepšenia vzťahov občanov a verejnej správy Európskej únie, ktoré boli čoraz hlbšie poznačené nedôverou ba až letargiou. J. Söderman vo svojom príhovore tiež požadoval, aby bolo na dobrú správu nahliadané ako na jednu zo zásad, ktorá by bola bližšie charakterizovaná normami sekundárneho práva. Práve táto časť jeho prejavu vyvolávala mnoho otázok. Požadoval, aby sa z dobrej správy stalo verejné subjektívne právo alebo objektívna zásada? (Söderman 2001, str. 62)

Po vytvorení prvotného návrhu katalógu základných práv nasledovalo niekoľko týždňové hľadanie možnosti, ako čo najlepšie reflektovať požiadavky, ktoré zazneli na pracovnom stretnutí Konventu. Výsledkom bolo vytvorenie prepracovaného konceptu občianskych práv

Charty s názvom „Návrhy pre článok o občianskych právach“ [„Vorschläge für Artikel über die Bürgerrechte“], s nasledovným normatívnym vyjadrením:

„Článok E. Právo na riadnu správu (vzťahy k správe)

[„Artikel E. Recht auf eine ordnungsgemäße Veraltung (Beziehungen zur Verwaltung)“]

(1) Všetky osoby s trvalým pobytom v členskom štáte majú právo, aby inštitúcie a orgány Únie vybavovali jeho záležitosti riadne, nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.

(2) Toto právo zahŕňa:

- právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo dotýkať;*
- právo každého na prístup k spisu, pokiaľ je to nutné na podporu platnosti jeho argumentov, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a utajenia týchto záležitostí;*
- povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia.*

(3) Všetci občania sa môžu obrátiť na inštitúcie a orgány Únie v jednom z úradných jazykov a musia dostať odpoveď v rovnakom jazyku.“ (Charte 4170/00 CONVENT 17), ktoré Prezídium predložilo 20. marca 2000 .

Súčasťou predloženého konceptu občianskych práv Charty, bolo okrem normatívneho vyjadrenia článku E aj komentár obsahujúci vysvetlenia k jednotlivým ustanoveniam. Ako uvádza komentár, obsah koncepcie dobrej správy, práva zakotvené v druhom odseku článku E, nachádzali svoj hodnotový zdroj predovšetkým v judikatúre vtedajšieho Súdneho dvora a zmluvnom rámci Spoločenstiev a Európskej únie, napríklad čl. 253 Zmluvy o Európskom spoločenstve zakotvujúci povinnosť odôvodnenia rozhodnutia a čl. 21 Zmluvy o Európskom spoločenstve odôvodňujúci odsek 3 predmetného predpisu. V záverečnej časti komentár pojednával o myšlienke vhodnosti zakotvenia práva na prístup k dokumentom ako súčasťou článku E. Nasledovalo piate zasadnutie Konventu, kde v rámci prebiehajúcich diskusií vyvstali možné úvahy o otázke personálnej pôsobnosti práva na riadnu správu. Obsahom diskusií bola otázka potreby rozšírenia personálnej pôsobnosti práva garantovaného článkom E aj vo vzťahu k príslušníkom tretích krajín, nakoľko vtedajšia úprava umožňovala, aby boli nositeľmi práva na riadnu správu aj príslušníci tretích krajín len v prípade, pokiaľ majú trvalý pobyt v členskom štáte Európskej únie. (Protokoll der fünften Sitzung des Konvents)

Nasledovalo šieste a siedme zasadnutie Konventu, kde bola koncepcia dobrej správy predmetom neutíchajúcich diskusií. Do popredia sa dostal koncept dobrej správy, ktorý bol vo výraznej miere inšpirovaný škandinávskymi krajinami. Napriek označovaniu tejto normy ako inovatívnej P. M. Mombauer, nemecký člen Konventu, vystúpil s návrhom pracovnej skupiny nemeckých krajín, ktoré požadovali úplne vyčiarknutie riadnej správy z pripravovaného textu Charty. (Protokoll der sechsten Sitzung des Konvents) Tento návrh si však nenašiel zástancov, rovnako ako ani návrh, aby bolo právo na riadnu správu zlúčené s právom garantovaným v čl. 5 Charty. Odôvodnenie spočívalo v tom, že sa jedná o rozličné oblasti právnej úpravy, ktoré podľa názorov väčšiny odborníkov neumožňujú ich zlúčenie v jednej norme. Rovnako ako na predošlom zasadnutí, aj na siedmom zasadnutí Konventu sa prejednávala personálna pôsobnosť práva na riadnu správu. Vyvstávali návrhy smerujúce k tomu, aby došlo k jej rozšíreniu na všetky fyzické a právnické osoby, prípadne jej reštrikciu len na občanov Európskej únie. Okrem toho, bol predmetom rokovaní aj druhý odsek ustanovenia článku E, ktorý popisuje obsah práva na riadnu správu prostredníctvom výpočtu práv, ktoré ho tvoria. Návrh článku E bol zostavený tak, že taxatívne definoval obsah práva na riadnu správu, čo sa spájalo s vlnou nespokojnosti a kritiky. Na jednej strane sa požadovalo, aby došlo k rozšíreniu práv tvoriacich obsah práva na riadnu správu, no ozývali sa aj názory, ktoré upozorňovali nato, že vyčerpávajúci výpočet práv vzhľadom na dynamickosť predmetného práva, bude v budúcnosti spôsobovať pri jeho aplikácii do praxe viac kolíznych situácií. Na druhej strane bolo niektorými členmi Konventu požadované, aby došlo k zjednodušeniu čitateľnosti predmetného článku prostredníctvom zúženia jeho obsahu, čím by sa *de facto* vytvorili presné hranice toho, čo tvorí obsah práva na riadnu správu.

Výstupom rokovaní bolo rozhodnutie, v zmysle ktorého je návrh ustanovenia článku E otvorený ďalšiemu rozširovaniu v personálnej pôsobnosti aj vo vzťahu k osobám bez trvalého bydliska v členských krajinách Európskej únie, výpočet práv v odseku 2 nie je možné považovať za fixný a nemenný bez možnosti ďalšieho rozšírenia a ďalšie formulácie odseku 2 druhej časti budú vytvárané v súlade s postupnou implementáciou práva na širší prístup k informáciám. (Charte 4261/00 CONTRIB 134)

Nasledovný vývoj predmetného ustanovenia Charty bol výrazne ovplyvnený fínskym právnym poriadkom, konkrétne § 21 Fínskej ústavy, ktorý explicitne zakotvoval právo na dobré vládnutie [„Recht auf „good governance“]. Inšpirácia vychádzala zo spoločenského vývoja, ktorý poukazoval na fakt, že občania sú omnoho častejšie v kontakte so správnymi orgánmi než so súdmi a preto je viac než potrebné, aj po vzore modernizácie čl. 6 Dohovoru, zakotviť nielen právo na riadne konanie pred súdmi ale aj právo na riadne vládnutie [„Recht auf „governance“ – Verfahren].

Reakciou na prebiehajúce konzultácie k návrhu ustanoveniu Charty čl. E Právo na riadnu správu (vzťahy k správe) bolo vydanie akéhosi medzinávrhu k článkom 1-30, ktorý zohľadnil prijaté doplnenia. Po formálnej stránke už návrh Charty nepojednával o riadnej správe, ale tak ako to bolo navrhnuté zo strany fínskych členov prezídia o dobrej správe, ktorá bola zakotvená do čl. 27 nasledovne:

„Čl. 27 Vzťahy k správe

[„Artikel 27. Beziehungen zur Verwaltung“]

(1) Každý má právo, aby inštitúcie a orgány Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a počas primeranej lehoty.

(2) Toto právo zahŕňa najmä:

- právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať;*
- právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a tajomstva záležitosti;*
- povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia.*

(3) Každý sa môže obrátiť na orgány a inštitúcie Únie v jednom z úradných jazykov a musí dostať odpoveď v rovnakom jazyku.“ (Charte 4284/00 CONVENT 28)

Z novej formulácie koncepcie dobrej správy alebo ako je to označované v návrhoch Charty vo Vzťahoch k správe, vyplýva viacero zásadných skutočností. Na prvý pohľad by bolo možné konštatovať, že nová formulácia so sebou priniesla len kozmetické úpravy – zaradenie do čl. 27, formálna zmena ustanovenia či absencia označenia práva na riadnu správu, no i naďalej pretrvávajúca tendencia zaradenia fínskych požiadaviek o práve na dobrú správu. Najvýznamnejšia zmena, ktorú je možné vo vzťahu k čl. 27 vyzdvihnúť, sa týka odseku 2, ktorý naproti prvej verzii mal taxatívny charakter. Terajšia úprava hovorí len o demonštratívnom výpočte práv tvoriacich obsah práva na dobrú správu, čo môže vzhľadom na budúci vývoj právnej úpravy pôsobiť priaznivo. Začlenenie pojmu „najmä“ do druhého odseku prepožičalo, tak ako to bolo v záveroch Konventu požadované, charakter neohraničenej normy umožňujúcej orgánom správnu úvahu pri aplikácii predmetného práva.

K významnej zmene došlo aj v oblasti personálnej pôsobnosti, ktorá sa rozšírila na všetky osoby nezávisle od ich trvalého bydliska v členskom štáte Európskej únie. Táto zmena bola taktiež odrazom požiadaviek, ktoré na Konvente vyvstali. Ďalšou zmenou bolo vyňatie požiadavky riadneho prejednávania záležitosti inštitúciami a orgánmi Európskej únie

z odseku 1, a špecifikácia práva na vypočutie len v tom prípade, pokiaľ by prijaté opatrenie malo na jednotlivca nepriaznivý dopad. Právo nahliadnuť do dokumentov sa od všeobecného práva na informácie odčlenilo požiadavkou, že sa musí jednať o dokumenty, ktoré sa jednotlivca priamo dotýkajú. Zároveň sa zakotvilo konkrétne vymedzenie práva na prístup k dokumentom len na tie prípady, kedy je prístup jednotlivca k informáciám nevyhnutný. (Classen 2009, str. 61)

Diskusia k návrhu čl. 27 sa uskutočnila na štrnástom zasadnutí konventu 10. – 11. júla 2000, kde sa prejednávalo viacero pripomienok k pozmeneniu predmetného návrhu. Návrhy, ktoré boli prednesené, smerovali k formálnemu prepojeniu noriem upravujúcich problematiku verejnej správy, Európskeho ombudsmana a práva občanov podávať petície do jedného osobitného predpisu. Vecná zmena, ktorá vyvstala zo zasadnutia, sa dotýkala úpravy pravidiel pri príprave rozhodnutí. Prednesený bol aj kontradiktórny návrh, ktorý požadoval aby bol odsek 2 článku 27 Charty úplne vyčiarknutý a ponechaná by ostala len generálna formulácia v podobe odseku 1 článku 27 Charty. Popritom by však bolo nevyhnutné vytvoriť katalóg povinností, ktoré by správne orgány mali dodržiavať pri vykonávaní správnych činností, čo by negatívne vplývalo na aplikačnú prax. Ďalšie návrhy sa dotýkali obmedzení pri práve na odôvodnenie rozhodnutia prihliadnuc na odsek 3 čl. 27 Charty.

Popri týchto návrhoch zmien boli predmetom zasadnutia konventu aj ďalšie aspekty. Jednalo sa predovšetkým o spôsob úpravy personálnej pôsobnosti predmetného ustanovenia vo vzťahu k právnickým osobám, kde by možným problémom pri výklade predpisu mali napomôcť dôkazy ďalších predpisov Charty a výmenu názorov mala na svedomí aj zmena odseku 2, ktorá umožňovala dotvárať obsah práva na dobrú správu, čím si medzi zástupcami zasadnutia našla svojich prívržencov aj odporcov. (Protokoll der vierzehnten Sitzung des Konvents am 10./11. Juli 2000)

Záver diskusie Konventu sa niesol v duchu pozitívnej bilancie prijatých návrhových opatrení a zmien, ktorý vyvrcholil ako pridaná hodnota Charty spočívajúca vo vytvorení protiváhy prílišnej „eurokracii“ a vytvorení účinných mantinelov proti ľubovôli správnych orgánov.

Finálny návrh Charty bol predložený prezídiom 28. júla 2000. Konceptia dobrej správy v ňom bola zakotvená v samostatnom článku 39 Charty s názvom „Právo na dobrú správu“ [„Recht auf gute Verwaltung“]. Ak vezmem na zreteľ formálne zakotvenie koncepcie dobrej správy v predošlom návrhu Charty, môžeme konštatovať, že nový návrh jej znenia so sebou nepriniesol výrazné zmeny. Odsek 1 článku 39 Charty nebol poznačený vecnými zmenami. Narozdiel od toho obsah odseku 2 článku 39 Charty upravujúci právo na prístup k dokumentom bol čiastočne precizovaný. Formulácia požadujúca rešpektovanie

oprávneného záujmu dôvernosti a tajomstvo záležitosti bola nahradená rešpektovaním oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva. Táto nová formulácia mala priniesť viac svetla do požiadaviek, ktoré je nevyhnutné naplniť pri sprístupňovaní dokumentov a zároveň reflektovala požiadavky súkromného práva, ktoré už našli svoje vyjadrenie v základnom zmluvnom rámci. Snáď najviditeľnejšia zmena, ku ktorej v novom návrhu koncepcie dobrej správy došlo, bolo nové ustanovenie odseku 3, ktoré zakotvovalo právo na náhradu škody spôsobenej inštitúciami alebo zamestnancami Európskej únie pri výkone ich funkcií. Odsek 3 pôvodného návrhu bol prepracovaný ako štvrtý odsek nového návrhu bez vecných zmien. (Charte 4422/00 CONVENT 45)

V poradí už šestnásté zasadnutie Konventu k otázkam občianskych práv, sa uskutočnilo 11. – 12. septembra 2000. Predmetom zasadnutia bola posledná diskusia k občianskym právam a právu na dobrú správu, ktoré bolo začlenené ako jedna z jeho súčastí. Z Protokolu k šestnástemu zasadnutiu Konventu vyplýva, že právo na dobrú správu už nebolo predmetom výraznej diskusie, nakoľko mu v rámci diskusie k občianskym právam nebola poskytnutá oddelená pasáž.

V rámci predstavenia ďalších vývinových etáp ustanovení Charty, sa právo na dobrú správu nespájalo so žiadnymi vnútornými obsahovými zmenami. Napokon 28. septembra 2000 predložilo prezídium konečný návrh úplného znenia Charty, ktoré v čl. 41 zakotvovalo právo na dobrú správu vecí verejných s nasledovným normatívnym vyjadrením:

„Čl. 41 Právo na dobrú správu vecí verejných

[„Artikel 41. Recht auf gute Verwaltung“]

(1) Každý má právo, aby inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie vybavovali jeho záležitosti nestranne, spravodlivo a v primeranej lehote.

(2) Toto právo zahŕňa najmä:

- právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať;*
- právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva;*
- povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia.*

(3) Každý má právo na náhradu škody spôsobenej inštitúciami alebo zamestnancami Únie pri výkone ich funkcií v súlade so všeobecnými zásadami spoločnými pre právne poriadky členských štátov.

(4) Každý sa môže obrátiť na inštitúcie Únie v jednom z jazykov zmlúv a musí dostať odpoveď v rovnakom jazyku.“

2.2 Prehľad zmien v normatívnom vyjadrení práva na dobrú správu vecí verejných

Z doposiaľ uvedeného možno konštatovať, že cesta koncepcie dobrej správy do katalógu základných práv bola sprevádzaná viacerými viac či menej zásadnými obsahovými a formálnymi zmenami. Odhliadnuc od formálnych zmien (číslo článku zakotvujúce koncepciu dobrej správy) bolo zmenami ovplyvnené aj samotné označenie článku. Pôvodný návrh niesol označenie „Právo na riadnu správu“, ktorý bol na nasledujúcom zasadnutí Konventu nahradený všeobecnou formuláciou „Vzťahy k správe“ a v zmysle súčasnej platnej právnej úpravy sa označuje „Právo na dobrú správu vecí verejných“ (de. Recht auf gute Verwaltung, ang, Right to good administration, fr. Droit à une bonne administration, pl. Prawo do dobrej administracji, cs. Právo na řádnou správu).

Pod vplyvom týchto skutočností nemožno opomenúť, tak ako to nazval Pomahač (2005, str. 435), „ponekud úsměvnu terminologicku poznámku“. Posun od riadnej správy k dobrej správe síce na prvý pohľad nebudí veľkú pozornosť, no domnievame sa, že sa nejedná len o lingvistickú zmenu. Výkon správy, ktorý možno označiť prívlastkom riadny nie je, podľa nášho názoru, totožný s dobrým výkonom správy. Predpokladáme, že táto zmena mala poukázať na štandard verejnej správy, kde nepostačuje konanie v súlade s pravidlami, ale vyžaduje sa, aby si vo vykonávaní verejnej správy našli svoje miesto aj mravné normy. Podporu nášho tvrdenia nachádzame v základných myšlienkach koncepcie dobrého vládnutia (Good Governance), ktorej vzťah k dobrej správe je vnímaný ako vzťah množiny a podmnožiny.

Dobrá správa narozdiel od riadnej správy nie je len záležitosťou právnou. Obsah pojmu dobrá správa sa nevyčerpáva len dodržiavaním zákonných postupov. Pri skvalitňovaní výkonu dobrej správy je potrebné zohľadniť i iné hľadiská než právne, najmä etické, morálne či ekonomické, na ktoré možno nahliadať ako na pridanú hodnotu. Ústretovosť dobrej verejnej správy voči jednotlivcovi, ktorý sa na únijský správny orgán obráti, sa preto nevyčerpáva len procesnou ústretovosťou (rešpektovanie procesných práv účastníka konania), pretože pokiaľ ide o samotnú vec, s ktorou sa jednotliviec na správny orgán obráti, musí byť správnym orgánom po hmotnoprávnej stránke posúdená striktne v súlade s právom a s požiadavkou ochrany verejného záujmu. Vyšší cieľ, ktorého splnenie predpokladá naplnenie požiadavky dobrej správy, tkvie v tom, aby verejná správa nebola nadmerne byrokratická a aby jednotlivcovi skôr napomáhala uplatniť jeho hmotné právo potrebným

spôsobom, než aby mu vytvárala prekážky na ceste k jeho uplatňovaniu (čl. 10 Európskeho kódexu dobrej správnej praxe, čl. 12 Európskeho kódexu dobrej správnej praxe, čl. 25 Európskeho kódexu dobrej správnej praxe). Základným merítkom, aj keď nie jediným, pre dosiahnutie dobrej správy mala byť predovšetkým spokojnosť občanov.

Vo vzťahu k subjektom zabezpečujúcim dodržiavanie práv, rozsahu povinnosti Charty, je potrebné zdôrazniť, že nová formulácia Charty rozšírila okruh subjektov na všetky inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Európskej únie. Čl. 41 Charty nepojednáva o tom, aby sa táto povinnosť uplatňovala aj vo vzťahu k členským štátom, no podľa čl. 51 ods. 1 Charty jej ustanovenia sú pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Európskej únie. Nejasnosť znenia čl. 51 Charty, však má za následok existenciu aplikačných problémov. Napriek tomu, že je možné členské štáty vnímať ako zložku európskej verejnej správy, či ako predĺženú ruku únijských orgánov, povinnosť aplikácie dobrej správy vo vzťahu k národnej úrovni nie je zakotvená. Čl. 41 Charty má v priezore výlučne únijsnú úroveň o čom svedčia aj odseky 3 a 4 čl. 41 Charty. Ani tu nie sú členské štáty výslovne označené ako subjekty povinné vytvárať podmienky pre dobrú správu. Čl. 288 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii a čl. 340 ods. 2 Zmluvy o fungovaní Európskej únie ako paralelné ustanovenia k čl. 41 ods. 3 Charty zakotvujú, že požiadavky z nich vyplývajúce sa nevzťahujú na národnú úroveň. Rovnako ani povinnosť odpovedať v jazyku zmlúv nemožno uplatniť vo vzťahu k členským štátom. V týchto súvislostiach má zmysel uvažovať o uplatnení princípu *lex specialis derogati legi generali* a čl. 41 vo vzťahu k členským štátom neuplatňovať.

Aplikačné ťažkosti so sebou prinášajú aj požiadavky na nestrannosť, spravodlivosť a primeranú lehotu, zakotvenú v prvom odseku skúmaného článku, ktoré naproti pôvodnej verzii nezakotvujú požiadavku riadneho výkonu činnosti, čím sa v našich úvahách dostávame na začiatok.

Ďalšie zmeny, ktoré so sebou priniesli úpravy normatívneho vyjadrenia dobrej správy sa vzťahovali k vymedzeniu personálnej pôsobnosti. Prvotný návrh definoval ako nositeľa dobrej správy len tie osoby, ktoré majú trvalý pobyt v niektorom z členských štátov, pričom sa za predpokladu splnenia tejto podmienky personálna pôsobnosť vzťahovala aj k príslušníkom tretích krajín. Úpravy, ktoré so sebou priniesli zasadnutia Konventu, rozšírili hranicu personálnej pôsobnosti na každého. Čo však pod toto označenie možno subsumovať Charta ďalej neuvádza. Prihliadnuc na začlenenie dobrej správy do Hlavy V. Občianstvo, tak oprávnené vznikajú pochybnosti, či predmetné zakotvenie pod pojmom každý poníma nositeľa práva na dobrú správu komplexne alebo jeho zaradením do Hlavy V. došlo k vytvoreniu kostry personálnej pôsobnosti, len vo vzťahu k občanom Európskej únie a tým

subjektom, ktorí sú oprávnení dovolávať sa svojich práv na úrovni Európskej únie. V tejto súvislosti považujeme za inšpirujúci názor Šiškovéj (2003, str. 190), ktorá z podstaty práva na dobrú správu usudzuje, že sa jedná skôr o prejav naplnenia princípu vlády práva, čo by zodpovedalo aj adresnosti tohto ustanovenia, ktorého príjemcom je každá osoba, a ako vhodnejšie vidí jeho zakotvenie v Hlave VI. Spravodlivosť. Systematickým výkladom jednotlivých ustanovení Charty a príslušnej judikatúry³ možno konštatovať, že právo na dobrú správu je garantované každému občanovi Európskej únie, ako aj každej fyzickej osobe, ktorá má bydlisko členskom štáte Európskej únie, alebo každej právnickej osobe, ktorá má sídlo v členskom štáte Európskej únie. Naproti tomu sa dovolávať práva na dobrú správu nemôžu členské štáty, ktoré už samotné začlenením práva na dobrú správu do Hlavy V. vylučuje ako jeho nositeľa. Členské štáty sa však môžu dovolávať zásad dobrej správy ako zložky právnych princíпов.

Úprava, ktorá má na obsah dobrej správy zásadný význam sa týkala rozhodnutia, či zakotviť do odseku dva taxatívny výpočet práv alebo len demonštratívny. Domnievame sa, že príliš tuhé vyjadrenie by bolo skôr v neprospech, pretože dobrá správa je rýchlo sa rozvíjajúcim fenoménom s neustále napredujúcim rozvojom a pokus o jej rigidné „zakonzervovanie“ by mohol pôsobiť príliš zväzujúco vo vzťahu k jej interpretácii. (Fisher 2004, str. 13) Čo sa týka konkrétnych práv zakotvených v odseku 2, úpravy sa nedotkli len povinnosti správy odôvodniť svoje rozhodnutie, ktoré zostalo v znení pôvodnej verzie. Naproti tomu právo na vypočutie pred prijatím rozhodnutia a právo na prístup k spisu, prešli viacerými úpravami. Právo na vypočutie pred prijatím rozhodnutia upustilo od úpravy, v ktorej sa vzťahovalo na každého. Čl. 41 Charty garantuje predmetné právo len v tom prípade, pokiaľ má prijaté opatrenie na jednotlivca negatívny dopad, čím sa *de facto* eliminoval počet prípadov, v ktorých bolo možné si toto právo nárokovať. Právo na prístup k spisu upustilo vo svojej formulácii od požiadavky nutnosti pri preukazovaní faktickosti tvrdení, no bolo doplnené o požiadavku rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva, ktoré možno chápať ako prejav zmien v súkromnom práve. Prísnejšie podmienky pre prístup k tomuto právu mali za následok, že Charta zakotvuje všeobecnú formuláciu práva na prístup k dokumentom v čl. 42, v ktorom sa nevyžaduje vzťah jednotlivca k spisu a má za cieľ skôr bojovať proti uzavretosti európskej administratívy.

Obsah odseku 3, v platnej právnej úprave v odseku 4, prešiel zmenou v oblasti personálnej pôsobnosti, kde tak ako právo na dobrú správu sa neuplatňuje len vo vzťahu k občanom Európskej únie ale jeho nositeľom je každý. Narozdiel od predošlých ustanovení nemožno požadovať uplatňovanie tohto práva od členských štátov.

³Rozhodnutie z 4.10.2006 – Rs . T-193/04, Ls. 3 a Rn. 127

Charta 2007 doplnila ustanovenie čl. 41 o odsek 3, ktorý v predošlých návrhoch nefiguroval. Požiadavky z neho vyplývajúce sa vzťahujú k náhrade škody spôsobenej zamestnancami Európskej únie pri výkone ich právomoci, ktorá bola v nezmenenej podobe prevzatá z čl. 215 Zmluvy o Európskej únii (platný čl. 340 Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Napriek tomu, že uvedené ustanovenie neupravuje žiadne podrobnosti, primárne sa opiera o všeobecné zásady spoločné právnym poriadkom členských štátov.

Záver

Ambíciou príspevku bolo poukázať na význam práva na dobrú správu, na jeho súčasnú formuláciu a proces zakotvenia koncepcia dobrej správy do katalógu základných práv, ktorý bol poznačený viac či menej zásadnými zmenami. Máme zato, že dobrá správa nie je cieľ, je to prostriedok k dosiahnutiu cieľa, ktorým je vytvorenie požadovaného štandardu fungovania verejnej správy v európskom kontexte. Štandardu, ktorý je odrazom rovnováhy medzi záujmom na fungovaní verejnej správy a ochranou jednotlivcov. K naplneniu tohto cieľa je nevyhnutné zrealizovať viacero krokov. Zakotvenie dobrej správy do Charty bolo nepochybne jedným z nich. Domnievame sa, že súčasná právna úprava práva na dobrú správu je napriek snahám Konventu aj naďalej spájaná s terminologickou vágnosťou a tým aj problematickou uplatniteľnosťou. Predpokladáme, že v budúcnosti môže byť vymožiteľnosť práva na dobrú správu posilnená prostredníctvom judikatúry Súdneho dvora Európskej únie a kodifikácie v normách sekundárneho práva.

Literatúra

CLASSEN, K. D. 2008. Gute Verwaltung im Recht der Europäische Union Eine Untersuchung zu Herkunft, Entstehung und Bedeutung des Art. 41 Abs. 1 und 2 der Eurpäischen Grundrechtecharta. Berlin: Duncker & Humblot. 2008, 492 s.

DIAMANDOUROS, N. 2005. Der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis. Štrasburg. 2005. 23 s.

FIALA, Z. 2015. Evropská veřejná správa. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského. 2015, 544s.

KÖNIG, K. 1999. Good governance – as Sterling and Value Concept for the Modern Administrative. Brussel: International Institute of Administrative Sciences.

POMAHAČ, R. 2005. Správni spravdnost. In: Právník. 2005. Roč. CXLIV. č. 5, s. 433-451.

SÖDERMAN, J. 2001. Gute Verwaltung als Grundrecht in der Europäischen Union. In: DIE UNION Vierteljahreszeitschrift für Integrationsfragen, 2001, č. 01, s. 60-66.

STRÁŽNICKÁ, V. a kolektív. 2013. Medzinárodná a európsky ochrana ľudských práv. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o. 2013, 560 s.

ŠIŠKOVÁ, N. 2003. Dimenze ochrany lidských práv v EU. Praha: ASPI Publishing, s.r.o. 2003, 225 s.

Právne predpisy

Charta základných práv Európskej únie (2012)-Ú. v. ES C 326 (2012)

Zmluva o Európskej únii (konsolidované znenie 2012)-Ú. v. ES C 326 (2012)

Zmluva o fungovaní Európskej únie (konsolidované znenie 2012)-Ú. v. ES C 326 (2012)

Iná literatúra

LAUBINGER, H.-W. 2011. Art. 41 GRCh (Recht auf eine gute Verwaltung) und der Europäische Kodex für gute Verwaltungspraxis im Lichte des deutschen Verwaltungsrechts. [online]. [cit. 2016.12.20]. Dostupné z: http://www.jura.uni-mainz.de/Dateien/Laubinger_FS_Bull.pdf

Charte 4117/00 CONTRIB 13 (28. január 2000)

Charte 4170/00 CONVENT 17 (20. marec 2000)

Charte 4261/00 CONTRIB 134 (2. máj 2000)

Charte 4284/00 CONVENT 28 (5. máj 2000)

Charte 4422/00 CONVENT 45 (28. júl 2000)

Charte 4487/00 CONVENT 50 (28. September 2000)

Protokoll der fünften Sitzung des Konvents am 20./21. März 2000 abgedruckt bei Bernsdorff/Borowsky, s. 163 ff, 178

Protokoll der sechsten Sitzung des Konvents am 27./28. März 2000, abgedruckt bei Bernsdorff/Borowsky, s. 192, 203

Protokoll der vierzehnten Sitzung des Konvents am 10./11. Juli 2000 abgedruckt bei Bernsdorff/Borowsky, s. 310, 315 f

Adresa autora

PhDr. Anna Sčensná

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Denná doktorandka na Katedre verejnoprávných disciplín

Popradská 66, 041 32 Košice

E-mail: anna.scensna@student.upjs.sk

RECENZIE

Vznik samostatnej Slovenskej republiky

Zborník Matice slovenskej

V druhej polovici roku 2016 vydala Matica slovenská v Edícii – Knižnica slovenských pohľadov, zväzok č. 10, svojím obsahom zaujímavú publikáciu pod názvom „Vznik samostatnej slovenskej republiky“, pri príležitosti 20. výročia vzniku republiky. Hoci 1.1.2017 začal 25. rok samostatnej existencie Slovenskej republiky, hodno sa vrátiť k obsahu i odkazu recenzovaného diela, v ktorom sú zachytené spomienky významných predstaviteľov slovenského politického, kultúrneho, cirkevného i akademického života, ktorí sa svojou činnosťou priamo, či sprostredkované podieľali na vzniku samostatnej Slovenskej republiky. Ide o spomienky stále živé, aj keď pre mnohých ľudí už zabudnuté (či neznáme), avšak touto recenziou ich chceme priblížiť, resp. upozorniť na ne, najmä mladú generáciu, ktorá vznik Slovenska vníma neraz ako históriu, niečo, čo bolo dávno a čo so súčasnosťou už nesúvisí, hoci opak, ešte raz opak – je pravdou. Publikácia obsahuje spomienky 19 významných osobností, upozorniť chceme na niektoré z nich.

Anton Hrnko, vtedajší i súčasný poslanec parlamentu za Slovenskú národnú stranu, vo svojom príspevku spomína ako prežíval obdobie od prípravy parlamentných volieb v roku 1992 až po vyhlásenie Slovenskej republiky 1. januára 1993. Približuje hektickosť tejto doby, ktorú vnímal z pohľadu člena politickej strany majúcej vo svojom volebnom programe vytvorenie samostatného štátu Slovákov. Rôznosť názorov, miestami nervozita i možné očakávania, charakterizovali nielen slovenské politické prostredie, ale rezonovali aj pri rokovaniach politických predstaviteľov obidvoch republík spoločného štátu. Veľmi zaujímavo, priam pôvabne líči **Ivan Hudec** - vtedajší poslanec SNR, neskôr minister kultúry SR - vznik textu, ktorý sa stal preambulou slovenskej ústavy. V myšlienково bohatom príspevku „Cirkev a vznik Slovenskej republiky“ sa kardinál **Ján Chryzostom Korec** dotkol formovania názorov na vznik Slovenskej republiky v cirkevnom prostredí.

Marian Tkáč, v tej dobe námestník ministra financií SR, dnes predseda Matice slovenskej, spomína na „najkrajšie roky svojho života“, za ktoré považuje obdobie od decembra 1989 po vznik samostatného Slovenska“. V tom čase pertraktovanú otázku, kto na koho v spoločnom štáte Čechov a Slovákov doplácá, erudovane objasnil v tom zmysle, že je dôsledkom cenových a daňových deformácií medzi západnou a východnou časťou federácie. Jeho argumenty – ako sám hovorí – viedli Antona Hrnka k vysloveniu pamätnej vety: „Dejiny nepoznajú taký národ, ktorý by sa silou mocou držal druhého národa len preto, aby mohol naň doplácáť“. M. Tkáč zároveň podrobne popisuje vznik výzvy (iniciatívy) „61 krokov

k slovenskej identite“, ktorej bol iniciátorom. Objasňuje aj celý rad dôležitých ekonomicko-finančných otázok a problémov súvisiacich so vznikom Slovenskej republiky.

Z príspevku spisovateľa **Antona Hykischa**, svojho času nášho veľvyslanca v Kanade, považujem za potrebné uviesť jeho konštatovanie, že mierové rozdelenie ČSFR sa stalo učebnou agendou na katedrách politológie vo svete ako vzorový príklad. **Jaroslav Rezník**, ktorý sa v tej dobe stal predsedom novovytvoreného Spolku spisovateľov Slovenska (v súčasnej dobe je čestným predsedom tejto inštitúcie), hovorí o tom, ako sa otázka štátno-právneho usporiadania vzájomného vzťahu Čechov a Slovákov preniesla aj na pôdu spoločných stretnutí spisovateľov Česka, Moravy a Slovenska (a do akej miery ich ovplyvnila). Spomína i na to, ako ho prezident Michal Kováč, jeho dlhoročný priateľ, sklamal, keď v novoročnom príhovore. 1.1.1994 hovoril o revízii vládneho kabinetu, ktorý vzišiel zo slobodných volieb.

Ivan Luluha, vtedajší poslanec Federálneho zhromaždenia, osobný priateľ A. Dubčeka a jeden z významných predstaviteľov tzv. „Pražskej jari 1968“, zdôrazňuje, že vznik Slovenskej republiky nebol dielom separatistov, nestaval svoje základy na averzii voči českému národu, ani iným susedným národom, čo by sa priečilo slovenskej náture i historickému povedomiu nášho národa. Bol to výsledok prirodzenej túžby po samostatnosti zakorenený v Slovákoch už od dávnejších čias.

Objasňuje podstatu tzv. pomlčkovej vojny, ktorá vznikla po vystúpení prezidenta V. Havla na pôde Federálneho zhromaždenia, keď navrhol, aby sa ČSSR premenovala na Československú republiku a predstavil nový štátny znak, ktorý bol kombináciou českého leva, slovenského dvojkříža na troch vrcholoch, ale aj moravskej orlice. Slovenská časť poslancov vyjadrila nesúhlas s obidvomi návrhmi, osobitne mala výhrady k pomenovaniu republiky, kde sa Slováci dožadovali, aby sa používal názov z čias, keď sa rodili základy 1. ČSR, t. j. návrat k zmluvám z Clevelandu a Pittsburghu a teda k názvu, ktorý proklamovali a používali – Česko-Slovenská republika.

V tej dobe bolo už jasné, že sa blíži koniec spoločného štátu. Následné rokovania na úrovni zástupcov národných rád a vlád, nazval Luluha politickou turistikou, ktorá síce viedla k poznávaniu hradov a zámkov, či rekreačných stredísk, kde sa stretnutia konali, ale na podstate problému, t. j. ako ďalej v spoločnom štáte, nepriniesla nič nové. Stalo sa tak až po parlamentných voľbách v roku 1992, keď V. Mečiar a V. Klaus dostali od voličov mandát (aspoň sami si to tak vyložili) k hľadaniu pokojnej cesty rozdelenia čsl. federácie.

Jaroslav Chovanec, ústavný právnik a vysokoškolský profesor (v analyzovanej dobe docent) sa vo svojom príspevku zaoberá ústavnoprávnymi aspektami vzniku Slovenskej republiky a jej 20-ročným fungovaním. Postupne analyzuje pozíciu čsl. federácie v období prípravy troch ústav - národných a federálnej, zdôrazňuje (a dobovo to na rôznych úrovniach pripomínal), že presadzovanie modelu spoločnej tzv. trojjedinnej ústavy poškodzovalo

záujmy slovenského národa, ohrozovalo jeho samostatnú štátnosť a v konečnom dôsledku negatívne vplývalo aj na federatívne usporiadanie spoločného štátu, hoci nie každý to takto vnímal (hlavne časť federálnej, ale i českej politickej reprezentácie). Následne podrobne popisuje prácu na prípravách Ústavy SR, ktoré realizovala ústavná komisia pod vedením prof. Planka, ktorej bol autor členom. Zdôrazňuje rôznosť názorov vo vzťahu k obsahu ústavy i vzniku samostatnej Slovenskej republiky, prezentujúc svoje vlastné postoje k daným otázkam a problémom.

Značnú pozornosť venuje výzve (iniciatíve) „61 krokov k slovenskej identite“, ktorej bol spolutvorcom, oboznamuje čitateľa s problémami, ktoré realizácia tejto výzvy priniesla z hľadiska jej obsahu i dopadu na niektorých signátorov. V závere konštatuje, že 20-ročné fungovanie samostatnej Slovenskej republiky ukázalo na oprávnenosť jej vzniku, Slovensko preukazuje, že je demokratický a právny štát, požíva medzinárodnú úctu, je pevným členom Európskej únie i ďalších medzinárodných zoskupení.

Čo povedať na záver? Príspevky, ktoré sme v recenzii priblížili, ale aj tie, o ktorých sme nehovorili, sú individuálnym vyjadrením konkrétnych ľudí, sú ich videním a hodnotením obdobia, počas ktorého sa formoval vznik súčasnej Slovenskej republiky. Nie sú historickou pravdou, tú vystaví, či vysloví až následná doba reality každodenného života jednej, či skôr viacerých generácií. Čitateľ môže s názormi slovenských osobností obsiahnutými v recenzovanej publikácii súhlasiť, môže s nimi polemizovať, alebo ich môže odmietnuť. Mal by ich však poznať, už len preto, že je občanom (súčasníkom) existujúcej samostatnej Slovenskej republiky.

Zborník Matice slovenskej

Zostavil Jaroslav Chovanec

Vydavateľstvo Matice slovenskej, s.r.o.

Rok vydania: 2016, počet strán: 127

ISBN: 978-80-8128-173-0

Recenzent:

doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnoprávných disciplín

Popradská 66, 041 32 Košice

E-mail: maria.hencovska@upjs.sk

Wyznaczniki przemian życia społecznego

Adam Sosnowski

Je náročné v limitovanom rozsahu recenzovať prácu, u ktorej už jej názov – Determinanty zmien spoločenského života – implikuje komplexnosť témy, ktorej je venovaná. Navyše ide o syntetické dielo, završujúce takmer stovku čiastkových štúdií a publikácií z ostatných štyroch desaťročí, dokumentujúce nielen šírku autorových záujmov no aj jeho sociologickú ale aj filozofickú, psychologickú, antropologickú, historiografickú či pedagogickú erudíciu.

Hlavným konceptom práce je vlastné chápanie spoločenského života ako priesečníka pôsobenia siedmich rozhodujúcich determinantov (faktorov, činiteľov), ktorými sú z pohľadu autora spoločenská zmena, sociálny konflikt, stereotypy, identita, transformácia, lokálnosť a mládež. Týchto sedem faktorov je uvedených nielen v podtitule práce, ale zároveň je im venovaných aj jej sedem kapitol.

Štruktúra publikácie je však oveľa zložitejšia ako by ponúkal postup od kapitoly ku kapitole a zodpovedá autorovej snahe o komplexnosť chápania obsahu pojmu spoločenský život: každý z uvedených siedmich faktorov je analyzovaný v príslušnej kapitole vždy aj z hľadiska všetkých (alebo aspoň väčšiny) ostatných zvolených faktorov.

V prvej kapitole o spoločenskej zmene autor napríklad prezentuje vývoj záujmu o tému od Herakleitovho konceptu *panta rhei* a od Platóna, Aristotela, sv. Augustína, Tomáša Akvinského, Machiavelliho, Bodina, Grotiusa a Hobbesa, cez osvietencov, Turgota a Condorceta až po de Tocquevila a Comta, pričom spoločenskú zmenu vníma v kontexte evolúcie, revolúcie, rozvoja, pokroku, pohybu, dynamiky, cirkulácie, transformácie, prevratu, procesu, premeny, adaptácie, prispôsobenia, integrácie, dezintegrácie, diferenciácie, modernizácie, industrializácie, sekularizácie, urbanizácie, sociálnej mobility, difúzie atď. Zo štyroch súčasných pohľadov na spoločnosť podliehajúcu permanentnej sociálnej zmene: evolucionistickej (v dvoch variantoch: teórie modernizácie a teórie postindustriálnej spoločnosti), cyklickej (s akcentovaným princípom imanentnej zmeny), dialektickej (presadzovanej historickým materializmom) a teóriou utvárania sa spoločnosti (*stawanie się społeczeństwa* – v koncepte poľského prof. P. Sztompku), považuje práve tento posledný z hľadiska sociológie za hlavný, prezentovaný v prúde historickej sociológie (P. Abrams, N. Elias, Ch. Lloyd, M. Mann, T. Skocpol, Ch. Tilly) a v prúde teórie sociálnej subjektivity (M. Archer, W. Buckley, T. Burns, M. Crozier, A. Etzioni, A. Giddens, P. Sztompka, A. Touraine). Takto prezentovaná spoločenská zmena je skvelým rámcom okrem iného aj pre skúmanie sociálnej identity, ako jedného z činiteľov spoločenského života.

Druhá kapitola sa týka problematiky sociálnych konfliktov. Aj v úvode tejto kapitoly je tematika prezentovaná z historicko-porovnávacej perspektívy: spoločenské zmeny sa realizujú v dvoch paradigmách – v paradigme konsenzu a v paradigme konfliktu. Spomedzi viacerých rovín sociálnych konfliktov venuje autor pozornosť najmä konfliktom vo vzťahu moci a spoločnosti, pričom rozlišuje 1) "moc nad" – znamenajúca možnosť takého pôsobenia, aby iná osoba urobila niečo, čo by ináč neurobila; 2) "moc s" – znamenajúca možnosť koexistencie moci, opierajúcu sa o spoluprácu; 3) "bezbrannosť a závislosť", pričom tieto pocity môžu viesť k neracionálnemu a brutálnemu konaniu; 4) "mocou a nezávislosťou". Navrhuje tiež typológiu sociálnych konfliktov 1) z hľadiska základných sociálnych funkcií: konflikty priaznivé rozvoju a konflikty sťažujúce rozvoj; 2) z hľadiska aktuálnej úrovne spoločenského vedomia: konflikty vedomé a konflikty neuvedomované; 3) z hľadiska vzťahu vedomia a reality: konflikty skutočné a konflikty zdanlivé.

V tretej kapitole sa autor venuje stereotypom, predovšetkým národným a etnickým, ako aj ich vzťahom k sociálnopsychologickej kategórii predsudkov. Znovu tu v úvode nachádzame odkazy na pohľady F. Bacona, J. Lockeja (*tabula rasa*) ale i F. Znanieckého. Jadrom tejto kapitoly je identifikovanie troch základných prúdov v prístupe k tejto problematike: prístupu empirického, prístupu poznávacieho a prístupu kontextovo-hodnotiaceho, pričom ako diferencujúce kritériá týchto prístupov používa podstatu stereotypu, základnú funkciu stereotypu, zložky stereotypu, rozmery stereotypu, základy vzniku stereotypov, výskumné metódy a oblasti výskytu stereotypov. Upozorňuje i na to, ako sa stereotyp môže zmeniť na vzorec sociálneho správania.

Štvrtá kapitola sa týka identity ako na individuálnej, tak aj na skupinovej či spoločenskej úrovni a potom osobitne domácej (poľskej) identity regionálnej, národnej a európskej. Identitu možno pritom skúmať z perspektívy psychologickej, sociologickej, ekonomickej, politologickej, historickej, antropologickej a etnografickej, geografickej a urbanisticko-architektonickej. V zhode s P. L. Bergerom konštatuje, že pre chápanie identity je dôležité vychádzať z toho, že vnímanie seba samého (*jažň, zážitkové JA*) a spoločnosti sú ako dve strany mince a že identita nie je pripisovaná jednotke raz a navždy, lebo napokon sa stávame takými, za akých nás považuje spoločnosť, čo opäť tvorí súčasť zmien spoločenského života.

Transformácia ako typ systémovej zmeny spoločenského života je obsahom piatej kapitoly a zároveň je výsledkom konfliktu medzi mocou a spoločnosťou, má osobitný význam z hľadiska miesta mládeže v spoločnosti atď. Transformácia je zároveň takou zmenou štrukturálnej identity, ktorá neznamena stratu identity historickej – ale transformácia vždy prináša zmeny v identitách.

Lokálnosť (Lokalność) ako názov šiestej kapitoly je lepšie zrozumiteľný, keď si všimneme názvy jej dvoch častí: Dynamika lokálnych spoločenstiev a Lokálne spoločenstvá ako prejav občianskej spoločnosti. V úvode prvej časti sa predovšetkým vymedzuje lokálne spoločenstvo a ďalšie súvisiace pojmy, pričom vo vzťahu k týmto spoločenstvám upozorňuje na význam ich trvania v čase. Osobitne si autor v rámci relevantných sociálnych spoločenstiev všima rodové a etnické spoločenstvá, územné a lokálne spoločenstvá, vzťahy mesta a vidiek ako kontinua a ako dvoch osobitných foriem spoločenstiev atď. V rámci previazanosti s ďalšími kapitolami si autor všima opäť napríklad špecifiku skupinovej identity. Prináša tiež typológiu lokálnych systémov (ako lokalít osídlených samosprávnymi spoločenstvami) a pohľad na ich fungovanie v rovine politickej, ekonomickej, sociálnej, kultúrnej a sebaidentifikačizovanejšej. Nechýba tu ani pohľad na inštitucionalizované a neinštitucionalizované formy lokálnych aktivít (miestna tlač, lokálne inštitúcie, spoločenský život atď.). V druhej časti kapitoly je lokalita vnímaná ako "malá vlasť" a ako priestor renesancie lokálnosti, pričom vyúsťuje do analýzy pozitívnych vplyvov lokálnosti na rozvoj občianskej spoločnosti.

Posledná kapitola s jednoduchým názvom Mládež začína prehľadom prúdov sociológie mládeže a problematikou kultúry mládeže. Ale ani tu nechýba previazanosť problematiky na problematiku, obsiahnutú v predchádzajúcich kapitolách.

Osobitným bonusom publikácie je v každej z jej kapitol zahrnutá často veľmi rozsiahla časť, v ktorej je "teoretická" časť aplikovaná na interpretáciu určitých období či sekvencií poľských dejín, čím sa dostáva publikácii významný rozmer čítavosti, ale zároveň verifikuje nosnosť teoretickej analýzy, ktorá je svojimi interdisciplinárnymi presahmi mimoriadne inšpiratívna nielen pre sociológov ale napríklad aj pre politológov.

Autor

dr. hab. Adam Sosnowski, prof. WSliE

Vydavateľ: Wydawnictwo Uczelniane WSliE TWP Olsztyn

Rok vydania: 2016, počet strán: 338

Jazyk: poľský

ISBN: 978-83-65376-04-6

Recenzent

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

E-mail: stanislav.konecny@upjs.sk

Verejná správa v členských štátoch Európskej Únie

Stanislav Konečný

So slovom verejná správa sa stretávame takmer denne. Čítame o nej v novinách, počúvame v rozhlase a v televízii. Koľkí z nás ale skutočne vedia, čo sa za týmto slovom skrýva? Jednou zo základných črt verejnej správy je jej jedinečnosť a špecifickosť pre každý štát. Európska únia žiadnej členskej krajine nepredpisuje formu organizačného usporiadania, vzťahov medzi úrovňami a územnými jednotkami verejnej správy. V týchto otázkach sa každá krajina rozhoduje na základe predchádzajúcich, historických skúseností a aktuálnych vnútroštátnych predpokladov a potrieb. No napriek tomu, sú národné systémy verejnej správy zreťazené spoločnými cieľmi a politikami a tak vytvárajú spoločné, územno – organizačné predpoklady, alebo spoločný administratívny priestor Európy, ktorý vytvára územné a organizačné predpoklady na plnenie úloh spoločenstva. Snahou všetkých členských krajín je vytvoriť takú verejnú správu, ktorá vytvorí podmienky na efektívne plnenie úloh celého spoločenstva. Vysokoškolská učebnica „Verejná správa v členských štátoch Európskej Únie“ predstavuje komplexnú publikáciu zaoberajúcou sa problematikou verejnej správy v rámci členských krajín EÚ.

Originálnosť tejto publikácie spočíva práve v tom, že poskytuje stručný, ale aktuálny a systematický prehľad o fungovaní verejnej správy v členských krajinách EÚ. Publikácia poskytuje informácie nielen o troch základných pilieroch štátnej moci (zákonodarná, výkonná a súdna) v jednotlivých krajinách, ale popisuje aj úroveň miestnej samosprávy a medziobecnej spolupráce. Päť kapitol tejto vysokoškolskej učebnice poskytuje priestor čitateľovi v postupnej nadväznosti oboznámiť sa s jednotlivými predstaviteľmi verejnej správy na úrovni štátnej správy, ale aj samosprávy ako aj so samotným mechanizmom fungovania verejnej správy v danej krajine.

Prvá kapitola „Klasifikácia modelov verejnej správy“ rozoberá jednotlivé klasifikácie verejnej správy na základe troch hlavných rovnocenných kritérií – kritérium stupňov verejnej správy, kritérium vzťahu rovín verejnej správy a kritérium centralizácie a decentralizácie verejnej správy. Cenným príspevkom tejto kapitoly je uvedenie vlastnej autorovej klasifikácie modelov verejnej správy s uvedením zástupcov členských krajín EÚ.

Kapitoly 2-5 bližšie charakterizujú postavenie verejnej správy a jej jednotlivé súčasti v členských štátoch EÚ. V rámci týchto kapitol sa prejavila autorova snaha o komplexný prístup k hodnoteniu verejnej správy v členských štátoch EÚ, čoho výsledkom je aj rovnaká

štruktúra týchto kapitol v rámci ktorých autor charakterizuje jednotlivé súčasti verejnej správy danej krajiny. Každá krajina je v úvode krátko definovaná základnými údajmi (rozloha, počet obyvateľov, typ štátneho zriadenia) a následne je popísaná štruktúra verejnej moci prostredníctvom troch základných zložiek (zákonodarná, výkonná a súdna) a jej predstaviteľov. Následne v rámci charakteristiky výkonnej moci autor popisuje nielen predstaviteľov štátnej správy, ale aj predstaviteľov miestnej samosprávy až na najnižšiu organizačnú jednotku – obec a dokonca aj uvádza možnosti medziobecnej spolupráce v danej krajine. Cenným prínosom je aj skutočnosť, že autor v rámci charakteristiky jednotlivých predstaviteľov verejnej správy danej krajiny uvádza aj ich názov v jazyku krajiny.

Všetky vyššie uvedené skutočnosti dávajú vysokoškolskej učebnici aj výrazne praktickú rovinu, čo dáva vysoký predpoklad pre jej využitie pre širokú škálu čitateľov.

Vysokoškolská učebnica ako celok má nielen využitie predovšetkým pre študentov Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach, ale môže slúžiť ako doplnková študijná literatúra pre študentov univerzít a vysokých škôl zaoberajúcich sa verejnou správou, ale aj pre odbornú verejnosť v rámci celoživotného vzdelávania, ktorá sa venuje problematike verejnej správy. Takto spracovaná učebnica vytvára predpoklady pre zatriktívnenie štúdia verejnej správy, umožňuje konfrontovať výhody resp. nevýhody uplatňovania jednotlivých modelov verejnej správy v členských krajinách EÚ a môže byť v konečnom dôsledku aj príležitosťou pre uvažovanie o prednostiach, či nedostatkoch verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky, keďže umožňuje vzájomnú komparáciu postavenia verejnej správy v jednotlivých členských krajinách EÚ. Vhodne zvolená jednotná štruktúra kapitol týkajúcich sa charakterizovania verejnej správy v členských krajinách EÚ prináša čitateľovi ľahšiu orientáciu v pomerne náročnej problematike verejnej správy, čo v konečnom dôsledku umožní aj laickej verejnosti pochopiť funkčnosť a vzájomné súvislosti medzi jednotlivými subjektmi verejnej správy členských krajín EÚ.

Autor

doc. PhDr. Ing. Stanislav Konečný, PhD., MPA.

Vydavateľ: Mayor, s.r.o.

Rok vydania: 2016, počet strán: 237

Jazyk: slovenský

ISBN: 978-80-969133-8-1

E-mail: stanislav.konecny@upjs.sk

Recenzent

doc. Ing. Viera Papcunová, PhD.

Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre

Fakulta prírodných vied

Ústav ekonomiky a manažmentu

E-mail: vpapcunova@ukf.sk

Register autorov

Č
Čepelová Anna

H
Huňady Ján

J
Janák Dušan

K
Kaszuba-Perz Adriana
Konečný Stanislav
Koreňová Darina

L
Langenstein Tim

O
Orviská Marta

P
Palúš Igor

R
Rovenská Denisa
Ruččáková Anna

S
Sčensná Anna
Sčerba Kamil
Sosnowski Adam

U
Užík Martin

Z
Zubrzycki Waldemar