

VEREJNÁ SPRÁVA

A

SPOLOČNOSŤ

2/2017

ročník XVIII.

Obsah

Vedecké práce	
<i>Disaggregated and Integrated - Decision Making by EU Member States Public Administration on International Law</i> <i>Itai Apter</i>	5
<i>Politologické poznámky k inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky</i> <i>Peter Horváth, Ján Machyniak</i>	33
<i>Petičné právo a obecná samospráva</i> <i>Tomáš Alman</i>	48
<i>Zodpovednosť starostu obce za trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom</i> <i>Mária Hencovská</i>	59
<i>Profesijno-etické kvality zamestnancov územnej samosprávy</i> <i>Ondrej Mitál'</i>	68
<i>Institút asistenta sociálnej péče jako nástroj podpory setrvávání osob v jejich přirozeném prostředí</i> <i>Miroslav Pilát</i>	92
Diskusie	
<i>Suspension of municipal authorities as a special measure of supervision over local government</i> <i>Sebastian Bentkowski</i>	110
Register autorov	121

VEDECKÉ PRÁCE

Disaggregated and Integrated - Decision Making by EU Member States Public Administration on International Law

Itai Apter

Abstract:

The presented paper addresses the issue of the decision-making process in the framework of the public administration authorities and bodies in the European Union. Since this topic is one that can be analysed from various points of view, we find it an up-to-date and significant matter to be an object of the further discussion.

Keywords: decision-making, public administration, international law

Introduction

EU public administrations decision making relates to various issues and can be studied from many viewpoints. One particular area of interest, explored by this paper, is decision making on international law issues. This aspect is particularly important as in the post-Lisbon treaty era, European Commission (EC) international law competence has significantly enhanced. The envisioned Brexit can also become an impeding international law issue for the EC and EU member states.

Debate begins by discussing theories about nation state public administration decision making processes, highlighting those relevant to international law. Subsequently, analysis turns to disaggregated state concepts, focusing on actors, other than the central administration, involved in international law decision making.

The paper's fourth section discusses relationships between this disaggregated process and integration dictated by the EU legal order, while the fifth addresses the relevancy of transparency, participation, access to information and privatization.

The final section contains a summary of the previous analysis and a forward looking discussion on a pathway to enhancing the quality of international law related decision making in EU domestic public administrations.

Today, international law significantly implicates daily life, rendering international law decision making by EU public administrations integral to the service provided to the public. This makes understanding the underlying processes and rationales an important matter. The paper hopefully presents a useful contribution to further such understanding.

International Law" Nation-State Public Administrations Decision Making – Theoretical Perspectives

Decision making by public administration is a vastly studied field, exploring the decision making process in the performance of administrations and the service they provide to the public (Carrington, 2002). Emphasis is usually given to how decisions on issues such as priority, staffing, budgeting, training, are made and what are the factors which are considered and by whom (Rubin, 2012). These types of studies are sometimes interview-based or empirical, with the aim of mapping overall trends and approaches (Peters, Pierre, 2012).

Studies of a different frame of mind examine the means and methodology public administrations employ in decision making facing particular issues or problems, like fighting crime, combating wide spread disease or facing environmental emergencies (Collins, Peerbolte, 2012). On a similar vein, studies of public administrations decision-making could also look explore the processes behind promoting a positive agenda, such as improving service to the public or modernization (Jarvis, 2016).

The analysis in this paper, starting with this first section, is more similar to the overall framework of these kinds of studies, although the issue at the focus of the analysis, i.e. international law, is not an issue with either negative or positive connotations. It rather presents a challenge any public administration must face in an increasingly globalized world (Vaduva, 2016). This interesting role played by public administrations in the framework of international law can also be studied empirically. However, in this paper, analysis focuses on the theoretical aspects which can provide a platform for a further empirical analysis to complement the findings or even contradict them.

Observing the issue from the international law perspective, much has been researched and studied about decision making on the international level (Ambrus, Arts, Hey, Raulus, 2014). Scholarship discussing this dimension of international law has been particularly bolstered by the emergence of the Global Administrative Law (GAL), receiving increased attention in the past decade (Caseesa, D'Alterio, 2016).

What is sometimes missing from the debate, in both the legal and political science perspective, is the general (rather than country specific) nation-state point of view in all matters concerning implementation of international law, including for decision-making. However, recently some

attempts have been made to understand how courts interpret international law (Aust, Nolte, 2016) and attitudes and approaches by governments to implementation of international law (Alter, 2014).

These scholarly attempts raise the question of what role public administrations play in decision-making on international law matters, and more importantly, how this role is performed in practice.

In this framework, setting up the taxonomy for our debate, analysis now returns to the opening paragraph of this section. The aim is to understand the underlying theories of decision-making processes by public administration and to see how these can relate to decision-making on international law related issues.

Before delving into the more substantive discussion, it is important to make clear, even as this early stage, that the aim of the analysis is not to provide one definite "normative" recipe for how public administrations should make decisions pertaining to international law but rather to provide a descriptive analysis of the internal process.

One definition of decision-making which has been provided by one commentator reads as follows: "Decision-making is usually defined as a process or sequence of activities involving states of problem recognition, search for information, and the selection of an actor of one from two or more alternatives consistent with the ranked preferences" (Political Sciences).

Public administration scholarship presents the basic decision-making models (Encyclopedia of Public Administration and Public Policy): rational actor (goals, alternatives, consequences, choices); organizational process (decision-making on the basis of input from different agencies); and the governmental process model (Encyclopedia of Public Administration and Public Policy) focused on complex negotiations, including political elements). Other versions of these models, adapted to more low-level decision-making, which seem more pertinent to the focus of the paper, include the administration and the incremental model.

The administration model views the decision-making process as one of less rigidity than the basic models. Accordingly, the decision-maker makes a decision by assessing the situation and collecting some relevant information, rather than collecting and comparing all possible information which can be impractical in real life public administration (Encyclopedia of Public Administration and Public Policy). The incremental model is different, describing the decision-making process as one which incorporates relatively few alternatives, as the decision-maker seeks to place a value on the different alternatives (Encyclopedia of Public Administration and Public Policy). According to this model, the tendency of the decision-maker would be to make similar decisions based on prior successes and failures (Encyclopedia of Public Administration and Public Policy).

Earlier Weberian concepts of public administrations viewed ideal decision making as a process confined with predetermined sets of rules and procedures (Theodoulou, Roy, 2016).

Similarly, international law was also thought of as a straightforward system of legislative texts with relatively formal constraints and few decision-makers (Pauwely, Wessel, Wouters, 2012). Today, public administrations are viewed as a much more flexible systems including bodies entrusted with decision-making. This phenomenon has been termed as "multipolar administrative law", reflecting the increasing diversity in powers and influences of different public and private bodies (Cassese, Napolitano, Casini, 2014). Similarly, international law has also been transformed, and is today considered a living and "breathing" being (Franck, 2006), open to much interpretation and flexibility, including by nations states and corresponding public administrations.

The different models discussed provide a variety of lenses which can be utilized to view decision-making by public administrations on issues of international law.

Beginning the debate with the more general model, the rational actor model provides an optimal mechanism. According to this model, the public official faced with the need to make a decision on an international issue will go through four stages. For example, when faced with the question of how best to incorporate international law to the standards of operation of a public service, even if such incorporation is not mandated by international law (Blank, 2006). The official will set the goal of providing the service, seek out alternatives on means to implement the standard, and try and estimate the consequences of each choice. At the end of the process, the choice will be made on the basis of the findings.

In reality, this kind of decision-making on international law issues is very unlikely. Assuming that the public official understands the requirements of international law, it will be challenging to find alternatives and understand possible consequences. Unlike for domestic affairs, unless the public official has access to comparative experiences by public administrations from other states faced with similar issues, going through the alternatives and consequences stages can be fraught with difficulties.

The other two high level models are also somewhat ill equipped to capture the practicalities of international decision-making by public administration.

The organizational process foresees the decision as one based on input from different agencies. While seemingly such a process of inter-agency consultation is not farfetched when resolving matters pertaining to international law implementation, this might not be of that much help to the public official unless these agencies have expertise in the relevant field of international law (Mollers, 2016). Even if that is the case, it is also likely that the agencies involved will have their own interests in the resulting decision, in a way which might conflict with the international legal regime (Verdier, 2009).

The governmental process model is relevant to the international law decision making process, as decisions on international law by public officials can also be the result of complex negotiations between different state and non-state actors. In sensitive cases, where the

international regime conflicts with domestic political issues, politics can play a role, although this would not always lead to one overriding the other (Trachtman, 2010). That being said, for lower level decision-making, politics is usually not involved and the issues at stake do not justify a complex negotiation process.

Unlike the other models, the administration and incremental model seem to fit in better with public administration international law decision-making at the lower governmental levels. In many cases, the complexities of finding alternatives, especially for relatively innovative international law norms, necessitate a less than an optimal of collecting fewer sources of information. Acknowledging that the language abilities of public officials might also be limited, and that studies of international law are seemingly mostly done in few languages (mainly English or French), this can mean that only very limited resources are practically available for assessing alternatives.

The incremental model can also draw a more accurate picture. When there is little available information, the public official will probably find it easier to build upon prior experience in decision-making. Arguably, this might not be true in cases where the international norm in question is a new one, which the official, or the administration, have not faced before (i.e. a "fundamental decision") (McKinney, Howard, 1998). Nevertheless in such a case the official can still turn to prior experience with implementation of international law, and the tools utilized in past cases. Utilizing this model in order to understand the way public officials make international law related decision corresponds to the emerging practice in international law scholarship which views empirical and experimental approaches as vital to understand how international legal norms are implemented in practice. (Chilton, Tingley, 2013).

The Disaggregated State and International Law

In the past, it was assumed that when it comes to international law, at whatever level, only one or two state actors were involved in the decision-making process, reflecting what some describe as the "foreign office model". (Cavnar, 2016). Under this approach, even if the subject matter was under the responsibility of a different actor within the government, the organ primarily tasked with international relations would also be the only one providing guidance on international law related issues (Franck, 2005).

Today, it is increasingly understood that a much more variety of actors take part in decision making process within and outside government on various issues, including on matters pertaining to international law. This conceptual approach can be termed as "the disaggregated state" (Rao, 2011). While this term can mean different things, for the purposes of the analysis of this section it is used to describe actors outside the central administration which can be

involved (Curtin, Egeber, 2009). External categories of outside actors can be divided to two distinct main groups; actors which are part of the government apparatus and those outside it. The first category includes two main actors, courts and the legislature. Both play various functions in the public administration international law decision making process, in both direct and indirect capacities.

Courts can play an increasing direct role in creation of international norms as part of an emerging transnational legal order (Putnam, 2016). If in the past, courts solely played a responsive role, responding to international norms when such norms came before them, today some domestic courts might see themselves as part of an international judicial network, entrusted with a somewhat independent role in application of international norms (D'Aspermont, 2012). In turn, such norms can become binding for the domestic public administration, possibly transforming the way administrations operate (Rosenbloom, O'Leary, Chanin, 2010). This can also be somewhat relevant in the context of the European system, when courts choose to refer preliminary question on international law related issues to the EU courts (Kuijper, Wouters, Hoffmeister, Ramopoulos, Baere, 2013). Any decision in that regard can also change the way international law related decisions are made by public officials.

Courts also play a supervisory role exercising control and review of decisions by public officials (Künnecke, 2007). Such a supervisory role can be significant in cases when the administration makes an international law related determination. In this sense courts can limit themselves to domestic legal frameworks when interpreting international law (Aust, Nolte, 2016) but even this kind of domestically influenced adjudication can alter and rescind decisions made by public officials. Moreover, if constitutional courts, or courts of an equivalent status, are concerned, a decision by a court can dramatically change the way international law is perceived by the domestic public administration.

The second major actor in the government apparatus is the legislature. In common law jurisdictions the role of the legislature in international law decision making is relatively straightforward. In cases when treaties are concluded, with the possible exception of executive agreements, the legislature can play a role in the ratification of treaties, when sometimes, positive agreement of the legislature is required for the treaty to come into force (El-Haj, 2016). Allegedly, such high level decision-making should not have a direct impact on low level public administration decision making, as it relates to international obligations by the state. However, today, international law is becoming an integral component in the daily lives of almost every member of the public (Rossene, 2004), and in turn a mainstay for public administration, even in its lower echelons.

Like courts, legislators, as part of the multipolar administration, can also play a supervisory or corrective role for international law decision-making. The corrective role of legislators is relatively obvious in common law jurisdictions, as legislation can override both international

obligation and international law related decision making (Bueaulac, Currie, 2011). In discussing civil law jurisdiction, this approach is much less common but several international agreements, including those which the EU is party to, have already specifically recognized that law can overcome intentional obligations (the EU and Central America Association Agreement). This could be interpreted to mean that where decisions are made under the auspices of international agreements, these too can be limited by legislatures, even in countries which apply the monistic approach to international law, affording supremacy to international obligations over domestic law (Gaja,).

Actors outside the government apparatus can include three main groups; the public, trade associations and civil society.

The public itself is the most relevant actor. In the distant past, a member of the public would probably be unaware of anything which is even remotely linked to international law. Such lack of awareness was unsurprising as individual had relatively limited relevance as far as international law was concerned. (Parlett, 2011). Today, things are different, as individuals receive increased attention in international legal scholarship and international law making (Rozen,) Complementing this trend, increasing transparency in international law making and globalization make it much easier for individuals to be aware of international law developments and to utilize such awareness to influence or challenge decision-making by public officials on international law related matters (Peters, Bianchi, 2013). Acknowledging that there could be different levels of awareness of members of the public to various kinds of international law components (Biehler, 2008), the mere fact that such a possibility exists can change the course a public official takes in the decision-making process.

Trade associations, representing the interest of industry can also have an important role to play in the context of international law, including "capture" of international law making (Dunoff, 2007). Translated to the domestic level, such influence can even be a much less difficult task, as trade association and lobbying groups might have close ties to public officials (Bond, Smith, 2016). Bearing in mind that international law and international standardization can be highly technical, requiring specific expertise, the influence of such "professional" experts can be significant (Wouter, Werner, 2014). This kind of expertise can be relevant to high level policy making, but can also be meaningful for specific international law decision-making. Public administrators might happily "privatize" process to those who are much more familiar with it, even if the outcome would be likely subjective and not in the bests interest of the public (Peters, pierre, 2003).

Civil society organizations, representing the public, are increasingly involved in decision-making by public administrations (Demirkaya, 2016). The disaggregated state concept facilitates this result as it allows more and more actors to enter to the decision-making realm (Friesen, 2012). While civil society can tend to focus on domestic issues (Tandon, Brown, 2015), their

international dimension is increasingly becoming prevalent. This outcome can be associated with the expanded exposure and access of civil society to international law, and with increasing networking between civil societies from different states and the exchange of experiences (Buckley, 2013). International civil society organizations are even, at times, constituted from domestic chapters (Transparency International, 2016), making the focus on international law related issues a high priority.

Past conventional wisdom was that civil society's traditional role is that of protest and promoting establishing alternative and opposing approaches to existing governance regimes (Lee, 2002). However, and most relevant to lower level decision-making by public administrations, civil society organizations can serve as advocates for individuals and groups in order to influence decision-making, for example in the field of human development or the environment (Yasuda, 2015). Consequently, if in the past decisions, in particular on international law related issues (at times complex by their very nature), went unchallenged because of lack of resources, today civil society can take up the cause of individuals before both courts and legislators, bringing the analysis to a full circle.

The discussion in this section of the paper demonstrated the potential involvement of actors in the disaggregated state in the public administration international law related decision-making process. Considering the lack of specificity of the decision-making models previously discussed, it can be argued that such models fail to comprehend the new realities of a globalized public administration when it comes to resolving international law related questions. The question is then how is this theoretical gap reflected in an integrated EU environment, to be discussed in the paper's next section.

EU Integration, the Disaggregated State and International Law Decision-Making

The advent of the European Union, encompassing an overgrowing number of public administrations in Europe, has transformed the operation of public administrations in the European administrative space (Sages, Overseem, 2015). In this context, one of the major changes occurred in the decision-making realm, where administrations, for the first time, allowed limitations imposed by a supranational body. Such limitations can be largely associated with the process of integration, a key component of the formation and function of the EU (Hofmann, Rowe, Turk, 2011).

Considering the different decision-making models discussed earlier, ramifications can be varied. One example is the limitation on the range of options in decision-making, as the public official must comply with EU regulations and directives (Harlow, Rawlings, 2006). If pre-EU membership, the administrator could choose from different alternatives, even though in reality

these were relatively limited (as information is not always available and there are limited resources to collect it), post-membership poses strict legal limitations severely limiting decision-making flexibility.

Viewing the matter from a different perspective, the EU framework also brings with it structures and values which can be foreign to the domestic society (Steven, 2013). Concerning public administration these values can include transparency, both in the terms of openness and participation, reliability and predictability, efficiency and efficacy (Matei, 2004). Public administrations' non-compliance with these, and other, EU values can result in what can be termed as an "implementation deficit" (Louka, 2004). The EC's periodic reviews on the performance of member states' public administrations can also play a factor in enhancing the challenges faced by high and low level "domestic EU" decision-makers (European Commission, 2016).

EU integration values are also inherently linked to the disaggregated state concept, as various non-central government actors play a key role in realizing them (Rumford, 2002). In that sense, new EU member state are seemingly expected to facilitate such a role even if it does not correspond with domestic perceptions of the interrelationship between public administrations and external actors.

EU policy towards international law, and the commitments of the EU to international law, adds an additional layer of challenging complexity to decision-making. Such complexity is relevant to overall policy making, as it is constantly influenced by international obligations (Pollack, Wallace, Young, 2015) and to decision-making on international law related issues. While both of these dilemmas are of great interest, the focus of this section will be the latter, corresponding to the main focus of the paper.

Similar to other issues, the EU strives for an integrated policy on international issues. If in the past this was a mere declaratory goal, consisting mainly of declarations by EU officials (De Burca, 2001), this has very much changed in the post-Lisbon treaty era. Today, various international law issues have been brought under the EU competence umbrella, resulting in limitations on implementation of international obligations (Apter, 2014). Subsequently, decision-making by public officials on international law issues can now be influenced, at the very least on the policy level, by EU policy making bodies.

Lacking empirical data, it is difficult to assess how does Europeanization of domestic public administration impacts international law related decision-making by public officials (Vaduva, 2016). Nevertheless, what can be determined is that it makes decision-making on such issues a challenging task.

First and foremost, due to the high sensitivity of limiting the powers of states in the field of foreign policy (Kennedy, 2000), competences reached on EU competence make it difficult to understand where domestic competence ends and EU competence begins. One example

relates to foreign direct investment, where even after improvements in the EU regulatory structure in the post-Lisbon Treaty era, the issues remains unclear and open to conflicting interpretation between the EC and the member states (Dimopoulos). In practice, the implementation of these treaties, or working with investors which are protected by them, is tasked with public administrators, which inherently need to balance between domestic laws, regulation and policies and EU policy which underlined the international negotiations.

Secondly, and increasingly, EU courts, which were in the past relatively reluctant to judicially create conflicts between EU law and international law, are leaning towards a Europeanized version of international law (Nollkamper, 2012). This approach is reflected in decisions invalidating automatic implementation of international law by EU institutions (Apter, 2014), and attempts to alter international obligations undertaken by the EU in the context of global trade (Apter, 2014). Set in the framework of the interrelationship between EU law and international law, also reflected in the drafting of EU international agreements (EU and Central America Association Agreement), such a power struggle is understandable, but it is still challenging for the domestic European public administrator faced with a need to decide how to contend with conflicts between EU law and international law.

The discussion of the courts brings us back to the disaggregated state concept, as courts are an important element in the equation. Court supported international law fragmentation in this framework, can potentially lead to fragmentation in public administration decision-making. This outcome poses an almost impossible task for the public officials seeking alternatives in the decision-making process, as whichever path chosen could lead to either criticism by the courts or conflict with international obligations.

Admittedly, for some public officials, direct conflict with courts or investments treaties is a relatively rare occurrence. What is much less rare is direct contact with the public, which increasingly necessitates the need for international law related decision-making due to the effects of globalization in an "internationalized public administration" (Holzer, Schwester, 2015).

In the disaggregated state, the public can be much more reactive to decisions made by public officials, using social media platforms for shaming purposes (Grandvoinnet, Aslam, Raha, 2015) or filing claims in foreign courts (Simon, 2016).

While this can be a phenomenon relevant to various types of decision-making, for international law related decisions it can be particularly prevalent in cases when decisions are made in order to implement international law or when decisions are made in conflict of international law. Those affected by the decisions can use international law and international forums with wide audiences utilizing information technology in order to note their dissatisfaction with the specific official and or policy.

EU domestic public administrations are likely to face such a challenge as they engage with international law related obligations to the EU on a daily basis. This is augmented by EU civil society platforms enabling individuals from member states to create what can be termed as "networks of protests" to act jointly against public administrations or for particular causes (Vujadinović, 2012).

Alongside these individual decision-making risks, the danger is also that an aggregate of decisions or policies might lead to wider mass protest. As international law is still considered to be a threat on sovereignty, when this is translated to issues which impact daily lives, the result can be mass protests leading up to demands for overall changes in policy. Such a process can lead up to occurrences like the decision by the UK to leave the EU). Brexit can be described as an outcry against a long list of decisions by the UK public administration inherent to the UK's obligations, under international law, to the EU and to other member states. It can also be perceived as a threat to concepts of "liberal 21st century international law" based on the principle of subjection to supranational values and ideals (Beach, 2015).

The discussion demonstrates that when public officials in EU domestic administrations are engaged in international law related decision-making, it is far from accurate to describe the process as corresponding to straightforward decision-making models, whether the government administration model or the incremental model (Beach, 2015).

Acknowledging that this is the state of affairs, it would be difficult to expect European public officials to go through all of the stages of the rational actor model, as resources are limited even in a modernized and advanced public administration (OECD, 2011). What is suggested instead is to view the process as reflecting enhanced versions of the government administration and incremental models. The practical outcome to thus theoretical change of perception could be, for example, educating public officials that when it comes to international law related decisions they should be aware of the potential risks and sensitivities.

While it is difficult to assume that officials will attempt to find all possible answers for international law related dilemmas, they could still strive to make a decision within the scope and spirit of the applicable international obligation, as long as it corresponds with domestic and EU law and policy. Such an approach is similar to the approach undertaken by some courts in interpreting constitutions (Aust, Nolte, 2016, Taldi, 2016) or when faced with the need to interpret international obligation (Nolte, 2016).

EU Administration International Law Decision-Making and Transparency, Participation, Access to Information and Privatization

Contemporary conceptions of decision-making by public administration point out various relatively new concepts, which can be considered as a hallmark of modernization processes.

Among these various possible components, this section explores four which can be especially relevant when it comes to international law related decision-making by EU domestic public administrations.

The elements selected for focus include transparency, access to information, participation and privatization. As some of the derivatives of these elements have been explored earlier, the focus of the analysis here would be on the most salient expression of each not previously discussed.

Transparency is gaining increasing influence on decision-making by EU domestic public administrations (Treaty of the European Union reads). Alongside freedom of information and participation, the EU regime also consists of obligations to provide reasoning for decisions and provide visibility for decisions and regulations (as integral to the decision-making process and not only due to requests from the public) (Opdebeek, De Somer, 2016).

When it comes to international law, transparency, in the sense of visibility of documents is further enhanced. As part of a relatively recent practice, international treaties, some of which the EU is party to, require member states to act according to transparency principles (United Nations Convention against Corruption, 2016). Moreover, EU member states which are part of international treaties subject to peer and expert review processes, as most, if not all, EU member states must report on the means taken, including decision-making, to implement such treaties. In some cases, analysis of information reported is made public (United Nations Convention against Corruption, 2016), enhancing the visibility of international law decision making in ways at times more expansive than for domestic law type decision-making.

Publication of reasoning of international law related decisions can lead to global criticism or even punitive measures by the international community if it is identified that the steps taken were in violation of international legal obligations (Krieger, 2015). The disaggregated state is also relevant here, as it would typically be non-central administration actors, with sometimes diverging interests to those of the main public administration, who would utilize publication and disclosure of decisions to engage in global campaigns to transform domestic policy or decision making (Faulkner, 2007).

Access to Information – Many EU member states have freedom of information laws in place (EU Law and Freedom of Information, 2016). While it seems that the EU does not mandate member states to provide for access to information in their laws, states are obligated to not prevent the EC from allowing public access to information related to interactions with EC institutions (EU Law and Freedom of Information, 2016).

In practice, the freedom of information works better in some member states than in others (Media Pluralism Monitor, 2016). Despite these difficulties, which are more apparent in member states with prior tradition of strict confidentiality in public administrations, the basic contours exist. It seems likely that EU member states, particularly the newer members will

increasingly face the need to divulge information to the public, including matters related to the former communist regimes (Gervienè,). In this case, the disaggregated state can be defined as a change agent. Without the enhanced role of non-central administration actors, mainly the public and non-governmental association, freedom of information legal framework might have remained largely underutilized (Azfar, 2007).

The sensitivity of international law decision-making can lead to increased freedom of information (FOIA) requests. At the same time, FOIA regimes usually include exceptions to FOIA in the form of public security, military issues, international relations, and economic policies, which can all be closely linked to international law (European Commission, 2001). As a result, unlike for other types of decisions, it could be easier for public administrations, if they wish to do so, to refrain from disclosing information on international law related decisions. However, according to EU case law, which can serve as an inspiration to member states, such exceptions must be narrowly and strictly applied (European Commission, 2008).

Participation – transparency in decision-making is sometimes translated to the right of external actors to participate in the decision-making process by public administrations, an important hallmark of the disaggregated state (Coglianese, Kilmartin, Mendelson, 2009). The importance and relevancy of participation in high-level policy making seems to be self-evident. For low-level decision-making, which is what the discussion in this paper mostly focuses on, participation can mean affording the affected party with the procedural right to be heard before the administrative authority adjudicating the matter (Mandes, 2009).

This kind of individual participation can be associated with rules on natural justice, allowing relevant parties the right to present their position so that the relevant administrative body can make a fully informed decision (Hakwe, Parpworth, 1998). In specific cases, particularly when human rights are involved, international law, including the European Convention on Human Rights, can require pre-decision hearings (European Court of Human Rights Guide, 2016), although derogations from these obligations might be allowed (European Court of Human Rights Guide, 2016).

EU domestic public administrations can sometimes face conflicts between international obligations and the need to allow for individual participation in decision-making. In such instances, as for example in regards to EU mandated sanctions, case law seems to indicate that the right of hearing can override international law, as this right is considered fundamental (European Court of Human Rights Guide, 2016).

Privatization – integral to the modernization of public administrations and the aspiration to provide better services to the public, is the process of privatization of public administration or public services (Strategy of the Public Administration Reform in Montenegro, 2003). This process, which also characterizes some of the EU member state's public administrations, signifies an aspect of the disaggregated state not discussed so far; the replacement of public

services by private actors (Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States, 2008). It is questionable whether such actors, even while performing outsourced governmental functions, are subject to international law obligations (De Fyeter, 2009). As the issue has yet to be fully developed in scholarship and practice suffice to say that such private provision of public services raises serious questions about the suitability of such organs to make international law related decisions.

Looking at the issue from a wholly different perspective, Privatization is not a foreign concept for international law, from both sides of the equation, impacting both international making and international law implementation.

From the viewpoint of the former, private experts can play a leading role in international law making (European Yearbook of International Economic Law, 2014). Like the impact of trade association previously discussed, "capture" can also be relevant in this case. This sort of outcome can be relevant in areas where international regulation requires a high degree of expertise which mostly exists in industry rather than in government (European Yearbook of International Economic Law, 2014). In turn, this private industry driven international regulation can predetermine decision making by public officials, going as far as de-facto revoking the sovereign will of states and that of the international community (Everson, 2014).

In this sense, as international obligations, especially those with a universal nature, are relevant in the EU context, this emerging type of international law can be of magnitude.

The latter private element of international law related decision-making is less obvious but can still be important. In the past couple of decades, attempts have been made to privatize foreign policy (Dickinson, 2005). This can be either done through courts attempting to force the state to take a particular position on a foreign policy issue (Stephen, 2004) or by "private" independent creation of international norms (Malaguti, Bossone, Cafaro, 2013). Arguably, such privatization efforts are more focused on general policy making, but this does not mean that it could not trickle down to lower level decision making. At the very least it could cause concern for public officials, when such privatization of foreign policy can pose obstacles to their decision-making powers, even if it is done solely on the EU level.

Summary and looking ahead – Initial Thoughts on how to Improve International Law Decision Making by EU Public Administrations

Improving the process of decision-making in public administration poses difficult challenges, requiring investment of significant resources with focus on organizational strategies and reforms (European Commission, 2016). The purposes of this final section is not to provide overall systematic solutions to EU public administration in this regard. Rather, the aim is to sum up the previous analysis and utilize it as a platform for focused ideas on how to enhance

EU domestic public administrations' international law decision making, recognizing the unique circumstances of such administrations and the distinct characteristics of international law related decisions.

The debate of the disaggregated state actors operating in conjecture with public administrations in an integrated European environment has shown that it is difficult to view EU international law decision making as fitting in with one of the models discussed at the outset. This conclusion led the discourse in the direction of enhanced models, which while might be better at capturing the true realities seem ill equipped to address the unique setting the relevant actors find themselves in. Such discrepancy with reality is not merely an academic conceptual problem but can also lead to gaps in addressing the quality of international law decision making.

Based on this framework, the paper proposes a more fitting way to look at the decision making process, suggesting to initiate a discussion on a distinct normative model for EU international law decision making for low-level public administration officials. The model can be provisionally termed as the Global Knowledgeable Incremental Model. As can be evident from its provisional title, this suggested lens adds the element of globalization and knowledge to the equation.

Ideally, the public administrator would be an expert on all things, including EU and international law, knowledgeable on the effects of Europeanization and globalization and keenly aware of the advent of the disaggregated state. In real life, this goal is not attainable so alternatives must be sought.

Alternatives to this perfect vision can be many and include example of overall reforms, including in recruitment of more educated and "global" public officials, enhanced training of officials (Jreisat, 2012) and increasing of benefits and pay (Mizrahi, Davis,). In a world with limited resources, which is the situation for many public administrations in EU member states, these kinds of directions also seem farfetched. What does seem viable is an approach which takes into account the limitation of both public administrators and public administrators, balancing this with the need to enhance and improve the international law decision-making process. The suggested approach includes three distinct pillars, which can serve as guidance for EU public administrations. Intentionally, as the aim not for a wholesale, one size fits all, solution, the proposal is of a general nature, leaving room for flexibility in adaptations for different public administration actors and different member states, and for future research and development.

Pillar one focuses on developing the concept of Europeanization and Internationalization in public administrators (Magone, 2004). For this purpose, training programs for administrators, today a feature of most public administrations, can include presentations on the importance of taking into account the principles of EU and international law in the decision-making process. While this will not entail substantive lessons on what is exactly EU and international law, mere

familiarity of these concepts and general ideas about the possibilities of conflict between the two, could go a long way to increase awareness by administrators to the issues which can come up in providing service to the EU public.

Pillar two is concerned with the policy making perspective. Recognizing the role of the actors in the disaggregated state, EU public administrations, on a domestic level, should consider developing coherent policies and guidance on interaction with such actors (the World Health Organization, 2013). Formation of such policy might be quite challenging and might even result in failure, but even thinking and considering the issue would lead to important insight. This kind of outcome can be further enhanced if the policy formation process would be inclusive, to include both low-level public administrators and the actors in the disaggregated state, as part of the ongoing public-government discourse, an important component of contemporary public administrations.

Pillar three utilizes a prominent feature of the interaction between global governance and the disaggregated state, manifested in the concept of networks. The idea of networks between public administrators is significantly enhanced in the EU context, as coordination and consultation meetings in Brussels create networks of public administrators (Peterson, Ottole, 2011), which have potential to become even more frequent and conducive than internal networks of domestic administrators. Bearing in mind the particular challenges set by international law decision-making, use of the EU networks to consult with public administrators from other member states can be a relatively easy tool. If used in an efficient and productive manner, for example by use of effective web-based platforms (House of Commons, 2008-2009) it could provide a useful platform for exchanging experiences and best practices.

Absent experimental or empirical studies it will be difficult to assess the utility and effectiveness of the proposed pillars. At the same time, it could be theorized that following the ideas proposed could support enhanced versions of the administration and incremental models. For the administration model, the pillars can enhance the process of seeking alternatives, even if only on the conceptual level, while for the incremental model the experiences of others (other EU administrators) can be treated as past experience to build upon. While these transformations will be far from perfect or ideal, the proposed pillars can serve as an important conduit to optimize EU integration in the disaggregated state era, at least as far as international law decision-making is concerned, and possibly for matters beyond it

Literatura

CARRINGTON, K. 2002 Decision Making, Incrementalism and Transformational Change. In: Encyclopedia of Public Administration and Public Policy (vol. 1) ed. Jack Rabin (Basel, Switzerland, Marcel Dekker), 2002. pg. 323.

See for example in regards to decision-making on budgeting RUBIN, I., S. 2012. The Politics of Public Budgets. In: Public Administration: Concepts and Cases, ed. Richard Stillman (Boston, MA, Wadsworth, 9th ed.), 2012. pg. 355.

Such empirical studies have contributed to practice based theories about decision-making. See for example BRANS, M. 2012. Comparative Public Administration: From General Theory to General Frameworks. In: The SAGE Handbook of Public Administration , ed B Guy Peters,Jon Pierre (London, UK, SAGE, 2nd ed.), 2012.

In the context of decision-making and critical thinking of municipal public administration officials in times of emergencies see Mathew L. Collins, Stacy L. Peerbolte, "Public Administration Emergency Management Pedagogy: Cultivating the Habit of Critical Thinking", 18(2) JPAE 315 (2012).

One idea in this regard is that evidence based decision-making in public administration can be a positive element in enhancing service to the public. Mark Jarvis, Creating a High-Performing Canadian Civil Service Against a Background of Disruptive Change, MOWAT Research #122 (2016), p.29.

This is even a more daunting task when the domestic public administration is faced with the need to subject itself to a supranational public administration as is the case in the European Union. Sebastian Vaduva, Between Globalization and Integration: The Europeanization of Romania (Basel, Switzerland: Springer, 2016), 49.

See for example a study focusing on the role of experts in international law decision-making, The Role of `Experts' in International and European Decision-Making Processes – Advisors, Decision-Makers or Irrelevant Actors, Monika Ambrus, Karin Arts, Ellen Hey, Helena Raulus eds. (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2014).

Sabino Caseesa, Elisa D'Alterio, "Introduction: The Development of Global Administrative Law" in Research Handbook on Global Administrative Law (Cheltenham, UK: Elgar, 2016), 1-21.

The Interpretation of International Law by Domestic Courts: Uniformity, Diversity, Convergence, ed Helmut Philipp Aust, Georg Nolte (Oxford, UK, Oxford University Press, 2016).

Karen J. Alter, The New Terrain of International Law: Courts, Politics, Rights (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014).

<http://www.politicalscience>

[notes.com/articles/decision-making-theory-definition-nature-and-theories/743](https://www.notes.com/articles/decision-making-theory-definition-nature-and-theories/743)

Encyclopedia of Public Administration and Public Policy: A-J, 323.

Id, 324.

Id, id.

Id, id.

Stella Z. Theodoulou, Ravi K. Roy, *Public Administration: A Very Short Introduction* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 40.

Formalities of international law can be associated with the output, process and relevant actors. Joost Pauwelyn, Ramses Wessel, Jan Wouters, "Introduction to Informal International Law Making" in *Informal International Law Making* (Oxford: Oxford University Press, 2012), 2. Sabino Cassese, Giulio Napolitano, and Lorenzo Casini, "Towards multipolar administrative law: A theoretical perspective", *International Journal of Constitutional Law* (2014) 12(2): 354-356.

Thomas Franck, "Symposium: UN Reform: Collective Security and UN Reform: Between the Necessary and the Possible", 6 *Chicago Journal of International Law* (2006), 603.

Yishai Blank, "Symposium: Comparative Visions of Global Public Order (Part 2): Localism in the New Global Legal Order" 47 *Harvard International Law Journal*. 268 (2006).

The issue of objective expertise in international law, a field often associated with political sensitivities is not unique to domestic public administrations but is also relevant when international decision or recommendation bodies are concerned. Christopher Mollers, "Constitutional Foundations of Global Administrative Law" in *Research Handbook on Global Administrative Law* (Cheltenham: Elgar, 2016), 125.

This interplay between domestic interests of domestic public administrations and international obligations can influence both implementation of international law and international law making. Pierre-Hugues Verdier, "Transnational Regulatory Networks and Their Limits", 34 *Yale Journal of International Law*. 121 (2009).

Some argue that domestic politics usually aims to maximize goals in the framework of international obligations. Joel P. Trachtman, "International Law and Domestic Political

Coalitions: The Grand Theory of Compliance with International Law", 11 Chicago Journal of International Law. 153 (2010).

Jerome B. McKinney, Lawrence Cabot Howard, Public Administration: Balancing Power and Accountability (Westport, CT: PRAGER, 1998), 264.

Adam Chilton, Dustin Tingley, "Why the Study of International Law Needs Experiments", 52 Colum. J. Transnat'l L. 173 (2013).

Anna Cavnar, 'The Foreign Office Model Versus the Global Governance Model: An Introduction' (IILJ NYU Course Material) <<http://iilj.org/courses/documents/GlobalGovernancePaper.pdf>>

last visited 20 August, 2016.

This kind of guidance is sometimes given after the decision or act has already been made, although in the international law world, such post-facto advice is also of use. Thomas M. Franck, "An Outsider Looks at the Foreign Office Culture", 23 Wisconsin International Law Journal 6 (2005).

Neomi Rao, "Public Choice and International Law Compliance: The Executive Branch Is a "They," Not an "It" , 96 Minnesota Law Review 213-214 (2011).

Today such actors sometimes directly interact globally rather than through the central administrations. Deirdre Curtin, Morten Egeberg, Tradition and Innovation, "Europe's Accumulated Executive Order" in Towards A New Executive Order In Europe? (Abingdon, UK: 2009), 4.

Tonya L. Putnam, Courts without Borders: Law, Politics, and US Extraterritoriality, 71-98 (New-York, NY, 2016), 71-98.

This judicial approach is currently only a limited practice, but as it leads to development of integration of international law to domestic norms could have significant implications for both domestic and international law. Jean D'Aspermont, "The Systematic Integration of International Law by Domestic Courts: Domestic Judges as Architects of the Consistency of the International Legal Order" in The Practice of International and National Courts and the (De-)Fragmentation of International Law, eds. Ole Kristian Fauchald, André Nollkaemper (Oxford, UK: Hart, 2012), 161.

David H. Rosenbloom,, Rosemary O'Leary,Joshua Chanin, Public Administration and Law, 3rd ed. (Boca Raton, FL: CRC, 2010).

European courts have relatively limited jurisdiction on international law related issues, but such jurisdiction is expanding as the EU is increasingly gaining competence in the field of external relations as the EU is becoming a party to a wider variety of international agreements. For a discussion of the status of international law in the EU, including in regards to preliminary questions see Pieter Jan Kuijper,Jan Wouters, Frank Hoffmeister, Thomas Ramopoulos, Geert De Baere, *The Law of EU External Relations: Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor* 2nd ed. (Oxford, UK: 2013) 695-721.

In the past this review role was somewhat limited, but today it is considered quite expansive although not limitless. For an example in the context of Germany see Marina Künnecke, *Tradition and Change in Administrative Law: An Anglo-German Comparison* (Berlin, Germany, Springer, 2007), 186.

Georg Nolte, "Introduction" in *The Interpretation of International Law by Domestic Courts: Uniformity, Diversity, Convergence*, ed Helmut Philipp Aust, Georg Nolte (Oxford, UK, Oxford University Press, 2016).

For examples of different approaches see Ali M. El-Haj, "The Relationship between International Law and National Law in New and Amended Arab Constitutions" in *Constitutionalism, Human Rights, and Islam After the Arab Spring* (Oxford, UK, eds. Rainer Grote, Tilmann J. Röder, 2016), 780.

Shabtai Rossene, *Essays on International Law and Practice* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2004), 4.

This "override" is usually limited to cases where the explicit intent of the legislature was to override applicable international law. See Stephanie Bueaulac, John H. Currie, "Canada" in *International Law and Domestic Legal Systems: Incorporation, Transformation* (Oxford, UK, Dina Shelton, ed. 2011) , 142.

See for example the EU and Central America Association Agreement, Article 356.

Giorgio Gaja, "Dualism – A Review" in *New Perspectives on the Divide Between National and International Law*, (Oxford, UK, Oxford University Press, André Nollkaemper, Janne Elisabeth Nijman eds.), 61.

At its first origin, and until the 19th century international law was perceived solely as an instrument meant to regulate relationships between states. Kate Parlett, *The Individual in the International Legal System: Continuity and Change in International Law* (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2011), 3.

See Rozen, *Supra* Note 38.

For an elaborate discussion of transparency trends in international law see *Transparency in International Law* (Cambridge, UK, Cambridge University Press, Anne Peters, Andrea Bianchi eds. 2013).

This distinction is sometimes related to the public or confidential nature of the "international law" in question (i.e. confidential international arbitral awards v. publicized decisions by the International Court of Justice). Gernot Biehler, *Procedures in International Law* (Berlin, Germany, Springer, 2008) 306.

In some cases international capture can even be more beneficial than influencing domestic law making. Jeffery L. Dunoff, "Lotus Eaters: Reflections on *Vietnam v. United States*, the SPS Agreement and WTO Dispute Resolution" in *Trade and Human Health and Safety* (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2007, George A. Bermann, Petros C. Mavroidis, eds.), 165.

For a U.S. example of former congress members engaged in lobbying see Jon R. Bond, Kevin B. Smith, *Analyzing American Democracy: Politics and Political Science* (New-York, NY, Routledge, 2nd. ed. 2016), 211.

In some cases, international law today cannot be made without reliance on scientific expertise. See Wouter G. Werner, "The Politics of Expertise: Applying Paradoxes of Scientific Expertise to International Law" in *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes* (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2014), 55.

Robert Gregory, "Accountability in Modern Government" in *Handbook of Public Administration* (London, UK, Sage, 2003, B. Guy Peters, Jon Pierre, eds.) 582.

For the experience in Turkey regards to civil society involvement in public administration and constitutional reform see Mustafa Kemal Oktem, Leyla Ciftici, "Vision of the Public Administration Reform in Turkey" in *New Public Management in Turkey: Local Government Reform* (New York, NY, Routledge, Yüksel Demirkaya, ed. 2016), 62.

Elizabeth Friesen, *Challenging Global Finance: Civil Society and Transnational Networks* (Houndmills, UK, Palgrave Macmillan, 2012), 34.

This seemed to have been the case in the past for civil society in non-western societies. See Rajesh Tandon, L. David Brown, "Civil Societies at crossroads: Lessons and Implications" in *Initiatives and Evolution in Citizen Activism: Civil Societies at Crossroads* (Abdingdon, Oxon, Routledge, 2015, Rajesh Tandon, L. David Brown eds.), 190.

See for examples in the modern context of the anti-capitalism protest. See Karen M. Buckley, *Global Civil Society and Transversal Hegemony: The Globalization- Contestation Nexus* (Abdingdon, UK, Ruoutldge, 2013) 84

See for example, Transparency International, an anti-corruption international civil society organization with over 100 domestic chapters. See https://www.transparency.org/whoweare/organisation/our_chapters/0/, last visited 9 December, 2016.

See in relation to student driven movements. Namhee Lee, "The South Korean Student Movements undogkown as a Counterpublic Sphere" in *Korean Society: Civil Society, Democracy and the State* (Abdingdon, UK, Ruoutldge, 2002, Charles K. Armstrong, ed.), 99.

Yumiko Yasuda, *Rules, Norms and NGO Advocacy Strategies: Hydropower Development on the Mekong River* (Abdingdon, UK, Ruoutldge, 2015), 14-15.

The European administrative space is considered as the sum of the shared principles of public administration in the member states. Fritz Sages, Patrick Overeem, "Intorduction: The European Public Servant's Shared Identity" in *The European Public Servant: A Shared Administrative Identity?* (Colchester, UK, 2015, Fritz Sages, Patrick Overeem, eds.), 4

Herwig C.H. Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, *Administrative Law and Policy of the European Union* (Oxford, UK, Oxford University Press, 2011).

In areas where there is exclusive EU competence public officials are not only limited in decision-making but they are also not allowed to act independently. Carol Harlow, Richard Rawlings, *Law and Administration* (New-York, NY, Canbridge University Press, 2nd ed. 2006), 172.

Martin Steven, "Religious Lobbies in the European Union: From Dominant Church to Faith-Based Organization" in *Religion, Politics and Law in the European Union* (Abdingdon, UK, Ruoutldge, 2013, Lucian N. Leustean, John T.S. Madeley, eds.), 178.

Ani Matei, "The Development of the European Administration: Fundamental Concepts and Approaches", *Romanian Review of Community Law* (2004), 32.

This can be caused by lack of resources and not necessarily by a lack of willingness of public administrators. Elli Louka, *Conflicting Integration: The Environmental Law of the European Union* (Antwerp, Belgium, Intersnetia, 2004), 57.

See for example the "Public Administration" scoreboard, on issues relating to encouraging competitiveness, published in 2014. https://ec.europa.eu/growth/industry/competitiveness/public-administration_en, last visited 9 December, 2016.

In this regard the process of creating supranational governance (including in the EU context) is interlinked with globalization of civil society. Chris Rumford, *The European Union: A Political Sociology* (Maiden, MA, 2002), 69.

See for example the assessment by the European Commission that 30% of its legislative initiatives result from the EU's international obligations. Mark A. Pollack, Helen Wallace, Alasdair R. Young, "Policy-Making in a Time of Crisis: Trends and Challenges" in *Policy-making in the European Union* (Oxford, UK, Oxford University Press, 2015), 477.

Grainne De Burca, "The European Court of Justice and the International Legal Order After Kadi" in 51(1) *Harvard Journal of International Law* 1, 3 (2001).

See for example the analysis in relation to United Nations mandated sanctions. Itai Apter, "The New International Frontier: The Legal Profession and the Challenges of New 'International Law' in the New Member States" in 10 *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 215, 226-228 (2014).

Europeanization of public administrations includes emphasis on the rule of law, See Sebastian Văduva, *Between Globalization and Integration: The Europeanization of Romania* (Heidelberg, Germany, 2016), 79. The rule of law is a fundamental concept of international law.

It is important to note that this limitation does not mean that states cannot still find ways to operate independently in some cases. For an example in the case of Spain see Paul Kennedy, "Spain" in *The Foreign Policies of European Union Member States* (Manchester, UK, Manchester University Press, 2000, Ian Manners, Richard Whitman eds.), 120.

Angelos Dimopoulos, *EU Foreign Investment Law* (Oxford, UK, Oxford University Press), 66-67.

Andre Nollkamper, "The Role of National Courts in Inducing Compliance with European and International Law – A Comparison" in *Compliance and the Enforcement of EU Law* (Oxford, Oxford University Press, 2012, Marise Cremona ed.), 189.

Apter, *Supra* Note 66.

Apter, *Supra* Note 66, 229-231.

EU and Central America Association Agreement, *Supra* Note 40.

Marc Holzer, Richard W Schweser, *Public Administration: An Introduction* (New-York, NY, 2nd ed. 2015), 407-409.

Helene Grandvoinet, Ghazia Aslam, Shomikho Raha, *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability* (Washington DC, The World Bank Group, 2015), 166.

Examples of such proceedings are usually related to alleged human rights violations. See Stephen A. Simon, *The U.S. Supreme Court and the Domestic Force of International Human Rights Law* (Lanham, MD, Lexington Books, 2016) 28.

For a discussion of formal and informal European Civil society and their role in the midst of the EU economic crisis see Dragica Vujadinović, "European Civil Society – Its Concept and Actual Appearances" in 11(3) *Belgrade Journal for Media and Communications* 57-77 (2012).

Julian Beach, *Sovereignty and Identity After Brexit: The European Project Under Siege*, <http://jtl.columbia.edu/sovereignty-and-identity-after-brex-it-the-european-project-under-siege/>, last visited 10 December, 2015.

For analysis of these models see section II above.

Such limited resources seem to be most apparent in the newer EU member states. See for example in the case of Estonia, *OECD Public Governance Reviews Estonia: Towards a Single Government Approach* (2011) 42.

The approach is one which views international obligations as an important resource and assistance tool but not one with overwhelming binding force. Dire Taldi, "Interpretation of Treaties in an International Law-Friendly Framework: The Case of South Africa" in *The Interpretation of International Law by Domestic Courts: Uniformity, Diversity, Convergence*, ed Helmut Philipp Aust, Georg Nolte (Oxford, K, Oxford University Press, 2016), 143.

Nolte, *Supra Note*, 36.

Article 10(3) of the Treaty of the European Union reads as follows: Every citizen shall have the right to participate in the democratic life of the Union. Decisions shall be taken as openly and as closely as possible to the citizen.

For an expanded analysis and examples see Ingrid Opdebeek, Stephanie De Somer, "The Duty to Give Reasons in the European Legal Area a Mechanism for Transparent and Accountable Administrative Decision-Making? A Comparison of Belgian, Dutch, French and EU Administrative Law" in 2016(2) *Rocznik Administracji Publicznej* 97-148 (2016).

See for example article 13 to the United Nations Convention against Corruption (UNCAC).

In the context of UNCAC see <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>, last visited 10 December, 2016.

The positive aspect of this potential outcome is that this enhances the reputational value of compliance with international law, from both domestic and international perspectives. See in relation to the laws of war, Heike Krieger, "Conclusion: Where States Fail, Non-State Actors Rise? Inducing Compliance with International Humanitarian Law in Areas of Limited Statehood" in *Inducing Compliance with International Humanitarian Law: Lessons from the Great African Lakes Region* (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2015), 527.

In relation to a successful anti-land mines campaign see Frank Faulkner, *Moral Entrepreneurs and the Campaign to Ban Landmines* (New-York, NY, Rodopi, 2007), 25-26.

EU Law and Freedom of Information, para. 1.5 <https://eutopialaw.files.wordpress.com/.../eu-law-and-freedom-of-information>, last visited 10 December, 2016; Case C-58/94 *Netherlands v Council* [1996] ECR I-2169, para, 34.

Id., para. 4.3, Regulation (EC) No 1049/2001, Preamble Paragraph 15.

Media Pluralism Monitor: Impediments to Access to Information in Europe (World Press Freedom Day 2016), <http://journalism.cmpf.eui.eu/discussions/world-press-freedom-day-2016/>, last visited 10 December, 2016.

Edita Gruodytė Silvija Gervienė, "Access to Archives in Post-Communist Countries: The Victim's Perspective" in 5(2)(19) *Baltic Journal of European Studies* 164.

For the role of civil society and the public in this context for combatting corruption see Omar Azfar, "Disrupting Corruption" in *Performance Accountability and Combating Corruption* (Washington D.C., The World Bank, 2007, Anwar Shah ed.), 271.

These exceptions are also relevant for access to EC documents. EU Law and Freedom of Information, *Supra* Note 90, para.4.5; Regulation (EC) No 1049/2001, Article 4(1).

Id., Case C-506/08 Sweden v. Commission 21 July [2011], para. 75-76.

This kind of participation is not a novel idea but with roots in ancient Greek society, Cary Coglianese, Heather Kilmartin, Evan Mendelson, "Annual Review of Administrative Law: Report: Transparency and Public Participation in the Federal Rulemaking Process: Recommendations for the New Administration" in 77 *George Washington Law Review* 926-930 (2009).

This is an objective procedural standard set to ensure that the decision is made taking into account all the relevant data, including the position of the affected private or legal persons. Joana Mandes, "Participation and Participation Rights in EU law" in *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration* (Cheltenham, UK, 2009, Herwig Hofmann, Alexander Türk eds.), 265.

Neil Hakwe, Neil Parpworth, *Introduction to Administrative Law* (London, UK, Cavendish Publishing Limited, 1998), 170.

For an expansive analysis in the civil context see European Court of Human Rights Guide (ECHtR) on Article 6 of the European Convention on Human Rights (ECHR) Right to a Fair Trial (Civil Limb), http://www.echr.coe.int/documents/guide_art_6_eng.pdf, last visited 10 December 2016.

Article 15, ECHR, ECHtR Factsheet – Derogation in time of emergency, October 2016, http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Derogation_ENG.pdf, last visited 10 December, 2016.

Apter, *Supra* Note 66.

Strategy of the Public Administration Reform in Montenegro, para. 3.3.2, uzk.co.me/.../strategy-of-the-public-administration-reform-in-montenegro, 2003, last visited 10 December, 2016.

See for example such privatization processes in Austria, Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States (DGFP, 2008), <http://www.fonction->

publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/Administration_and_the_Civil_service_in_the_27_EU_Member_states.pdf, last visited 10 December, 2016.

This aspect is increasingly relevant regarding such issue as obligations arising from international human rights law. Koen De Feyter, "Globalization and Human Rights" in *International Human Rights Law in a Global Context* (Bilbao, Spain, University of Desoto, 2009, Felipe Gómez Isa, Koen de Feyter eds.),

See in relation to standard setting in WIPO (World Intellectual Property Organization), "WIPO's Policy Priorities in a World of Global Legal Pluralism: Alternative Dispute Resolution for Generic Top-Level Domains (gTLD) and the Protection of Audiovisual Performances" in *European Yearbook of International Economic Law 2014* (Hidelberg, Germany, Springer, 2014, Christoph Hermann, Markus Krajweski, Jorg Philipp Terhechte, eds.), 422.

Werner, *Supra* Note 48.

For reference to this idea In the EU economic context see Michelle Everson, "The European System of Financial Supervision" in *The Role of 'Experts' in International and European Decision-Making Processes – Advisors, Decision-Makers or Irrelevant Actors*, Monika Ambrus, Karin Arts, Ellen Hey, Helena Raulus eds. (Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2014), 318.

See expanded analysis in relation to U.S. foreign policy, Laura Dickinson, "Government for Hire: Privatizing Foreign Affairs and the Problem of Accountability under International Law" in 47(1) *William & Mary Law Review* 135 (2005).

Paul B. Stephen, "Privatizing International Law" in 97 *Virginia Journal of International Law* 1612-1617 (2011).

For examples in the context of Corporate Social Responsibility see Karin Buhmann, "Recognizing a "Government Case" for Corporate Social Responsibility: Impact of Legitimacy and Efficiency on Global Governance through Institutionalization of Business Access to Rule-Making on the Governmental Level" in *Legitimacy and Effectiveness in Global Economic Governance* (Newcastle Upon Tyne, UK, Cambridge Scholars Publishing, 2013, Maria Chiara Malaguti, Biagio Bossone, Susanna Cafaro, eds), 225.

See for example in regards to Romania, http://ec.europa.eu/social/esf_projects_117/project.cfm?id=346&project_lang=en, last visited 11 December, 2016.

Jamil Jreisat, *Globalism and Comparative Public Administration* (Boca Raton, FL, CRC Press, 2012), 187.

Improvement of employment conditions can be closely linked to empowerment of employees, *The Encyclopedia of Social Work* (Oxford, UK, Oxford University Press, Terry Mizrahi, Larry Davis eds.), 162.

In essence this means independent integration of the domestic public administration to other European, and even non-European, public administration. In relation to relatively early experiences in Portugal concerning the European administrative public space see Josã Marãa Magone, *The Developing Place of Portugal in the European Union* (New Brunswick, NJ, Transactions Publishers, 2004), 125.

Such guidelines could be based on the practices of domestic and international entities. In the context of the World Health Organization see WHO's *Engagement with Non-State Actors* (Discussion Paper 2013), http://www.who.int/about/who_reform/NonStateActor_discussion_paper.pdf, last visited 11 December, 2016.

According to one source, as far back as 2011, approximately 1,000 public officials from the then 15 EU member states participated, in each working day, in coordination meetings in Brussels. John Peterson and Laurence J. Ottole, "The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union: A Policy Network Perspective" in *The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union* (Oxford, UK, Oxford University Press, Kalypso Nicolaidis, Robert Howse, 2001), 311.

UK House of Commons Good Government Report, 2008-2009, 167.

Adresa autora

LL.M. Itai Apter

Israel Ministry of Justice

E-mail: itaiapter@hotmail.com

Politologické poznámky k inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky*

Political remarks on referendum in Slovakia

Peter Horváth – Ján Machyniak

Abstract

The referendum institute is employed in Slovakia both at national and local level. The regional level, due to the long-term disinterest of voters, suffers not only in the possible use of the referendum, but also in the election of regional politicians themselves. If we look at all national and municipal referendums, they have a common denominator in a relatively inadequate interest of citizens and a legal obligation for a positive outcome. The authors also draw further traps in the use of this institute in the political system of the Slovak Republic. They emphasize that without proper adaptation, this institute of direct democracy will never have a real significance and seriousness in terms of the use of the power of the state - its citizens.

Keywords: democracy, referendum, state, region, city

Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu KEGA 017UCM-4/2017 – Dynamika premien politického systému SR

Vymedzenie inštitútu referenda

Ak by sme mali pojem referendum stotožniť s jednou konkrétnou krajinou, najčastejšie by sa iste vyskytla krajina s názvom Švajčiarsko. Je to iste tým, že hoci táto formálna konfederácia sa zaraďuje medzi vládny systémy s označením vláda parlamentu, práve inštitút referenda na všetkých úrovniach (miestne, kantonálne i celoštátne) vyvažuje dominanciu zákonodarnej moci. Čl. 114 švajčiarskej ústavy dokonca zavádza povinnosť v prípade žiadosti minimálne 50 tisíc občanov alebo na návrh ôsmich kantónov dať na odsúhlasenie prijaté federálne zákony. Spolu s vysokým stupňom decentralizácie je to ústavná poisťka pre efektívnosť výkonu štátnej moci vo Švajčiarsku. (Blahož – Balaš - Klíma, 2015).

Samotná atraktivita inštitútu referenda je daná aj tým, že referendová otázka musí byť postavená tak, aby sa na ňu dalo odpovedať v najzákladnejšej odpovedanej forme – áno alebo

* Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu KEGA 017UCM-4/2017 – Dynamika premien politického systému SR

nie. Teda nie je nutné pri odpovedi na otázku hľadať zložité odpovede alebo ich siahodlho vysvetľovať. Aj keď často samotná odpoveď nie je vždy jednoduchá, je potrebné sa rozhodnúť v prípade aktívnej participácie len pre jednu jednoznačnú odpoveď. Predmetom otázky môžu byť najrôznejšie témy, ktoré sa stali predmetom politického boja. V našich podmienkach by to mohla byť téma napríklad otázka výstavby infraštruktúry, existencia jadrových elektrární, migračná téma, spôsob voľby hlavy štátu a podobne. V niektorých krajinách môže byť predmetom referenda čokoľvek, u nás platí obmedzenie na otázky spojené so základnými ľudskými právami a ekonomickými otázkami (dane či štátny rozpočet. Vo Fínsku napríklad referendum má vždy len silu odporúčania a neplatí žiadne obmedzenie na predmet otázky. Vyhlasuje sa na návrh vlády alebo parlamentu. V Taliansku na jeho vyhlásenie stačí vôľa len jedno percento všetkých voličov (pol milióna) alebo piatich regionálnych vlád. V Nemecku referendum môžu vyhlásiť len k otázke zmene hraníc. V Belgicku z dôvodu etnického zloženia štátu tento inštitút na celoštátnej úrovni dokonca vôbec nepoužívajú. Estónsko, ako výkladná krajina e-demokracie, má kvórum dané vo forme jednoduchej väčšiny bez ohľadu na celkovú účasť. (Klíma, 2016).

Politický systém Slovenskej republiky je založený na princípoch právneho štátu a zastupiteľskej demokracie. Jeho základným bodom je skutočnosť, že si občania ako nositelia moci v štáte zvolia v riadnych demokratických voľbách pri splnení podmienok všeobecnosti, rovnosti, tajnosti a priamosti, na vopred stanovené funkčné obdobie (najčastejšie štyri alebo päť rokov) svojich reprezentantov, ktorí následne spravujú svoju agendu v zmysle poslaneckého sľubu v duchu nezávislosti a vlastného presvedčenia. (Šramel, 2016) Takto funguje spravovanie vecí verejných na najvyššej úrovni štátu (Národná rada Slovenskej republiky), na úrovni regiónov (zastupiteľstvo vyššieho územného celku) i na úrovni najnižšej – obcí a miest (obecné, resp. mestské zastupiteľstvo). Tento základný demokratický princíp vládnutia – systém zastupiteľskej demokracie, založený na slobode, ľudskej dôstojnosti, rovnosti v právach – je bez akejkolvek pochybnosti najčastejším spôsobom vládnutia na ktorejkoľvek úrovni moci. (Guťan, 2012) Aj pri pohľade na samotný princíp demokracie sa nám vynárajú dve hraničné vymedzenia, ktoré vlastne súčasne sú aj dvoma základnými princípmi využívania prvkov priamej demokracie v rámci ústavného systému – minimalistický a maximalistický. (Horváth, 2014)

Minimalistický model demokracie, tak ako ho predstavil Joseph Schumpeter, je založený na princípe, že občania sa majú v čom najväčšom počte zúčastniť na voľbách. V rámci nich si majú vo voľbe a férovej súťaži vybrať podľa nich tých najlepších kandidátov, ktorí budú čo najlepšie presadzovať ich postoje počas presne stanoveného volebného obdobia. Tu je zároveň zhoda aj s opačným, maximalistickým poňatím. Zásadný rozdiel je ale v tom, že počas volebného obdobia majú občania prenechať zverenú moc svojim reprezentantom, nemajú zasahovať do ich výkonu a plne sa podriaďiť spravovaniu vecí verejných zvolenými

zástupcami. Nie sú totiž dostatočne vybavení schopnosťami, informáciami a možnosťami na to, aby sa mohli aktívne zapájať do riešenia problémov, úloh a výziev. Zostáva ale nedotknuteľné ich právo a priam povinnosť opäť pri ďalších slobodných voľbách sa rozhodnúť, či ponechajú moc v rukách doterajšej elite, alebo ju vymenia. (porovnaj: Bardovič, 2015; Svensson, 1995) Maximalistický model, napríklad v podaní Roberta Dahla, naopak zveruje moc rozhodovať občanom nielen počas samotných volieb, ale oprávňuje ich sa podieľať rôznymi mechanizmami na rozhodovaní aj v rámci volebného obdobia. Majú mať tak možnosť aktívne vstupovať, ovplyvňovať, ale aj rozhodovať o zásadných otázkach. Jedným z najčastejších nástrojov na dosiahnutie tohto stavu je práve inštitút priamej demokracie – referendum. (Svensson, 1995).

Inštitút referenda v podmienkach Slovenskej republiky

Tvorcovia politického a ústavného systému Slovenskej republiky, tak ako aj v iných demokratických krajinách, sa evidentne viac inšpirovali myšlienkami maximalistickej teórie demokracie. Preto sa aj súčasťou právneho poriadku stal inštitút referenda a neskôr aj inštitút ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky. Kým otázka o možnosti odvolania hlavy štátu je právne podchytená a zrealizovaná takmer do posledného detailu (napríklad zákon č. 180/2014 Z. z. z 29. mája 2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov), pri inštitúte referenda tomu už tak nie je, hoci vo svetle početnosti ich uplatňovania by to malo byť asi naopak.

Inštitút referenda je ukotvený v Ústave Slovenskej republiky, v jej piatej hlave s názvom Zákonodarná moc. V tejto časti ústavy a ale spomína iba referendum na celoštátnej úrovni. Okrem výpočtu dôvodov pre konanie obligatórneho referenda – potvrdenie ústavného zákona o vstupe / vystúpení zo štátneho zväzku, vymenúva aj ďalšie možnosti pre jeho konanie so striktným zákazom v oblastiach základných práv a slobôd, daní, odvodov a štátneho rozpočtu. Určuje, že oprávneným voličom je ten občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky. Referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky na základe uznesenia parlamentu alebo na základe petície minimálne 350 tisíc občanov, teda zhruba 8 percent všetkých voličov. Hlava štátu má možnosť vopred požiadať Ústavný súd Slovenskej republiky o posúdenie ústavnosti navrhovanej otázky referenda. Referendum sa môže konať aj v deň parlamentných volieb, ale nie v lehote 90 dní pred týmto dátumom. Referendum je platné, ak sa na ňom zúčastní minimálne nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených účastníkov (50% plus jeden hlas), pozitívny výsledok platí v prípade, že zaň hlasovala nadpolovičná väčšina zúčastnených v danom platnom referende (teda celkovo za istých okolností stačí na pozitívne referendum 25% voličov a 1 hlas). Priebeh referenda riadi

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán. (bližšie o referende v čl. 93- čl. 100 Ústavy Slovenskej republiky).

Pre ústavný systém Slovenskej republiky je charakteristické, že v dostatočnej miere nerozlišuje medzi inštitútom ľudovej iniciatívy, všeludovým hlasovaním a referendum, čo v konečnom dôsledku môže viesť k viacerým pochybnostiam vo vykonávaní a realizácii jednotlivých inštitútov spadajúcich pod tzv. formy priamej demokracie. Doposiaľ text Ústavy nedáva jednoznačnú odpoveď na to, akým spôsobom má byť vnímané referendum z pohľadu jeho účinkov na ústavný a politický systém. Je totiž otázne, či výsledok zákonného referenda má povahu normatívneho aktu, alebo len prostriedku ako získať povedomie o verejnej mienke o určitej otázke, ktorá je predmetom verejného záujmu. (Kresák, 1997) Ústavný text na jednej strane relatívne jednoznačne definuje okruh problémov, ktoré za žiadnych okolností nesmú byť predmetom referenda (základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet), no na druhej strane len veľmi hmlisto stanovuje, že „referendom možno rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.“ (Ústava SR, čl. 93, ods 2). Možno teda usudzovať, že otázka, ktorá nemá povahu alebo charakter dôležitej otázky verejného záujmu, nemôže byť predmetom referenda. (Palúš a kol., 2016) V tejto súvislosti je potrebné zdôrazniť, že pojem verejný záujem je relatívne nejednoznačným pojmom. Veľakrát totiž nie sme schopní presne vymedziť, čo spadá pod verejný záujem a naopak čo za verejný záujem nemožno pokladať. Verejný záujem predstavuje orientáciu politiky, ktorá podporuje rozvoj spoločnosti a súčasne sa zameriava na riešenie jej problémov. Identifikácia verejných záujmov a ich uznanie môže byť a obyčajne i býva zdrojom konfliktov. V spoločnosti preto prebiehajú rôznorodé boje identifikáciu uznanie a presadenie rôznych verejných záujmov. (Chovanec – Hotár, 2010) Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že v dôsledku absencie jasného vymedzenia verejného záujmu sa vytvára priestor pre pochybnosti ohľadom legálnej vykonateľnosti referenda o akejkoľvek otázke celospoločenského charakteru.

Ďalším sporným momentom v ústavom vymedzení inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky je právna záväznosť referenda. Výsledky referenda sú platné v tom prípade, že ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. (Ústava SR, čl. 98, ods. 1) Ústava ďalej stanovuje, že návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky „rovnako ako zákon“. (Ústava SR, čl. 98, ods. 2) Na tomto mieste je možné vidieť ako ústava jednoznačne prikazuje zákonodarnému orgánu štátu vyhlásiť výsledok referenda uverejnením v Zbierke zákonov. Tento článok ústavy však minimálne odporuje inému článku tej istej ústavy a to konkrétne článku č. 73 Ústavy SR, ktorý znie nasledovne: „Poslanci sú zástupcovia občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi“ (Ústava SR, čl. 73, ods. 2) Veľmi jasne je tak definované, že

v podmienkach Slovenskej republiky platí zákaz imperatívneho mandátu. Na základe takto formulovaného článku ústavy sa možno objektívne domnievať, že ústavným a politickým systémom neexistuje v rámci horizontálnej delby moci sila, ktorá by dokázala priamo ovplyvňovať rozhodnutie zákonodarného orgánu štátu. Napriek tomu na inom mieste ústava stanovuje, že „občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.“ (Ústava SR, čl. 30, ods. 1) Z uvedeného článku ústavy jednoznačne vyplýva, že rozhodovanie občanov prostredníctvom inštitútu referenda ako priameho zúčastňovania na správe vecí verejných, musí mať právny účinok. Napriek tomu doposiaľ nie je jasné, aký právny účinok má výsledok referenda. V tejto súvislosti je možné si klásť nasledujúce otázky: Je to právny účinok, ktorý sa rovná normatívnemu aktu, alebo len účinku, ktorý má všeobecne zaväzujúcu platnosť? V prípade, že sa zhodneme na normatívnom právnom akte, má silu ústavného zákona, zákona alebo nariadenia vlády? (Kresák, 1997) Ešte výraznejším nedostatkom ústavného vymedzenia inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky je práve skutočnosť, že tvorcovia ústavy zverili zákonodarnému zboru právomoc, výsledok referenda zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. V tomto kontexte môže ísť o priame spochybnenie inej časti Ústavy SR, kde sa konštatuje, že „štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“ (Ústava SR, čl. 2, ods. 1 alebo čl. 30, ods. 1) Výsledkom tejto formulácie je skutočnosť, že tvorca ústavy umožnil, aby platný výsledok referenda (prijatý prostredníctvom priameho výkonu štátnej moci občanmi), sám zmenil alebo zrušil. V tejto súvislosti možno konštatovať, že došlo k nadradeniu princípov zastupiteľskej demokracie nad princípy priamej demokracie. (Láštic, 2011)

Ďalším problémom vymedzenia inštitútu referenda je skutočnosť, že Ústava Slovenskej republiky v žiadnom zo svojich článkov jasne nestanovuje, či sa referendum môže alebo nemôže meniť ústava. V tejto veci musel rozhodovať Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý vo svojom uznesení konštatoval, že prostredníctvom referenda nemožno zmeniť ústavu priamo, teda na základe výsledku hlasovania zúčastnených občanov. Ďalej dodal, že „prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda.“ (Odôvodnenie uznesenia II. Ústavného súdu SR 31/97) Ústavný súd SR tak občanom SR nepriznal právo hlasovať o formulácií navrhnutej zmeny ústavy. Vo všeobecnosti možno toto rozhodnutie Ústavného súdu pokladať za nie príliš šťastné, pretože jeho výklad odporuje článku 72 Ústavy SR. V súvislosti s (ne)možnosťou meniť Ústavu SR prostredníctvom hlasovania občanov SR v referende je veľmi zaujímavé sledovať názory a postoje popredných politických predstaviteľov vtedajšej vládnej koalície. V roku 1997 sa podpredsedníčka vlády SR pre legislatívu na margo možnosti

meniť ústavu referendum vyjadrila nasledovne: „vláda je hlboko presvedčená, že referendum nemožno ústavu meniť“ (Vláda pozastavila distribúciu referendumového lístka, 1997) Postoj vlády SR k referendu zopakovala o pár dní neskôr slovami: „zmenu jednotlivých ustanovení ústavy priamo rozhodnutím občanov v referende naša ústava neumožňuje a niet pre takéto riešenie ani historického precedensu a ani obdoby v iných demokratických krajinách.“ (Referendum občania záväzne radia parlamentu, 1997) Tá istá politická predstaviteľka v roku 1994 interpretovala rovnaký problém úplne opačne: V rámci legislatívneho procesu uviedla: „Vážení, ak ústava povie, že niečo taxatívne nemôže byť predmetom referenda, znamená to, že všetko ostatné predmetom referenda môže byť, a referendum sa môže meniť aj ústava, vážení....A je to tak, že aj ústava sa môže meniť, dokumentuje článok 99, kde sa v odseku hovorí: „Výsledok referenda môže NR SR zmeniť alebo zrušiť svojim ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. To znamená, že keď môžem ústavným zákonom niečo meniť, má to silu ústavného zákona, teda je to na úrovni ústavného zákona a je tu lehota dokonca tri roky. Čiže pokiaľ si parlament môže sám ústavu, ktorú prijme, zmeniť aj na druhý deň – symbolicky povedané, alebo keď parlament prijme ústavný zákon, tento ústavný zákon znovu bez určenia lehoty môže zmeniť. Výrok, ktorý je prijatý v referende a je publikovaný v Zbierke zákonov je chránený tri roky voči zmene, vážení. Takú moc má ľud prostredníctvom referenda, že ani poslanci zvolení vo voľbách výsledok referenda po dobu troch rokov nemôžu meniť. To je zákonodarná moc ľudu – najdemokratickejšia. ... Ak by totiž sme nepripustili, že referendum môžeme meniť ústavu, vážené národné zhromaždenie, tak sa odchyľime od celoeurópskej zvyklosti. V západnej Európe, v ktorej sú, dúfam, že uznáte, demokratické štáty, sa všade toto pripúšťa. Ak by tomu tak nebolo, tak prezident De Gaulle, keď vypísal referendum, ktoré bolo na otázku voľby prezidenta, ústava dovolila voľbu prezidenta parlamentom a De Gaulle vypísal referendum, v zmysle ktorého prezident mal byť volený priamo ľuďom, tak toto referendum by bolo nemožné. A práve preto bolo možné, lebo celá západná Európa uznáva možnosť zmeny ústavy prostredníctvom referenda.“ (Stenografický záznam zo zasadnutia 32. schôdze NR SR, 1994).

V doterajšom období od vzniku samostatnej Slovenskej republiky sme tak boli svedkami celoštátnych referend s týmito otázkami (Horváth, 2014):

Rok 1994 – účasť 19,96%

Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácií?

Voliči sa v rámci tohto referenda mohli vyjadriť, či v konečnom dôsledku požadujú schválenie zákona o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácií. Iniciátorom referenda bol predseda politického subjektu Združenie robotníkov Slovenska – Ján Ľupták. Vzhľadom k tomu, že účasť dosiahla 19,96%, referendum nebolo úspešné.

Rok 1997 – zmarené v zmysle rozhodnutia ústavného súdu

1. *Ste za vstup SR do NATO?*
2. *Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území SR?*
3. *Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území SR?*
4. *Súhlasíte, aby prezidenta SR volili občania SR podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?*

Referendum o obsahovalo štyri kľúčové otázky, týkajúce sa vstupu Slovenskej republiky do NATO, rozmiestnenia jadrových zbraní a vojenských základní na našom území, ako aj priamej voľby prezidenta. Ústredná volebná komisia v dôsledku politických okolností vyhlásila toto hlasovanie za zmarené. Vtedajší minister vnútra na vlastnú zodpovednosť dal pokyn na tlač lístok len s tromi otázkami. V niektorých častiach Slovenska sa tak objavili dva typy hlasovacích lístkov – s dvomi a tromi otázkami. Samotné referendum stálo 140 miliónov korún (približne 4,6 milióna eur).

Rok 1998 – účasť 44,25 %

Ste za to, aby Národná rada Slovenskej republiky prijala ústavný zákon, ktorým sa zakáže privatizácia týchto strategických podnikov:

1. *Západoslovenské energetické závody, š.p., Bratislava,*
2. *Stredoslovenské energetické závody, š.p., Žilina,*
3. *Východoslovenské energetické závody, š.p., Košice,*
4. *Slovenský plynárenský priemysel, š.p., Bratislava,*
5. *Slovenské elektrárne, a.s., Bratislava,*
6. *Transpetrol, a.s., Bratislava?*

Ústrednou témou ďalšieho referenda bola privatizácia strategických podnikov. Iniciátorom petície bola strana Vladimíra Mečiara – HZDS. Oprávnení voliči mali rozhodnúť, či chcú prijatie zákona, ktorým by sa zakázala privatizácia strategických podnikov. Išlo predovšetkým o podniky akými boli: Západoslovenské, Stredoslovenské, Východoslovenské energetické závody, ďalej Slovenský plynárenský priemysel, Slovenské elektrárne a Transpetrol. Na tomto mieste je potrebné upozorniť, že účasť na referende bola na slovenské pomery relatívne vysoká – 44,25 %. Referendum o privatizácii strategických podnikov stálo 82 miliónov korún (približne 2,7 milióna eur).

Rok 2000 – účasť 20,03 %

Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie NR SR, zvolenej v roku 1998, sa končí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?

Politické pozadie referenda je zjavné už zo samotnej referendovej otázky. Cieľom teda bolo, aby volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky zvolenej v roku 1998 skončilo dňom nových volieb. Iniciátormi boli opozičné politické subjekty na čele s politickými stranami HZDS

a SNS. Na samotnom hlasovaní sa zúčastnila len pätina oprávnených voličov. Konanie referenda si vyžiadalo náklady vo výške 84 miliónov korún (približne 2,8 milióna eur).

Rok 2003 – účasť 52,15 %

Súhlasíte s tým, aby sa SR stala členským štátom EÚ?

Jediné doposiaľ úspešné referendum. Účasť presiahla hranicu potrebnú pre platnosť referenda. Za vstup do Európskej únie zahlasovalo 92,46 percenta. Náklady na referendum sa vyšplhali do výšky 196 miliónov slovenských korún (6,5 milióna eur). Podobné typy referend na uskutočnili aj v niektorých iných krajinách, ktoré prejavili záujem o integráciu do štruktúr Európskej únie.

Tabuľka: Výsledky referend o vstupe do Európskej únie konaných v kandidátskych krajinách

Dátum referenda	Krajina	Volebná účasť	ANO %	NIE %
08.03.2003	Malta	91	53,60	46,4
23.03.2003	Slovinsko	60,3	89,60	10,4
12.04.2003	Maďarsko	45,6	83,76	16,24
10.-11.05.2003	Litva	63,3	91,07	8,93
16.-17.05.2003	Slovensko	52,15	92,46	6,20
07.-08.06.2003	Poľsko	58,85	77,45	22,55
13.-14.06.2003	Česká republika	55,21	77,33	22,67
14.09.2003	Estónsko	64,02	66,83	33,17
20.09.2003	Lotyšsko	72,53	67,00	32,3

Zdroj: (Referenda o pristúpení k EU v kandidátskych zemiach, 2003)

Rok 2004 – účasť 35,86%

Ste za to, aby poslanci NR SR prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia NR SR tak, aby sa voľby do NR SR konali v roku 2004?

Referendum v roku 2004 bolo druhým pokusom o skrátenie volebného obdobia parlamentu. V tomto prípade iniciátormi referenda bola Konfederácia odborových zväzov, ktorú podporovali strana SMER a niekoľko ďalších opozičných politických strán. Účasť v referende dosiahla hranicu 35,86 percenta. Náklady na uskutočnenie referenda boli vyčíslené na hodnotu 83 miliónov slovenských korún (približne 2,8 milióna eur).

Rok 2010 – účasť 22,84%

1. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom zrušila povinnosť fyzických osôb a právnických osôb platiť úhradu za služby verejnosti poskytované Slovenskou televíziou a Slovenským rozhlasom?

2. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom rozšírila možnosť prejednať konanie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky ako priestupok na všetky priestupky podľa zákona o priestupkoch?

3. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ústavným zákonom znížila počet poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na 100 s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia?

4. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom ustanovila, že orgány verejnej moci môžu obstarávať osobné motorové vozidlá s obstarávacou cenou maximálne 40 tisíc eur?

5. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ustanovila možnosť voliť poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a poslancov Európskeho parlamentu prostredníctvom internetu?

6. Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom vyňala osoby poverené výkonom verejnej moci z možnosti uplatniť právo na odpoveď podľa tlačového zákona?

Referendum v roku 2010 tvoril relatívne široký okruh otázok. Voliči tak mali v konečnom dôsledku rozhodnúť o zrušení koncesionárskych poplatkov, znížení počtu poslancov parlamentu, o možnosti voliť prostredníctvom internetu a pod. Zaujímavosťou je skutočnosť, že petičná akcia za vypísanie referenda bola dielom občianskej aktivity, ktorá vyústila do založenia politickej strany. Napriek tomu, že referendum bolo o zaujímavých témach, v dôsledku nedostatočnej volebnej účasti, bolo neúspešné. Náklady spojené s konaním tohto referenda boli vyčíslené na 7,2 milióna eur.

Rok 2015 – účasť 21,41%

1. „Súhlasíte s tým, aby sa manželstvom nemohlo nazývať žiadne iné spolužitie osôb okrem zväzku medzi jedným mužom a jednou ženou?“

2. „Súhlasíte s tým, aby párom alebo skupinám osôb rovnakého pohlavia nebolo umožnené osvojenie (adopcia) detí a ich následná výchova?“

3. "Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti sami nesúhlasia s obsahom vyučovania?"

Referendum o rodine sa uskutočnilo na podnet občianskych aktivistov zoskupených okolo organizácie tretieho sektora – Aliancia za rodinu. Vzhľadom na povahu otázok, ktoré boli predmetom referenda, o ich súlade s ústavou rozhodoval Ústavný súd Slovenskej republiky. Ten vo svojom rozhodnutí skonštatoval, že jedna z otázok : *Súhlasíte s tým, aby žiadnemu inému spolužitiu osôb okrem manželstva nebola priznaná osobitná ochrana, práva a povinnosti, ktoré sú právnymi normami k 1. 3. 2014 priznané iba manželstvu a manželom (najmä uznanie, registrácia či evidovanie ako životného spoločenstva pred verejnou autoritou, možnosť osvojenia dieťaťa druhým manželom rodiča)?*, je protiústavná, nakoľko sa týka základných ľudských práv a slobôd. Na základe tejto skutočnosti sa prezident rozhodol

vyhlásiť referendum s tromi otázkami. Referendum nebolo úspešné, keďže účasť dosiahla hranicu 21,41 %. Náklady spojené s referendom boli vyčíslené na približne 6,3 milióna eur.

Oveľa menej podrobne je upravený inštitút referenda na miestnej a regionálnej úrovni (obce/mestá, resp. VÚC). V samotnej Ústave Slovenskej republiky je zmienka o ňom len minimálna, aj to len v jednom článku, spolu s inštitútom zhromaždenia obyvateľov: „*Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.*“ (čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky). Ďalšie úpravy nájdeme v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Podľa neho sa referendum musí uskutočniť, ak a) ide o zlúčenie rozdelenie alebo zrušenie obce; zmena názvu obce, b) odvolanie starostu z dôvodov daných zákonom (hrubé porušenie, nefunkčnosť 6 mesiacov alebo petícia 30% obyvateľov), alebo c) ak o to požiadala petícia skupiny obyvateľov v počte aspoň 30%. Zároveň miestne referendum sa môže uskutočniť, ak ho vyhlási obecné zastupiteľstvo vo veci dôležitej pre obec. Platné a prijaté miestne referendum je v prípade účasti minimálne nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a pozitívne musela hlasovať nadpolovičná väčšina zo zúčastnených voličov. (bližšie Zákon č. 369/ 1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov).

Na regionálnej úrovni inštitút referenda upravuje zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov, ktorý sa ale zásadne neodlišuje od zákonnej úpravy miestneho referenda. Hlavným problémom sú dve okolnosti. Prvou je neriešenie otázky záväznosti výsledku platného referenda pre orgány obce a vyšších samosprávnych celkov (okrem odvolania starostu / primátora alebo predsedu VÚC). Druhou je samotná volebná účasť. Ak vo voľbách do orgánov vyšších územných celkov je samotné zabezpečenie volebnej účasti nad jednu tretinu všetkých oprávnených voličov doteraz nemožné, predpokladať, že by bola v prípade referenda účasť vyššia, je maximálne nepravdepodobné. S tým súvisí aj prípadná samotná otázka v referende. Veľmi ťažko si je predstaviť naformulovanie referendovej otázky, ktorá by napríklad v trnavskom samosprávnom kraji zaujala voliča od Holíčča po Šamorín, prípadne v prešovskom samosprávnom kraji, v tomto prípade voličov v Prešove a trebárs v Medzilaborciach. To však nie je problémom samotných podmienok uskutočnenia referenda, ale najmä priestoru v ktorom sa (ne)uskutočňuje. (Brix, 2013)

Základným metodologickým problémom pri spracovaní témy miestneho referenda sa ukázala samotná databáza takto uskutočnených referend. V podmienkach Slovenskej republiky neexistuje žiadna inštitúcia, ktorá by mala v databáze zaznamenané všetky vyhlásené referendá na miestnej úrovni od roku 1990. Takáto úprava je len v prípade celoštátneho referenda a jednotlivé výsledky nájdeme tak na webových stránkach Štatistického úradu

Slovenskej republiky, resp. Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. V prípade miestneho referenda však ani v jednej zo spomínaných inštitúcií takého výsledky neevidujú, presnú databázu nemá ani Združenie miest a obcí Slovenskej republiky. Pre potreby nášho článku sme preto vychádzali z údajov publikovaných na stránke Združenia miest a obcí Slovenska vo forme tlačovej správy zo dňa 26. februára 2016 pod názvom *Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7 % samospráv*. Podľa týchto informácií najprestížnejšieho orgánu miestnej samosprávy na Slovensku sa v rokoch 2005 až 2015 zorganizovalo miestne referendum len v 7 % samospráv. Úspešné bolo v 60% z nich. To znamená, že v 93 % obcí a miest sa tento inštitút nepoužil, vo viacerých prípadoch sa ale uskutočnili iné formy zapojenia občanov do rozhodovacích mechanizmov na úrovni obci – napríklad zhromaždenie obyvateľov obce, verejné schôdze alebo prerokovanie problému na úrovni výboru miestnej časti. Z realizovaných referend približne 42% z nich bolo o odvolaní starostu alebo primátora, 30% sa vzťahovalo na investorský zámer plánovaný v obci a približne 28% riešilo inú dôležitú otázku. (*Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7 % samospráv, 2015*)

Za úvahu stojí aj samotná možnosť odvolať starostu obce alebo primátora mesta v rámci miestneho referenda. V období medzi komunálnymi voľbami, čo je časové obdobie 4 rokov, možno stratiť mandát na najvyššieho predstaviteľa obce len v prípade vzdania sa mandátu alebo právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin, zdravotné dôvody ponechajme teraz bokom. Je vhodné pre stabilitu výkonu miestnej moci, aby mohli občania aj v medzivolebnom období siahnuť na mandát starostu? Táto diskusia je o to závažnejšia, že v podmienkach Slovenskej republiky si občania volia zvlášť poslancov miestneho zastupiteľstva a zvlášť starostu. Môže sa teda stať situácia, že bude prichádzať k rozporom medzi ich stanoviskami. Má byť ľahšie zbaviť postu starostu ako poslanca zastupiteľstva? Nie je často miestne referendum o odvolaní starostu viac dôsledkom nevraživosti kandidátov a snahy o skoršie uchopenie moci ako samotná nespokojnosť občanov s výsledkami starostu na svojom poste. V každom prípade sa aj tu ukazuje, že naše demokratické pravidlá nie sú dokonalé, ale lepšie nenájdem. Preto by bolo zaujímavé, ak by sa u nás presadil napríklad český model obsadzovania postov v miestnej samospráve a o svojom vrcholnom predstaviteľovi by rozhodovali nie občania, ale nimi zvolení poslanci. Tu by však mali sťaženú pozíciu najmä nezávislí kandidáti a opäť český model ukazuje, že ani tento systém nie je ideálny.

Pozrime sa na niektoré referendá bližšie. Prvým príkladom je miestne referendum v Gabčíkove zorganizované 2. augusta 2015. Išlo v ňom o reakciu na snahu štátu umiestniť utečencov z migračnej krízy z Rakúska dočasne v priestoroch Slovenskej technickej univerzity v tejto obci. Otázka v referende znela : „Ste proti zriadeniu utečeneckého tábora v budove STU v obci Gabčíkovo ?“ Pri účasti 2063 občanov (volebná účasť viac ako 58%) bolo proti zriadeniu 2051 občanov, teda takmer 97% zúčastnených. Napriek tomu bol utečenecký tábor zriadený, postupne prevádzkovaný a v súčasnosti je opäť bez klientov. Tento prípad je ukážkou toho,

že výsledok miestneho referenda nemá žiadnu právnu silu či záväznosť voči rozhodnutiam orgánov štátnej správy na čele s vládou, nemusia ho vôbec rešpektovať a tak sa jednoznačne preukázalo, že jeho organizácia bola zbytočná. (*Referendum je platné, obyvatelia Gabčíkova utečencov v obci nechcú, 2015*)

Druhým príkladom bolo miestne referendum v meste Modra zo dňa 12. septembra 2015. V ňom išlo o riešenie pomerne závažnej otázky smerujúcej do vnútra miestnej samosprávy. Mestský úrad bol v spore s podnikateľom o záväzok vo výške takmer 300 tis. Eur. Samotná otázka znela: „Súhlasíte, aby mesto Modra ukončilo súdny spor s Ing. Andrejom Vachom mimosúdnou dohodou alebo súdnym zmierom a zaplatilo mu sumu v maximálnej výške 293.575,78 EUR?“ V prípade, že by mesto uvedenú sumu nevyplatilo, každodenne by sa v prípade súdnej prehry zvyšovala o úroky a trovy súdneho konania, maximálnu výšku si nikto netrúfol odhadnúť, ale mohlo ísť aj o násobky tejto sumy. Na druhej strane bola aj možnosť, že by mesto tento spor vyhrá a nebude musieť platiť nič. Išlo teda o výsostne odbornú otázku, ktorá najmä v negatívnom prípade mohla značne ochromiť finančnú schopnosť mesta Modra plniť viaceré svoje úlohy zo zákona. Toto referendum nakoniec nebolo úspešné, k volebným schránkam sa dostavilo iba 141 obyvateľov z celkovej počtu 7675 oprávnených voličov (účasť len 1,8%). Pre zaujímavosť, pozitívne sa vyslovilo 19, negatívne 118 občanov (z počtu platných hlasov). Toto referendum je príkladom toho, že pri vysoko odborných témach občania preferujú, aby rozhodli kompetentné orgány a neprenášali zodpovednosť na pleciah bežných občanov. (*Miestne referendum 2015 – podklady, 2015*)

Oba príklady sú vyjadrením politickej reality v praxi. Zásadným problémom sa ukazuje zapojenosť verejnosti (voličov) do správy vecí verejných. Napriek tomu, že problémy na úrovni lokálnej politiky by mali byť bližšie všetkým občanom, pretože sa dotýkajú ich každodenných starostí, reálne viac ich zaujímajú reálne na celoštátnej úrovni. Celorepubliková realita, ktorá je sprostredkovaná médiami, je pre klasického občana oveľa prítlačlivejšia a zaujímavejšia ako každodenné záležitosti. Aj toto je dôkazom toho, že transformácia politického systému ani zďaleka nie je ukončenou záležitosťou.

Záver

Ak sme si položili otázku o zmysle referenda v podmienkach Slovenskej republiky, musíme byť rovnako skeptický tak na celoštátnej, ako aj miestnej úrovni. Hlavnými problémami pri jeho realizácii sú najmä účasť a s tým spojená samotná zmysluplná otázka v referende. Ukazuje sa, že ak sme doteraz mali na Slovensku na celoštátnej úrovni osem referend (v rokoch 1994, 1997, 1998, 2000, 2003, 2004, 2010 a 2015), tak jediné platné bolo v roku 2003 o vstupe do Európskej únie. Ak aj si pripomenieme zmarené referendum v roku 1997 (bližšie: Machyniak – Šebík, 2014) o možnej priamej voľbe hlavy štátu (tu bola pravdepodobnosť volebnej účasti

tiež vysoká), ostatné referendá slúžili viac na prezentáciu jej autorov (najmä politických strán) ako ich zmysluplnosť.

Zásadným problémom je aj samotná záväznosť týchto referend od miestnej cez regionálnu až po celoštátnu úroveň. Ukazuje sa, že okrem špecifických tém (napr. odvolanie starostu, prípadne odvolanie prezidenta republiky), ostatných prípadoch by bolo možné len ťažko donútiť samotných poslancov od obecnej samosprávy až po Národnú radu Slovenskej republiky zrealizovať výsledky referenda prostredníctvom ďalších právnych noriem, až po samotný zákon.

Napriek tomu, že ústavný a politický systém Slovenskej republiky jej autori formulovali v zmysle uplatňovania maximalistickej teórie demokracie, praktická realizácia od roku 1993 až po súčasnosť sa pri samotnom výkone moci viac blíži k tej minimalistickej podobe. Len malou náplastou je skutočnosť, že problémy s väčším využívaním inštitútov priamej demokracie nemáme len my, ale aj iné krajiny nielen v rámci Európskej únie.

V teoretickej rovine môžeme teda na záver konštatovať, že inštitút referenda prináša so sebou pozitívne aj negatívne stránky. K iste pozitívnym môžeme priradiť kontrolu moci štátu jej samotnými občanmi. Zároveň sa vytvárajú lepšie podmienky pre vznik a prehlbovanie myšlienok občianskej spoločnosti, pretože jej členovia aktívne participujú na správe vecí verejných. A v neposlednom rade majú možnosť vyjadriť svoj názor priamo, bez sprostredkovania svojimi zástupiteľmi, teda je vyjadrený dostatočne presne a bez možných skreslení. Na druhej strane, a to už vyjadrujeme názory skôr odporcov myšlienok priamej demokracie, je spochybniteľná samotná schopnosť občanov rozhodovať najmä zložitejšie otázky. Do úvahy pripadá aj možná manipulácia zo strany politikov, médií či iných zainteresovaných skupín. Odpovede v tvare áno či nie nemajú schopnosť vyjadriť možnú výhradu. Rovnako tak nikto nepreberá čo i len politickú zodpovednosť za konkrétny výsledok referenda. Ale najčastejším predmetom rôznych úvah či alternatívnych názorov zostáva stanovenie minimálnej hranice pre potrebnú volebnú účasť, aby bolo referendum platné.

Literatúra

BARDOVIČ, J. 2015. *Politická participácia vo vybraných teóriách demokracie*. In *Výzvy a perspektívy vnútornej a zahraničnej politiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 220-236, ISBN 978-80-8152-396-0.

BLAHOŽ, J. – BALAŠ, V. – KLÍMA, K. 2015. *Srovnávací ústavní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 520 s. ISBN 978-80-7478-687-7.

BRIX, R. 2013. *Vybrané aspekty regionálnej samosprávy na Slovensku*. In *Acta Oeconomica Universitatis Selye*. roč. 2, č. 2. s. 39-46, ISSN 1338-6581.

- GUŤAN, D. 2012. *Ochrana ľudských práv v európskom priestore*. In *Spolu v kraji*. Trnava: Trnavský samosprávny kraj. s. 155-164. ISBN 978-80-971243-9-7.
- HORVÁTH, P. a i. 2014. *Kapitoly z politického systému SR pre študentov FSV UCM*. Trnava: Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémii vied. 220 s. ISBN 978-80-971627-1-9.
- CHOVANEK, J. – HOTÁR, S. V. 2010. *Politológia. Terminologický a výkladový slovník*. Trnava: Fakulta masmediálnej komunikácie, 589 s. ISBN 97-80-89241-34-7.
- KLÍMA, K. 2016. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. Praha: Wolters Kluwer, 428 s. ISBN 978-80-7552-331-0.
- KRESÁK, P. 1997. *Inštitút referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. In. *Slovenské referendum 97: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: Inštitút pre verejnú otázku, 305 s. ISBN 80-967739-2-5.
- LÁŠTIC, E. 2011. *V rukách politických strán. Referendum na Slovensku 1993-2010*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 129 s. ISBN 978-80-223-3000-8.
- MACHYNIAK, J. – ŠEBÍK, K. 2014. *Rozhodnutia ústavného súdu o referende- referendum v roku 1997*. In *Dotyky politológie a ústavného práva: zborník vedeckých prác*. Trnava: Spoločnosť pre verejnú správu pri Slovenskej akadémii vied, s. 36-52. ISBN 978-80-971627-0-2.
- PALÚŠ, I. a kol. 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, ISBN 978-80-8152-442-4.
- SVENSSON, P. 1995. *Teorie demokracie*. Brno: CDK. 287s. ISBN 80-85959-02-X.
- ŠRAMEL, B. 2016. *Orgány ochrany práva a ich miesto vo verejnej správe*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave. 292 s. ISBN 978-80-8105-581-2.
- Ústava Slovenskej republiky – zákon č. 460/ 1992 Zb. v znení neskorších predpisov
 Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
 Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov

Internetové zdroje

- Miestne referendum 2015 – podklady*. 2015. Dostupné na internete: <<https://www.modra.sk/miestne-referendum-2015-podklady/ds-1080>>.
- Referendum je platné, obyvatelia Gabčíkova utečencov v obci nechcú*. 2015. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/regiony/clanok/363392-referendum-je-platne-obyvatelia-gabcikova-odmietli-utecencov-vo-svojej-obci/>>.

Referendum občania záväzne radia parlamentu. 1997. Dostupné na internete: <<http://dennik.sme.sk/c/2072277/vlada-pozastavila-distribuciu-referendoveho-listka-o-priamej-volbe-prezidenta-kym-nerozhodne-us-sr.html>>.

Referenda o pristoupení k EU v kandidátskych zemích. 2003. Dostupné na internete: <<https://www.euroskop.cz/267/sekce/referenda-o-pristoupeni-k-eu-v-kandidatskych-zemich/>>.

Stenografický záznam zo zasadnutia 32. schôdze NR SR, 1994. Dostupné na internete: <<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=71580>>.

Vláda pozastavila distribúciu referendového lístka. 1997. Dostupné na internete: <<http://dennik.sme.sk/c/2072277/vlada-pozastavila-distribuciu-referendoveho-listka-o-priamej-volbe-prezidenta-kym-nerozhodne-us-sr.html>>.

Za desať rokov organizovalo miestne referendum 7% samospráv. 2015. Dostupné na internete:<http://www.zmos.sk/za-desat-rokov-organizovalo-miestne-referendum-7-samosprav-.phtml?id3=80977&module_action__295820__id_art=23683>.

Adresa autorov

doc. PhDr. Peter Horváth, PhD. - PhDr. Ján Machyniak, PhD

Katedra verejnej správy

Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave

Bučianska 4 /A

917 01 Trnava

Email: peter.horvath@ucm.sk; jan.machyniak@ucm.sk

Petičné právo a obecná samospráva*

Right to Petition and the Local Self-Government

Tomáš Alman

Abstract

The Article deals with right to petition as form of participation of inhabitant of the municipality in the public affairs in conditions of local self-government in the Slovak Republic. Article specifically focuses on highlighting the democratic principle and by analogy on its fundamentals and meaning. The aim of the article will be through the analysis of relevant scientific literature, legislation and other sources to identify the position of the right to petition as a special form of local self-government, alternatively try to point out the specific problems of this institute, provide the evaluation opinion and offer solutions.

Keywords: petition, right to petition, constitution, local self-government.

Úvod

Článok pojednáva o petičnom práve ako forme účasti obyvateľov obce na správe vecí verejných v podmienkach obecnej samosprávy v Slovenskej republike. Špeciálnu pozornosť zameriavam na zvýraznenie demokratického princípu v rámci danej formy a analogicky aj na vyjadrenie jej podstaty a významu.

Cieľom článku bude prostredníctvom analýzy príslušnej vedeckej spisby, právnych predpisov a iných zdrojov identifikovať pozíciu petičného práva ako osobitej formy uskutočňovania obecnej samosprávy popri ostatných formách, subsidiárne sa budem snažiť poukázať konkrétne nedostatkové oblasti, zaujať hodnotiace stanovisko a poskytnúť prípadné návrhy a riešenia.

Teoreticko-právne východiská petičného práva v Slovenskej republike

* Článok bol vypracovaný ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA: 1/0340/17 Formy uskutočňovania obecnej samosprávy.

Obecná samospráva (ďalej aj samospráva) a jej uskutočňovanie bezprostredne súvisia s obyvateľom obce, obyvateľ obce má v tomto smere primát, nakoľko ho možno chápať ako zdroj moci, ako vykonávateľa moci, no taktiež má rozmer adresáta samosprávy.

V procese historického vývoja samosprávy a celkovo možností účasti osôb v oblasti správy vecí verejných, kreuje sa rozsiahly diapazón prostriedkov na formulovanie vôle v tomto prípade miestneho spoločenstva. Okrem klasických foriem uskutočňovania obecnej samosprávy prostredníctvom prvkov priamej demokracie (najmä miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov obce, či iné) a zastupiteľskej demokracie (voľby orgánov obecnej samosprávy), obyvatelia obce disponujú komplexom ďalších právne relevantných nástrojov, ktoré náležite zabezpečia ich účasť pri riešení vlastných záležitostí.

Podľa Kráľa (2004, s. 82) petičné právo patrí medzi tzv. prirodzené práva a z historického hľadiska je jedným z najstarších práv, ktoré sa uplatňovalo ešte pred vznikom moderných demokratických štátov. Prirodzenosť petičného práva bola uznávaná takmer vo všetkých režimoch bez ohľadu na ich demokratickú, či právnu povahu.

Palúš (2016, s. 155) rozvíja dané myšlienky o fakt, že petícia v zmysle žiadosti, ktorou sa osoba alebo skupina osôb obracajú na mocenský orgán, aby sa v rámci svojich právomocí niečo povolil, zabezpečil nápravu spôsobenej škody alebo udelil určitú výsadu, či výnimku – je jednoznačne jedným z najstarších práv, ktorým jednotlivec disponoval. Obsah, forma, účel i vybavovanie petícií sa v priebehu historického vývoja evidentne menili a dnes je petičné právo považované za klasické politické právo.

V zmysle nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 42/95. z 2. mája 1996 petičné právo predstavuje jednu z foriem priamej demokracie a umožňuje občanom zúčastňovať sa na správe vecí verejných.

Škultéty poukazuje aj na správno-právny charakter petičného práva. *In concreto* z hľadiska správneho práva je tu evidentný aspekt kontroly, kontrola sa konkrétne vykonávaná na základe sťažností a petícií, pri petičnom práve ide teda o jednu z foriem kontroly vo verejnej správe (2009, s. 161-166).

Východiská petičného práva nachádzame okrem všeobecných ustanovení o právnom, demokratickom štáte a ustanovení o politických právach najmä v čl. 27 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR). Podľa zmieneného ustanovenia sa petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Petíciou nemožno vyzývať na porušovanie základných práv a slobôd. Petíciou nemožno zasahovať do nezávislosti súdu. Posledné dve myšlienky predstavujú striktné obmedzenie petičného práva, ide teda o jasne formulované zákazy.

Drgonec (2004, s. 209) analyzuje dikciu skúmaného znenia Ústavy SR. Petičné právo priznáva Ústava SR každému, teda nielen občanom Slovenskej republiky, ale všetkým fyzickým osobám a právnickým osobám. Možno ho uplatňovať individuálne (sám) alebo kolektívne (s inými osobami). Z Ústavy SR vyplýva, že aj žiadosti, návrhy a sťažnosti určené orgánom verejnej správy, ktoré nie sú označené ako petície, sú formou uplatnenia petičného práva. Ústava SR *expressis verbis* uvádza, že petíciu možno podávať vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu, obsah týchto termínov Ústava SR nevymedzuje. Vzhľadom na súvislosti možno konštatovať, že pri petíciách nejde o vlastné záležitosti (tie je možné riešiť individuálnymi právnymi prostriedkami, ako napríklad sťažnosti), ale je tu badateľný opačný charakter petície, a teda že petície sa podávajú v prospech druhých. Petenti sú oprávnení obracať sa na adresátov petície so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Zmienené pojmy je možné považovať za synonymá, avšak z gramatického slova zmyslu vyplýva, že tu existujú sémantické rozdiely. Sťažnosťou sa niekomu sťažujeme, žiadosťou o niečo a niekoho žiadame a návrhom niečo navrhujeme. Adresáti petície sú stanovení explicitne, konkrétne ide o štátne orgány a orgány územnej samosprávy. Vzhľadom na Ústavou SR predpokladané petičné právo, existuje tu povinnosť adresáta s petíciou sa zaoberať (prijat' ju, ak nie je príslušný poslať ju príslušnému orgánu a petenta informovať, v predpísanej lehote oznámiť podávateľovi výsledok svojho šetrenia, čo však neznamená, že petícii musí vyhovieť²) (Palúš 2016, s. 155-156).

Petičné právo má aj medzinárodný rozmer (v kontexte Európskej únie), čím je len potvrdená prirodzená podstata a význam daného politického práva. Z dikcie článkov 20 a 227 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, článku 44 Charty základných práv Európskej únie vyplýva, že každý občan Európskej únie má od nadobudnutia platnosti Maastrichtskej zmluvy právo adresovať Európskemu parlamentu petíciu vo forme sťažnosti alebo žiadosti v otázkach, ktoré patria do pôsobnosti Európskej únie. Petície posudzuje Výbor Európskeho parlamentu pre petície, ktorý

² Špecifické typy petícií vyvolávajúcej právne účinky predstavujú petícia aspoň 350 000 občanov Slovenskej republiky za vyhlásenie celoštátneho referenda určená prezidentovi Slovenskej republiky (čl. 95 Ústavy SR), petícia aspoň 30 % oprávnených voličov v obci za vyhlásenie miestneho referenda určená obecnému zastupiteľstvu podľa § 11a ods. 1 písm. c) zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení), petícia aspoň 30 % oprávnených voličov v obci za vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu určená obecnému zastupiteľstvu podľa § 13a ods. 3 písm. a) bod 1 zákona o obecnom zriadení, petícia aspoň 30 % oprávnených voličov vo vyššom územnom celku za vyhlásenie referenda na území vyššieho územného celku určená zastupiteľstvu vyššieho územného celku podľa § 15 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (ďalej len zákon o samosprávnych krajoch), petícia aspoň 30 % oprávnených voličov vo vyššom územnom celku za vyhlásenie referenda o odvolaní predsedu vyššieho územného celku určená zastupiteľstvu vyššieho územného celku podľa § 15 ods. 2 písm. c) toho istého zákona.

rozhoduje o ich prípustnosti a zároveň je zodpovedný za ich spracovanie. Petičné právo má poskytovať občanom a osobám s trvalým pobytom na území Európskej únie jednoduchý spôsob nadviazania kontaktu s európskymi inštitúciami formou žiadosti alebo sťažnosti.

Lex specialis v podmienkach Slovenskej republiky predstavuje zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o petičnom práve). V tomto kontexte nesmieme opomenúť novelu zmieneneho osobitného predpisu zákonom č. 29/2015 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon o petičnom práve a ktorým sa dopĺňa zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení zákona č. 214/2014 Z. z.. Citovaný zákon extenzívnym spôsobom upravuje skúmanú oblasť, pričom za kľúčové možno považovať nasledovné skutočnosti.

V zmysle § 1 a nasledujúcich ustanovení zákona o petičnom práve má každý právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného záujmu alebo iného spoločného záujmu so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami na orgány verejnej moci. Na účely tohto zákona orgánmi verejnej moci sú štátne orgány, orgány územnej samosprávy, osoby, ktorým zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach iných osôb. Petíciou sa nesmie zasahovať do nezávislosti súdu. Petícia nesmie vyzývať k porušovaniu ústavy, zákonov a právne záväzných aktov Európskej únie, popieranu alebo obmedzovaniu osobných, politických alebo iných práv. Vo výkone petičného práva sa nesmie nikomu brániť. Výkon tohto práva nesmie byť nikomu na ujmu.

Na zostavenie petície, obstaranie podpisov pod ňu a doručenie petície orgánu verejnej moci môžu osoby podávajúce petíciu vytvoriť petičný výbor. Petičný výbor nie je právnickou osobou. V petícii sa určí osoba na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci, ktorá dovŕšila 18 rokov veku (ďalej len zástupca). Ak je vytvorený petičný výbor, určujú zástupcu členovia petičného výboru. Každý má právo spôsobom neodporujúcim zákonu vyzývať iné osoby, aby svojimi podpismi petíciu podporili. Petíciu možno podporiť aj v elektronickej podobe, pričom osoba podporujúca petíciu namiesto podpisu na účely potvrdenia podpory elektronickej petície uvedie svoju adresu elektronickej pošty, na účely potvrdenia podpory elektronickej petície uvedie svoju adresu elektronickej schránky, na účely potvrdenia podpory elektronickej petície pripojí svoj zaručený elektronický podpis, alebo vykoná potvrdenie podpory osobitným spôsobom prostredníctvom informačného systému pre elektronické zhromažďovanie údajov o osobách podporujúcich petíciu. Osobitný zákon môže ustanoviť aj ďalšie náležitosti petície. Ostatné ustanovenia zákona o petičnom práve upravujú inštitúty ako zhromažďovanie podpisov pod petíciu, podanie a vybavenie petície (napr. označenie slovom petícia a pod.) či súčinnosť pri vybavovaní petície a pod.³

³ Bližšie v príslušných ustanoveniach zákona o petičnom práve (najmä § 4a-7).

Zvláštnou a samostatnou formou uplatnenia v Ústave SR zakotveného petičného práva, ktorá sa nespravuje zákonom o petičnom práve, je predkladanie pripomienok verejnosti k návrhom zákonov a iných materiálov v rámci tzv. medzirezortného pripomienkového konania. Táto forma je upravená v legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky schválených uznesením vlády Slovenskej republiky zo 4. mája 2016 č. 164 v znení uznesenia vlády Slovenskej republiky z 28. septembra 2016 č. 441 a výslovne počíta aj s možnosťou predkladania pripomienok elektronickou formou, dokonca tento spôsob pripomienkovania preferuje (Stodola, Dostál, Kuhn 2013, s. 5).

V zmysle obsahového zamerania článku je potrebné podčiarknuť spomínanú skutočnosť, že okrem štátnych orgánov sa s petíciami možno obracať na orgány územnej samosprávy. Zákon o petičnom práve však neobsahuje osobitnú úpravu výkonu petičného práva vo vzťahu k územnej samospráve, jedinou výnimkou sú ustanovenia § 5c a § 5d. Z dikcie predmetných ustanovení vyplýva, že ak je predmetom petície činnosť orgánov územnej samosprávy, jej poslancov alebo štatutárneho orgánu organizácie, ktorej zriaďovateľom je orgán územnej samosprávy, petíciu vybavuje príslušný orgán územnej samosprávy. Dané ustanovenie odkazuje na § 10 zákona o obecnom zriadení a § 2 zákona o samosprávnych krajoch. V § 10 zákona o obecnom zriadení sa uvádza, že orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta obce, pričom obecné zastupiteľstvo môže zriadiť obecnú radu a komisie. Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť samostatnú komisiu pre vybavovanie petícií určených obecnému zastupiteľstvu, alebo tým môže poveriť niektorú inú komisiu.

Zákon o obecnom zriadení nestanovuje minimálny počet podpisov na petícii určenej obecnému zastupiteľstvu. Bližšiu špecifickú úpravu výkonu petičného práva vo vzťahu k územnej samospráve neobsahuje ani zákon o obecnom zriadení. Petícia sa v ňom spomína iba v súvislosti s petíciou za zlúčenie alebo rozdelenie obce (§ 2a ods. 6), s petíciou za vyhlásenie miestneho referenda (§ 11a ods. 1 písm. c, § 11a ods. 3) a s petíciou za vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu (§ 13a ods. 3). Zákon o obecnom zriadení ustanovuje, že kontrola vybavovania petícií je súčasťou kontrolnej činnosti, ktorú vykonáva hlavný kontrolór obce (§ 18d ods. 1)⁴.

Zákon o petičnom ďalej uvádza, že iný vecne príslušný orgán verejnej moci ako orgán verejnej moci uvedený v § 5d ods. 1 prerokuje petíciu so zástupcom a petičným výborom vtedy, ak petíciu podporilo najmenej 1000 osôb alebo aspoň 8 % osôb oprávnených voliť do orgánov samosprávy obce, ktorej bola petícia určená. Ak je petícia podľa 5d ods. 2 zákona o petičnom práve určená obecnému zastupiteľstvu alebo zastupiteľstvu samosprávneho kraja, je jedno či druhé zastupiteľstvo povinné petíciu prerokovať na svojom zasadnutí a umožniť vystúpiť počas prerokovania petície zástupcovi a členom petičného výboru. Zákon o petičnom práve ďalej

⁴ Tamtiež.

ustanovuje, že orgán verejnej moci nie je povinný prerokovať petíciu, ak jej obsahu vyhovie v plnom rozsahu.

Petičné právo a aplikačná prax obecnej samosprávy

Vzhľadom na kontext článku, zaradenie nasledujúcej matérie môže vykazovať určitú logickú divergenciu. Mám za to, že v tomto prípade ide naopak o logický konštrukt, ktorý má zreteľný súvis s predchádzajúcimi analyzovanými oblasťami.

Zákon o petičnom práve ustanovuje, že ak tento zákon alebo iný osobitný predpis neustanovuje inak, na prijímanie, evidovanie, vybavovanie a kontrolu vybavovania petícií sa primerane použijú ustanovenia zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov (§ 7 ods. 2) (ďalej len zákon o sťažnostiach). Podľa § 11 ods. 1 zákona o sťažnostiach na vybavenie sťažnosti je príslušný orgán verejnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí činnosť, o ktorej sa sťažovateľ domnieva, že ňou boli porušené jeho práva alebo právom chránené záujmy. Vybavovanie sťažností orgán verejnej správy upraví vnútorným predpisom. Z uvedeného vyplýva kardinálna skutočnosť, obec má totiž zo zákona povinnosť upraviť vybavovanie petícií vnútorným predpisom.

Nasledujúca časť článku vychádza prevažne z dát, ktoré sú výstupom štúdie⁵ „*Prístup samospráv k petíciám*“ autorov Dušana Stodolu, Ondreja Dostála a Ivana Kuhna (2013, s. 7-17). Pri niektorých oblastiach poukazujem na najzávažnejšie informácie, ktoré implikujú samotný chod obecnej samosprávy jednak z perspektívy príslušných orgánov, no taktiež je tu zohľadnený aspekt obyvateľa obce.

V štúdiu bolo oslovených 247 samospráv. Medzi nimi bolo všetkých 138 miest, všetky mestské časti Bratislavy, všetky mestské časti Košíc a 70 vybraných obcí z rôznych veľkostných kategórií. Skúmané obdobie bolo v rozpätí rokov 2003-2012. Z 247 oslovených samospráv im odpovedalo 212, pričom najmenšiu návratnosť odpovedí očakávajúco zaznamenali na úrovni obcí (70%).

Prvý závažný fakt, ktorý vyplynul zo spomínanej štúdie je ten, že len 77 z celkového počtu 212 samospráv, ktoré im odpovedali, uvádza, že majú dokument týkajúci sa petícií a ich vybavovania. Dve tretiny samospráv sa pri vybavovaní petícií neradi žiadnym vnútorným predpisom. Menej než desatina oslovených obcí a menej než polovica slovenských miest má nejaký dokument, ktorým sa riadi pri prijímaní a vybavovaní petícií občanov. Na opačnom póle sú bratislavské mestské časti, z ktorých desať má nejaký dokument daného typu.

Ak sa bližšie pozrieme na to, ako je prijímanie a vybavovanie petícií riešené v tých samosprávach, ktoré uviedli, že sa riadia v tomto procese nejakým dokumentom, zisťujeme, že je možné identifikovať niekoľko typov takých dokumentov. Najčastejšie je proces prijímania

⁵ Štúdia bola vypracovaná pod gesciou Konzervatívneho inštitútu M. R. Štefánika v Bratislave. Informácie sú dostupné aj na ich webovej stránke.

a vybavovania petícií upravený v rámci predpisu označeného ako zásady či pravidlá (29 prípadov zo 77) alebo smernica (25 zo 77). Až 14 samospráv má vybavovanie petícií upravených formou všeobecne záväzného nariadenia, hoci nariadenie nie je vnútorným predpisom. Tu vzniká, podľa môjho názoru, nesúlad s právnym poriadkom Slovenskej republiky, a teda obce postupujú nezákonným spôsobom. Väčšina samospráv, ktoré majú upravené vybavovanie petícií nejakým dokumentom, upravuje týmto dokumentom zároveň aj vybavovanie sťažností. Len 16 samospráv má samostatný predpis pre vybavovanie petícií (bez sťažností), ostatné sťažnosti a petície riešia v jednom dokumente. V niektorých prípadoch je postup vybavovania sťažností podrobne opísaný a vo vzťahu k vybavovaniu petícií sa len uvádza, že sa postupuje analogickým spôsobom. V 11 samosprávach je dokonca vybavovanie petícií upravené dokumentom o vybavovaní sťažností bez toho, aby sa to odrazilo v názve dokumentu.

S ďalšou žiadosťou o informácie autori štúdie oslovili identickú vzorku samospráv, samosprávy oslovili s požiadavkou na zodpovedanie otázok, týkajúcich sa okrem iného aj toho, koľko a aké petície boli prerokovávané v zastupiteľstve daných samospráv v období rokov 2003 až 2012. Ide o desať rokov, resp. dve predchádzajúce štvorročné volebné obdobia a polovicu ďalšieho volebného obdobia. Z 247 oslovených samospráv im odpovedalo 193 z nich, pričom najmenšiu návratnosť odpovedí zaznamenali i v tomto prípade na úrovni obcí (60%). Ako uvádzajú v štúdiu, podiel samospráv, v ktorých boli petície prerokovávané v zastupiteľstve z tých, ktoré na ich žiadosť odpovedali, je menej než polovica. V deviatich desiatkach samospráv bolo v období 2003-2012 spolu prerokovávaných 398 petícií. Vzhľadom na počet petícií, ktoré boli v jednotlivých samosprávach v uvedenom období prerokovávané v zastupiteľstve, tak vo väčšine miest, oslovených obcí a mestských častiach Košíc a Bratislavy neboli prejednávané viac než dve petície. Viac než polovica samospráv však uviedla, že v období 2003-2012 nebol ani jeden prípad, že by bola petícia prerokovávaná na rokovaní zastupiteľstva. Ak by sme sa mali na počet prerokovávaných petícií pozrieť prostredníctvom kritéria jednotlivých rokov resp. volebných období, je evidentné, že čím sa viac približujeme k súčasnosti, tým petícií pribúda. A to platí tak v mestách, ako i obciach a mestských častiach Bratislavy, výnimkou sú len mestské časti Košíc. Nižší počet petícií pred rokom 2007 však čiastočne súvisí zrejme i s tým, že samosprávy informácie staršie ako päť rokov archivujú, neuvádzajú ich a nesprístupňujú ich. Niektoré samosprávy priamo odkázali na Štátny archív.

Ďalší parciálny - no čo do významu - taktiež závažný atribút, ktorý charakterizuje súčasnú situáciu v samospráve a jej prístup k petičnému právu je informácia o petíciách podľa počtu podpisov osôb, ktorí ju podporujú. Takmer polovica všetkých petícií má od 51 po 500 podpisov. Pri počte podpisov treba však pochopiteľne brať do úvahy aj príslušnosť danej samosprávy k veľkostnej kategórii obcí podľa počtu obyvateľov. Kým v mestách sa pod takmer štvrtinu petícií prerokovávaných neskôr v zastupiteľstvách podpíše viac než 500 obyvateľov, v obciach

dominujú, celkom pochopiteľne, kategórie s nižším počtom podpisov. Z dát štúdie vyplynul ďalší dôležitý trend. Populačná veľkosť samosprávy nemusí priamo úmerne súvisieť s kritériom zdôvodnenia počtu podpisov pod petíciou. Ako uvádza štúdia, v desiatke petícií s najväčším počtom podpisov sa okrem hlavného mesta Bratislavy (4x v TOP 10), nachádza aj 33-tisícový Bardejov (2x), 23-tisícová Šaľa (2x), 19-tisícová Rožňava a 54-tisícový Poprad. Ako je zrejmé z ďalších získaných informácií, jednu či dve tisícky podpisov pod petíciu je možné získať od obyvateľov i v prostredí obcí či mestských častí. Potvrďuje to 20-tisícová Rača, takmer 7-tisícový Lamač, 2,5-tisícové Ťahanovce, 1-tisícové Slovenské Nové Mesto a 4,5-tisícová obec Dunajská Lužná. Ako však potvrdzujú príklady uvádzané v zmienenej štúdii, niekedy stačí i menej ako 10 podpisov obyvateľov na petícii, a i tak sa ňou môže respektíve je ochotné zaoberať sa obecné zastupiteľstvo.

Predposledným zásadným faktom, ktorý vyplýva z citovanej štúdie je tá skutočnosť, že petície obyvateľov obce sledujú síce obsahovo heterogénne oblasti no v konečnom dôsledku všetky majú bezprostredný a dôležitý súvis so životom v obci. Ak sa teda na petície prerokované v zastupiteľstvách pozrieme prostredníctvom optiky tém, ktorých sa týkajú, zisťujeme, že prevládajú petície so zameraním na výstavbu (výstavba, rekonštrukcia, infraštruktúrne siete, petície proti výstavbe budov či priemyselných prevádzok, časté sú petície týkajúce sa dopravnej infraštruktúry, opravy a rekonštrukcie ciest a chodníkov, parkovísk ale i zmien v doprave. Opakovane sa samosprávy ako zriaďovatelia základných škôl stretávajú i s petíciami proti rušeniu či zlučovaniu základných škôl v súvislosti s racionalizáciou siete.

Osobitným problémom sú petície týkajúce sa občianskeho spolunažívania⁶. Ako posledné kritérium, ktoré - podľa môjho názoru - stojí za zmienku je typ uznesenia, ktorým sa obecné zastupiteľstvo vyjadří k petícii. Pokiaľ ide o uznesenie, ktoré obecné zastupiteľstvo po prerokovaní petície prijímajú najčastejšie, opakuje sa typ uznesenia, v ktorom obecné zastupiteľstvo petíciu berie na vedomie, teda zaujme neutrálny postoj. Vyhovenie petícii alebo deklarovanie pozitívneho postoja s určením konkrétnych úloh smerujúcich k riešeniu problému definovaného v petícii prevažujú nad negatívnymi postojmi či priamemu nevyhoveniu petícii alebo je odmietnutiu. V obciach je situácia odlišná, k petícii nie je často zaujaté žiadne stanovisko vo forme uznesenia, než je to v mestách či mestských častiach Bratislavy a Košíc.

Záver

Slovenská republika rovnako tak aj iné štáty reflektujú trend krízy zastupiteľskej demokracie. V tomto smere eskalujú myšlienky, ako tento problém vyriešiť. Ak klesá záujem o správu vecí verejných prostredníctvom volených, respektíve od nich odvodených funkcionárov, logickým

⁶ V meste Spišské Podhradie, kde sa až 13 z 21 petícií týkalo žiadostí, aby mesto odkúpilo nehnuteľnosť, aby sa tak predišlo tomu, že ju kúpia Rómovia. Mesto týmto žiadostiam neraz vyhovel!

postupom má byť zvýraznenie úlohy nástrojov a prostriedkov priamej demokracie. Napriek nemožnosti dosiahnuť ideálny stav aj cez rozličné formy priamej demokracie, zmienená požiadavka sa minimálne musí stať vecou širšej diskusie vedeckej, odbornej i laickej verejnosti, ktorá *in summa* prinesie zfunkčenie jednej z konkrétnych stránok výkonu obecnej samosprávy.

Petičné právo, petície sú nástrojmi, ktoré po kvalitatívnej stránke prispievajú k výkonu obecnej samosprávy, sú prostriedkami na formuláciu zásadných problémov miestneho spoločenstva. Aplikáčna prax však vznáša výhrady, identifikuje problémy a žiada riešenia na už niekoľkokrát spomínané zfunkčenie celého inštitútu.

Zákon o obecnom zriadení, zákon o petičnom práve, zákon o sťažnostiach či iné príslušné všeobecne záväzné právne predpisy aj po množstve novelizácií (v mnohých prípadoch dobrých a realitu reflektujúcich novelizácií) stále istým spôsobom ignorujú petičné právo a jeho viaceré nedostatkové oblasti. Riešením problémov je samozrejme precizovanie právnej úpravy, je nutné rozšíriť ústavnoprávnu úpravu o príslušné ustanovenia, aby sme sa vyhli diskusiám, dvojitému výkladu, divergentnosti v aplikačnej praxi a pod.

Odporúčania *de lege ferenda* a *de constitutione ferenda* je možných mnoho, avšak mnoho je i odporúčaní pre samotné samosprávy. Vzhľadom na proklamované informácie zo skúmanej štúdie vzniká (zákonom daná) nutnosť pre samosprávy upraviť vybavovanie petícií vnútorným predpisom (pravidlá, zásady, smernica a pod.), zohľadniť túto skutočnosť aj v názve dokumentu, upraviť pravidlá prerokovania petícií adresovaných obecnému zastupiteľstvu, vytvoriť komisiu pre vybavovanie petícií určených obecnému zastupiteľstvu alebo poveriť vybavovaním petícií niektorú inú komisiu, na rokovaní obecného zastupiteľstva prerokovávať petície určené obecnému zastupiteľstvu ako samostatný bod programu, v rámci prerokovania petícií na zasadnutí obecného zastupiteľstva vždy umožniť účasť v diskusii aj zástupcom petičného výboru a signatárom petície, po prerokovaní petície v zastupiteľstve prijať také uznesenie, ktoré nebude mať len charakter vzatia petície na vedomie, ale vyjadrí sa relevantný postoj obecného zastupiteľstva k petícii a pod.

Ďalšou požiadavkou priamo z praxe je povinnosť pre samosprávy zverejniť na webstránke samosprávy, či cez iné komunikačné kanály všetky informácie súvisiace s petíciami adresovanými samospráve, najmä vnútorný predpis samosprávy upravujúci vybavovanie petícií, informáciu o spôsobe predkladania petícií samospráve a o postupe pri ich vybavovaní, informáciu o petíciách, ktoré boli doručené samospráve, vrátane informácie o tom, ako boli vybavené a pod.. Subsidiárne tu vzniká ďalší dotaz z praxe, v prípade najzávažnejších problémov, ktoré sú predmetom petície, zvolanie zhromaždenia obyvateľov obce by mohlo byť súbežným „krokom“ zo strany obecného zastupiteľstva.

Literatúra

DRGONEC, Ján. 2004. Ústava Slovenskej republiky s komentárom. 1. vyd. Bratislava: Heuréka. 2004, 881 s. ISBN 978-80-8912-205-9

KRÁL', Ján a kol. 2004. Ústavné garancie ľudských práv. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Vydavateľské oddelenie. 2004, 243 s. ISBN 978-80-7160-173-9

PALÚŠ, Igor a kol. 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 2016, 462 s. ISBN 978-80-8152-0442-4.

STODOLA, Dušan, Ondrej DOSTÁL a Ivan KUHN. 2013. Prístup samospráv k petíciám. Bratislava: Konzervatívny inštitút M. R. Štefánika. 2013, 33 s. Dostupné z: <http://samosprava.institute.sk/pristup-samosprav-k-peticiam-2013#.WePdcTBpHIU>

ŠKULTÉTY, Peter a kol. 2009. Správne právo hmotné. Bratislava: Heuréka. 2009, 225 s. ISBN 978-80-8089-1226-08.

Adresa autora

PhDr. Tomáš Alman, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnoprávnych disciplín

Popradská 66

041 32 Košice 1

E-mail: tomas.alman@upjs.sk

Zodpovednosť starostu obce za trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom*

Municipal Mayor`s Responsibility for the Task Obstruction Criminal Act Committed by the Public Actor

Mária Hencovská

Abstract

The author of the presented article analyses the task obstruction criminal act committed by the public actor as it is defined by the Slovak Criminal Act, and at the same time she tries to find out answers to the questions; Why the mentioned provision is only seldom applied in practice, is it because it is superfluous, or too general, or is it caused by the unclearly formulated reference to legal norms of other legal subdivision of the stated blank norm, or are there any other reasons?

Key Words: mayor, criminal responsibility, task obstruction

Úvod

Na výber témy príspevku malo vplyv niekoľko faktorov:

- pri predchádzajúcom skúmaní trestnej zodpovednosti starostu obce (primátora mesta) ako verejného činiteľa z poznatkov autorky vyplynulo, že ustanovenia § 327 a 327a Trestného zákona (zák. č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov, ďalej Trestný zákon alebo Tr. Zák.) o marení úlohy verejným činiteľom sa takmer nepoužívajú (Palúš - Hencovská, 2013, s. 63) a považujú sa aj v odbornej literatúre (napr. Čaputová-Gyarfaš, 2011, s.35) tieto ustanovenia priam za obsolétne normy,
- v rokoch 2016 a 2017 však stíhanie za tieto trestné činy zaznamenalo mierny nárast a nie bezvýznamná je tiež škoda spôsobená spáchaním týchto trestných činov. V roku 2015 bolo zistených 16 trestných činov podľa § 327 so škodou 3 800 €, v roku 2016 bolo zistených 8 takých trestných činov so škodou 56 000 € a v mesiacoch 1.1-31.8.2017 bolo zistených 5 trestných činov so škodou 370 000 € (Štatistika kriminality v SR, prístupné na: www.minv.sk/?statistiky-dokumenty),

* Príspevok je výstupom z riešenia grantového projektu VEGA 1/0340/17.

- v odbornej literatúre boli publikované názory odborníkov , ktorí uvádzajú, že trestnoprávna ochrana majetku obce „sa javí v praxi ako nedostatočná“ (Tekeli, Hoffman, 2014, s. 300), pričom poukazujú nielen na nedostatky platnej právnej úpravy, ale predovšetkým na nedostatočnú iniciatívu pri odhaľovaní trestných činov takéhoto charakteru.

Z uvedených dôvodov sme sa rozhodli k problematike vrátiť a skúmať, či je problém, nízkeho výskytu tohto trestného činu v štatistikách v tom, že takáto trestná činnosť sa nevyskytuje, alebo je to predovšetkým latentná kriminalita, ktorú je ťažko odhaliť preto, že ide o blanketové právne normy, ktoré vyžadujú znalosť množstva iných právnych predpisov v aktuálnom znení a ťažko sa podľa nich skutky kvalifikujú, nejednotný výklad týchto ustanovení a následne ich komplikovaná aplikácia orgánmi činným v trestnom konaní a súdmi a pod.

Analýza skutkovej podstaty trestného činu: marenie úlohy verejným činiteľom § 327 a 327a Tr. zák.

Trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom má dve základné skutkové podstaty trestného činu uvedené v § 327 Tr. zák. a § 327a Tr. zák. (ktorý zaviedla nepriama novela Trestného zákona s účinnosťou od 1.9.2011 zák. č. 262/2011 Z.z.). V oboch skutkových podstatách sa pre trestnú zodpovednosť vyžaduje špeciálny subjekt: verejný činiteľ. Pre účely Trestného zákona je verejný činiteľ definovaný v ustanovení § 128 ods. 1, z ktorého vyplýva, že starosta obce (primátor mesta) je verejným činiteľom pokiaľ sa podieľa na plnení úloh spoločnosti a štátu a používa pritom právomoc, ktorá mu bola v rámci zodpovednosti za plnenie týchto úloh zverená. Podmienkou trestnej zodpovednosti ako verejného činiteľa je tiež to, že trestný čin bol spáchaný v našom prípade starostom obce v súvislosti s jeho právomocou a zodpovednosťou.

Podľa § 10 ods.1 písm. b) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení) starosta je orgánom obce, podľa § 13 ods.1 predstaviteľom obce a jej najvyšším výkonným orgánom, podľa odseku 5 citovaného ustanovenia je starosta tiež štatutárnym zástupcom obce. Podľa § 13 ods. 4 zákona o obecnom zriadení starosta:

- a) zvoláva a vedie zasadnutie obecného zastupiteľstva a obecnej rady, ak tento zákon neustanovuje inak,
- b) vykonáva obecnú správu,
- c) zastupuje obec vo vzťahu k štátnym orgánom, k právnickým a fyzickým osobám,

d) vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce; informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu,

e) rozhoduje o všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu, z čoho vyplýva, že starosta nemôže rozhodovať vo veciach, ktoré sú vyhradené zastupiteľstvu.

Pokiaľ starosta obce vykonáva právomoci, ktoré mu boli v rámci jeho kompetencií zverené, je verejným činiteľom pre účely Trestného zákona, t. j. aj pre trestnú zodpovednosť za trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom.

Aj keď je v ustanovení § 10 ods. 1 zákona o obecnom zriadení uvedené ako prvé v poradí obecné zastupiteľstvo, považujú sa so starostom obce za rovnocenné orgány, v ostatnom čase registruje prax, že sa „dominantným činiteľom v štruktúre orgánov územnej samosprávy stal starosta obce, a to aj napriek tomu, že zákonná úprava vymedzuje zastupiteľstvu nemalý priestor na jeho kontrolu a garantuje zastupiteľstvám pomerne širokú sféru výhradných právomocí. Tento trend zvýrazňovania postavenia starostu obce sa navyše prejavuje v súčasnosti aj v legislatívnej rovine postupnými novelizáciami zákona o obecnom zriadení.“ (Tekeli, Hoffman, 2014, s.339)

Možno táto prax je dôvodom, prečo sa vyskytujú prípady, keď vznikajú pochybnosti tom, či je starosta v postavení verejného činiteľa, ak zasahuje nejakým spôsobom do vecí, ktoré sú vyhradené obecnému zastupiteľstvu alebo nahrádza rozhodnutia obecného zastupiteľstva, modifikuje alebo povoľuje spôsob, ktorý zastupiteľstvo nepovolilo alebo sa o takom postupe ani nerokovalo. Preto je nevyhnutné v každom prípade skúmať, či sú v postavení starostu v konkrétnej situácii naplnené všetky znaky verejného činiteľa pre určenie jeho trestnej zodpovednosti. Napríklad, ak starosta obce (primátor) uzavrel kúpnu zmluvu ako zástupca predávajúceho a to sčasti s iným obsahom, ako ho k tomu oprávňovalo obecné (mestské) zastupiteľstvo uznesením o predaji nehnuteľného majetku, nepredstavuje podľa súdnej praxe jeho konanie „výkon právomoci verejného činiteľa“, ale znamená porušenie všeobecne záväzného právneho predpisu obídením príkazu obsiahnutého v rozhodnutí kompetentného kolektívneho orgánu, ktorému prináleží prvok rozhodovania a moci, vydaného na podklade zákona (Rt Tz 22/2004, 11/2008), a teda starosta obce nekoná v tomto prípade ako verejný činiteľ. Avšak, starosta obce, ktorý má oprávnenie ako jeden z dvoch štatutárov spoločne podpisovať faktúry, je pri rozhodovaní o podpísaní faktúry, na základe ktorej sa vykoná platba pre iný právny subjekt, verejným činiteľom (Rt 1 Toš 16/2007).

Súdy nerovnako postupujú pri podobných prípadoch, ak si starosta dal vyplatiť odmenu bez toho, aby mu to schválilo zastupiteľstvo. Jeden súd rozhodol, že i de o zneužitie právomoci verejného činiteľa iný, že nejde o verejného činiteľa, pretože je to výlučne v kompetencii zastupiteľstva.

Trestný čin marenia úlohy verejným činiteľom podľa § 327 je prečinom, ktorého sa dopustí verejný činiteľ, ktorý pri výkone svojej právomoci z nedbanlivosti zmarí alebo podstatne sťaží splnenie dôležitej úlohy (ods.1, základná skutková podstata, zákonom stanovená sankcia je až na dva roky trestu odňatia slobody). Pre trestnú zodpovednosť sa podľa odseku jedna nevyžaduje spôsobenie škody, stačí zmarí alebo podstatne sťažiť splnenie.

Kvalifikovaná skutková podstata uvedeného ustanovenia (ods.2) hrozí sankciou jeden až päť rokov, ak starosta spácha čin uvedený v odseku 1 a spôsobí značnú škodu (najmenej 26 600 €) alebo iný obzvlášť závažný následok (napríklad nútená správa obce), tým že zmarí alebo podstatne sťaží splnenie dôležitej úlohy.

Pre trestnosť činu sa vyžaduje nedbanlivostné zavinenie, pričom podľa ustanovenia §17 Tr. zák. postačí nevedomá nedbanlivosť v základnej skutkovej podstate a rovnako tak aj pre zodpovednosť za ťažšie následky (resp. okolnosti podmieňujúce použitie vyššej trestnej sadzby podľa § 18 Tr. zák.). Právne vedomie starostu obce má byť kvalifikovanejšie ako u bežných občanov obce, starosta obce podľa § 13 ods.2 zákona o obecnom zriadení sľubuje, že pri výkone funkcie bude uplatňovať právne predpisy a podľa odseku 10 citovaného ustanovenia si starosta obce prehlbuje vedomosti potrebné na výkon svojej funkcie. Ak aj starosta neovláda všetky predpisy alebo si ich nesprávne vyloží, postupuje sa podľa Trestného zákona tak, že starosta je znalý práva (nevyvratiteľná domnienka), a pokiaľ by išlo o negatívny právny omyl, buď je právne bezvýznamný alebo výnimočne sa posúdi podľa zásad o skutkovom omyle (kde pre zodpovednosť za skutok postačí zavinenie z nevedomej nedbanlivosti).

Väčšiu pozornosť si zasluhujú znaky objektívnej stránky trestného činu, a to predovšetkým pojem „dôležitá úloha“, ktorou zákon odkazuje na neurčený počet právnych predpisov a právnych noriem najmä iných právnych odvetví, ktoré mu určujú povinnosť konať. Ide najmä o omisívnu trestnú činnosť, označovanú niekedy ako trestnú činnosť „zvnútra“. Ďalšími znakmi objektívnej stránky trestného činu marenia úlohy verejným činiteľom sú následky: zmaril splnenie dôležitej úlohy a podstatne sťažil splnenie dôležitej úlohy. Zmaril splnenie znamená, že znemožnenie splnenia úlohy v čase, keď splnená mala byť. Podstatne sťažiť splnenie dôležitej úlohy znamená nedbanlivostným konaním alebo opomenutím vytvoriť podmienky , v dôsledku ktorých je na splnenie treba vynaložiť viac energie, času alebo prostriedkov, ako by inak bolo potrebné. „K podstatnému sťaženiu musí skutočne dôjsť. Pritom treba vychádzať z toho , aké úsilie a prostriedky navyiac si splnenie úlohy vyžiadalo. Sťaženie na rozdiel od zmarenia predpokladá, že úloha predsa len splnená bola.“.(Šámal a kol., 2010,s. 2882).

Dôležitými úlohami v zmysle ustanovenia § 327 Tr. zák. môžu byť, napríklad, tie povinnosti starostu obce, ktoré vyplývajú z ustanovenia § 8 zák.č.369/1990 Zb. o obecnom zradení v znení neskorších predpisov a zo zák. č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov : všetky právne úkony spojené s nakladaním s majetkom obce musia mať písomnú formu, inak sú neplatné, orgány obce sú povinné majetok obce zveľaďovať, chrániť a zhodnocovať najmä udržiavať a užívať majetok, chrániť ho pred poškodením, zničením, stratou alebo zneužitím, včasne uplatňovať svoje práva, viesť majetok v účtovníctve podľa osobitného predpisu a iné. Trestným činom marenia úlohy verejným činiteľom z nedbanlivosti podľa § 327 Tr. zák., by mohlo byť, napr. nekonanie starostu obce v prípade, že obec získala budovu v rámci delimitácie z majetku štátu s poškodenou strechou, zastupiteľstvo obce súhlasilo s opravou strechy, boli na to vyčlenené finančné prostriedky, ale starosta nezabezpečil jej opravu a budova sa nenapraviteľne poškodila. Podľa zák. č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavby v znení neskorších predpisov môže obec zaviesť miestnu daň všeobecne záväzným nariadením. Pokiaľ starosta obce z nedbanlivosti spôsobí, že také nariadenie nie je schválené a v dôsledku toho došlo k menším príjmom obce, prichádza do úvahy zmarenie alebo podstatné sťaženie splnenia dôležitej úlohy. Za podstatné sťaženie splnenia dôležitej úlohy možno považovať nekonanie starostu, v dôsledku čoho nebol schválený rozpočet obce v súlade s ustanoveniami zák. č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov, do 31.12. bežného roka a obec nasledujúci rok hospodárila podľa § 11 citovaného zákona o rozpočtovom provizóriu, v dôsledku čoho nemohla poskytnúť dotácie na podporu podnikania, uchádzať sa o projekty a iné.

Napríklad, starosta obce bol právoplatne odsúdený podľa § 327 ods.1 Tr. zák. za to, že podpísal písomné vyhotovenie uznesenia obecného zastupiteľstva a vyvesil ho na úradnej tabuli, napriek tomu, že vedel že obsah písomne vyhotoveného uznesenia je v rozpore so skutkovým stavom a tak deklaroval, že zastupiteľstvo schválilo rozpočet obce a záverečný účet za predchádzajúci rok, hoci to nebola pravda (R 23To/131/2013), čím zmaril alebo podstatne sťažil splnenie dôležitej úlohy, t. j. obec musela postupovať podľa rozpočtového provizória. Za podstatné sťaženie splnenia dôležitej úlohy by prichádzalo do úvahy obvinenie pre trestný čin podľa § 327 Tr. zák. starostovi preto, že podľa zákona o obecnom zriadení nezvolal ustanovujúce zasadnutie obecného zastupiteľstva ako starosta zvolený v predchádzajúcom období tak, aby sa uskutočnilo do tridsiatich dní od vykonania volieb v dôsledku čoho sa neuskutočnilo miestne referendum, ktoré vyhlásilo zastupiteľstvo obce (pokiaľ sa starostovi nepreukáže úmysel spáchať trestný čin marenia prípravy a priebehu volieb a referenda podľa § 351 Tr. Zák.).

Okrem uvedených právnych predpisov môžu dôležité úlohy pre starostu vyplývať aj z iných právnych predpisov, napr. zákona o pozemných komunikáciách, zákona o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci, zákona o správe daní a poplatkov, zákon o ochrane osobných údajov, zákon o verejnom obstarávaní a iných.

Z odbornej literatúry a publikovaných rozhodnutí slovenských súdov vyplýva, že pri každom skutku treba prísne individuálne hodnotiť, dôležitosť úlohy, splnenie ktorej starosta obce zmaril alebo podstatne sťažil.

Očakávania dôslednejšej ochrany plnenia dôležitých úloh zo strany verejných činiteľov, najmä vo vzťahu k ochrane majetku má prispieť nová základná skutková podstata uvedená pod § 327a Tr. zák. trestného činu marenia úlohy verejným činiteľom. Podľa tohto ustanovenia je trestne zodpovedný verejný činiteľ, ktorý z vedomej nedbanlivosti nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci pri správe majetku štátu, majetku obce, majetku vyššieho územného celku alebo majetku verejnoprávnej inštitúcie a súčasne spôsobí tým škodu veľkého rozsahu (t.j. najmenej 133 000 Eur) na uvedenom majetku, alebo spôsobí ním ťažkú ujmu na zdraví viacerých osôb, alebo smrť viacerých osôb (t.j. najmenej troch osôb). Za tento trestný čin možno uložiť verejnému činiteľovi trest odňatia slobody vo výške jeden až päť rokov.

Ak porovnáваме ustanovenie § 327 ods.2 a ustanovenie § 327a, tak zisťujeme, že pri rovnakej sankcii je trestný čin podľa § 327 závažnejší preto, že pre trestnosť činu postačí zavinenie z nedbanlivosti nevedomej (páchateľ nevedel, že svojím konaním môže spôsobiť trestnoprávny následok, ale vzhľadom na okolnosti a svoje osobné pomery to vedieť mal a mohol) a postačí spôsobenie značnej škody alebo iného obzvlášť závažného následku. Pri ustanovení § 327a, kde sa očakávala zvýšená ochrana pred nekalými praktikami (o. i. v obciach) súvisiacimi s majetkom obce, ako by sa zákonodarca zľakol, a podmienil trestnú zodpovednosť vedomou nedbanlivosťou, t.j. že páchateľ vedel, že tým môže porušiť alebo ohroziť záujem chránený Trestným zákonom, ale bez primeraných dôvodov sa spoliehal, že také porušenie nespôsobí a ešte pridal namiesto značnej škody škodu veľkého rozsahu (133000.- Eur) aj smrť alebo ťažkú ujmu na zdraví viacerých osôb. Zdieľam názor odborníkov (napr. Šamko, 2011), ktorí sa domnievajú, že zavedenie tejto skutkovej podstaty bolo najmä médiami a tretím sektorom prijaté s nadšením a označené ako „bič na verejných činiteľov“, čomu však znenie skutkovej podstaty, ani sankcia nenasvedčuje. Treba uviesť, konštatuje citovaný autor, že „zavedenie tohto trestného činu vyvoláva skôr dojem, že sa tak stalo neznalosťou problematiky a najmä neznalosťou trestných činov, ktoré už Trestný zákon pozná“. (Šamko, 2011)

Hľadajme však pozitívum zatiaľ podľa našich zistení nestíhanej skutkovej podstaty trestného činu marenia úlohy verejným činiteľom podľa § 327a Tr. zák.

Trestný zákon tu zužuje odkaz na právne normy iných právnych odvetví a to na predpisy súvisiace so správou majetku. Z pohľadu nami skúmanej problematiky najvýznamnejším zákonom na ktorý odkazuje ustanovenia § 327a je okrem zákona o obecnom zriadení, zákon o majetku obcí č. 138/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Ako špeciálny právny predpis vo vzťahu k predpisom súkromného práva, ktorý vzhľadom na charakter postavenia obce upravuje mnohé jej povinnosti striktnnejšie (prísnejšie) oproti subjektom súkromného práva (napríklad, už spomínanú povinnosť písomnej formy pre všetky právne úkony spojené s nakladaním majetku obce). V porovnaní s ustanovením § 327 Tr. zák. je v podľa § 327 trestne zodpovedný verejný činiteľ iba vtedy, ak sa dopustí len omisívneho konania, neuvádza sa dôležitosť povinnosti a musí ísť o nespĺnenie povinnosti vyplývajúcej z jeho právomoci pri správe cudzieho majetku.

Majetok obce, ako aj jeho správa si zasluhuje ochranu nielen pred úmyselným protiprávnym konaním, ktoré má za následok jeho poškodzovanie aj keď nie je zrejmé veľa obcí, na Slovensku, kde by bolo možné spôsobiť škodu veľkého rozsahu. Podľa zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí majetok obce tvoria nehnuteľné veci a hnutel'né veci vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré sú vo vlastníctve obce podľa citovaného zákona, alebo ktoré obec nadobudne do vlastníctva prechodom majetku štátu, alebo vlastnou činnosťou. Tento zákon sa nevzťahuje na nakladanie s niektorými cennými papiermi, nakladanie s finančnými prostriedkami, nakladanie s majetkom obce, ktoré upravujú osobitné predpisy.

„Obec hospodári so svojím majetkom samostatne alebo prostredníctvom správcu majetku obce, ktorým je predovšetkým starosta obce. Nakladanie s majetkom obce je v kompetencii orgánov obce, pričom podrobné podmienky hospodárenia obecné zastupiteľstvo upraví v zmysle ustanovenia §9 ods.1 zákona o majetku obcí v zásadách hospodárenia s majetkom obce, na ktorých spracovanie sú kladené vysoké požiadavky kvality, zmysluplnosti a zrozumiteľnosti.“ (Tekeli, J.- Hoffman,J., 2014, s.308)

Podľa §4 ods.1 zákona o obecnom zriadení, obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku.

Správa majetku obce je súhrn oprávnení a povinností správcu, ktorú mu obec zverila alebo ktorú správca nadobudol vlastnou činnosťou. Správca majetku je povinný majetok obce držať, užívať na plnenie v rámci predmetu činnosti alebo v súvislosti s ním, brať z neho úžitky a nakladať s ním v súlade s týmto zákonom a so zásadami hospodárenia s majetkom obce. Správca nemôže nadobudnúť majetok do svojho vlastníctva, majetok, ktorý správca nadobúda, je vlastníctvom obce.

Významným ustanovením je § 8 zákona o obecnom zriadení, ktorý určuje, že majetok obce slúži na plnenie úloh obce, má sa zveľaďovať a zhodnocovať a vo svojej celkovej hodnote a zásadne nezmenšený zachovať a má slúžiť na verejné účely, je verejne prípustný a možno ho obvyklým spôsobom používať, ak jeho používanie obec neobmedzila.

Nesplnením povinnosti pri správe majetku obce však môže starosta obce ako verejný činiteľ spôsobiť aj ťažkú ujmu na zdraví viacerých osôb alebo smrť viacerých osôb, ako sa to uvádza v ustanovení § 327a písm. b) Tr. zák. Zrejme pôjde o nesplnenie povinnosti pri správe majetku takého charakteru, keď vznikne pre osoby nebezpečenstvo zo schátratej budovy, ktorá nie je zabezpečená pred vniknutím nepovolaných osôb a dôjde k ťažkej ujme na zdraví alebo smrti najmenej troch osôb, o nesplnenie povinnosti starať sa o verejné priestranstvá tak, aby nedošlo k ťažkej ujme na zdraví alebo smrti viacerých osôb a pod.

Zhrnutie

1. Aj keď patríme k zástancam dôsledného uplatňovania postavenia trestného práva ako ultima ratio pri riešení negatívnych spoločenských javov, mnohokrát je žiadúce uplatňovať ochranu spoločenských záujmov normami trestného práva a v súčasnosti sa to vzťahuje aj na negatívne javy v územnej samospráve. Treba uviesť, že Trestný zákon rieši najmä úmyselné trestné činy zneužívania právomoci starostu obce ako verejného činiteľa a s pomalým rozbehom aj trestnú činnosť poslancov obecných zastupiteľstiev. Trestné činy spáchané z nedbanlivosti (a omisívne trestné činy) spôsobujú škodu a to nielen majetkovú: môžu poškodiť zdravie osôb, môžu mať za následok smrť a v neposlednom rade znižujú dôveru občanov v možnosti riadneho fungovania obecnej samosprávy.
2. Blanketové široko a všeobecne formulované trestné činy majú svoje výhody, lebo môžu pri dôslednom rešpektovaní postihnúť negatívne javy, ktoré zákonodarca pri širokej palete rôznych vzťahov nemôže predvídať najmä pri meniacej sa legislatíve právnych predpisov iných právnych odvetví, na ktoré Trestný zákon odkazuje.
3. Orgány činné v trestnom konaní by však mali mať dostatok kvalifikovaných ľudí, ktorí by si s uplatňovaním trestnoprávnych ustanovení vedeli poradiť a ich rozhodnutia by boli zdrojom poznatkov nielen pre ďalšie rozhodovanie (napríklad rozhodnutiami Najvyššieho súdu SR), ale mohli by pôsobiť na občanov ako generálna prevencia, byť výrazným podnetom pre plnenie úlohy starostom o povinnosti stanovenej zákonom o obecnom zriadení o sústavnom odbornom vzdelávaní sa.

Literatúra

ČAPUTOVÁ,Z.-GYARFAŠ,J.: Zodpovednosť verejných činiteľov, VIA IURIS, 2011,s.35

PALÚŠ,I.-HENCOVSKÁ,M.: Starosta obce ako orgán verejnej moci, IN: Viazanosť verejnej správy právom, Zborník vedeckých prác, UPJŠ v Košiciach, FVS, Košice, 2013

TEKELI, J.-HOFFMAN,: Zákon o obecnom zriadení. Komentar. Wolters

KLUWER, Bratislava 2014, ISBN 978-80-8168-034-2

Rt Tz 22/2004, 11/2008), Zo súdnej praxe, prístupné: ASPI CY759

Rt 1 Toš 16/2007, prístupné: ASPI CY 759,č.60,s.1

Rozsudok Krajského súdu v Trenčíne, prístupné: ASPI CX570 JUD226668SK

ŠAMKO, P.: Nad schválenou novelou Trestného zákona, publikované 6.8.2011, Právne listy, prístupné na : www.pravnelisty.sk/clanky/a30-nad-schvalenou-novelou-trestneho-zakona

Adresa autora

doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.

UPJŠ v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnoprávných disciplín

04083 Košice, Popradská 66

Email: maria.hencovska@upjs.sk

Profesijno-etické kvality zamestnancov územnej samosprávy

Professional ethical qualities of employees with an emphasis on local self-government

Ondrej Mital'

Abstract

The presented study regarding ethical challenges of public administration raised by the public concentrates its attention on individual's ethical qualities. The theoretical basis of study is connected with meaning and importance of virtues in the public administration and the virtue ethics theory. Besides that, the attention is put on the concepts of professional ethical qualities mentioned in the international organizations documents. The core of the study, with the help of deductive and inductive methods, concerns the approaches used in the ethical norms in the condition of the Slovak Republic local self-government. In mentioned context, special attention is put on the challenges connected with the potential of individual's professional ethical qualities in the sphere of public administration.

Keywords: professional ethical qualities, virtue ethics, code of ethics, local self-government

Úvod

Verejná správa je ako neoddeliteľná súčasť spoločnosti 21. storočia ovplyvňovaná, limitovaná a zároveň formovaná viacerými faktormi, ktoré môžu mať politický, ekonomický, kultúrny, komunikačno-technický alebo personálno-organizačný charakter. Napriek výrazným pokrokom v oblasti e-governmentu, komunikácii alebo šírení informácií determinuje výkon správy vecí verejných faktor, ktorý zrejme ani zdánlivo nezadržateľný technologický pokrok neodstráni. V minulosti, v súčasnosti a zrejme aj v budúcnosti možno za určujúci prvok považovať jednotlivca. Kľúčovou podmienkou správneho výkonu správy vecí verejných je kvalifikácia, kvantifikácia a morálna kvalita personálneho substrátu verejnej správy (Králik, Kútik, 2013). Ľudský element nemôže byť z verejnej správy odstránený, pretože aj vzhľadom na neustále meniace sa prvky a rozhodovanie úradníkov predstavuje neoddeliteľnú súčasť procesov vo verejnej správe (Chapman, 2003; Daly, 2009; Jreisat, 2011). Výhradou verejnej

správy je vrchnostenské rozhodovanie o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb. Výkon verejnej správy a uplatnenie správnej úvahy sa môže pohybovať len v legislatívne stanovených mantineloch. V konečnom dôsledku je to však jednotlivec, profesijne pracujúci vo sfére správy vecí verejných, ktorý sa musí v spleti príkazov, zákazov, noriem a množstva interných alebo externých faktorov správne rozhodnúť. Z tohto dôvodu je na jednotlivcov pracujúcich vo sfére verejnej správy kladených viacero nárokov, ako napríklad vysoký stupeň odbornosti, znalosť príslušnej legislatívy alebo požadovaná úroveň sociálnej či emocionálnej inteligencie.

Uvedené požiadavky vzťahujúce sa na jednotlivca pracujúceho vo sfére správy vecí verejných možno v súčasnosti oprávnené rozšíriť aj o požiadavky etického charakteru. Americký odborník na verejnú správu Donald C. Menzel (2001) sa odvoláva aj na slová, ktoré použil Woodrow Wilson a jeho nasledovníci, že zamestnanci verejnej správy budú muži a ženy uznávajúci vysoké morálne štandardy a integritu, a preto potreba intenzívneho sledovania etiky nebude naliehavá. Menzel však ďalej poznamenáva, že časy sa už dávnejšie zmenili a etika je ako štvrté „E“ popri efektívnosti, efektívnosti a výkonnosti súčasťou diskusie v akademických kruhoch aj praxi. Naliehavosť a opodstatnenosť sledovania etických požiadaviek vo verejnej správe je v dôsledku dominantnosti ekonomického aspektu súčasnej spoločnosti, silnejúcim tlakom finančných a záujmových skupín alebo korupčným kauzám aktuálna aj v podmienkach Slovenskej republiky. Cieľom predkladanej štúdie je preto, pomocou aplikovania induktívneho a deduktívneho postupu, identifikovať spôsoby vymedzenia profesijno-etických kvalít, ktoré sú využívané subjektami územnej samosprávy na Slovensku. V tomto zmysle je hypotéza založená na existencii potenciálu profesijno-etických kvalít v existujúcich normách etického charakteru, ktoré majú postavenie významného faktoru riadenia etického aspektu verejnej správy.

Vychádzajúc z uvedeného hlavného cieľa možno stanoviť aj nasledujúce parciálne ciele. V prvom rade je predkladaný text v jeho úvodnej časti zameraný na zdôraznenie dôležitosti profesijno-etických kvalít v prostredí verejnej správy. Zdôraznenie významu skúmanej problematiky je navyše podporené aj upriamením pozornosti na profesijno-etické čnosti reflektované v inšpiratívnych a eticky významných dokumentoch národného a nadnárodného charakteru. V rámci ďalšieho parciálneho cieľa sa predkladaná štúdia snaží analyzovať vymedzenie a úpravu profesijno-etických kvalít vybraných subjektov verejnej správy v normách etického charakteru. V načrtnutom zmysle sa záverečný čiastkový cieľ, na základe dobrých príkladov z praxe, pokúša formulovať východiská a odporúčania, ktoré disponujú potenciálom zlepšiť aktuálnu prax skúmanej časti etiky vo verejnej správe. Na tomto mieste možno poznamenať, že posledné dva čiastkové ciele možno z pohľadu štúdie považovať za nosné. Základom pre spracovanie bol výskum zameraný na normy etického charakteru miest a samosprávnych krajov na Slovensku. Zároveň je však potrebné zdôrazniť, že štúdia

upriamuje pozornosť na problematiku profesijno-etických kvalít zamestnancov len u spomenutých vybraných subjektov územnej samosprávy. Takéto vyšpecifikovanie výskumu možno vzhľadom na roztrieštenosť sídelnej štruktúry Slovenskej republiky považovať za logický krok, ktorý napomôže dosiahnutiu stanoveného cieľa.

Aktuálnosť skúmanej problematiky možno vidieť hneď vo viacerých rovinách. Predovšetkým možno poukázať na fakt, že v podmienkach verejnej správy na Slovensku je upriamenie pozornosti na etický aspekt správy nedostatočné. Súčasne je potrebné uvažovať aj v zmysle potreby systematického usmerňovania jednotlivcov, profesijne podieľajúcich sa na správe vecí verejných, pretože prípady korupčného správania sa, miera vnímania korupcie alebo rôzne iné podoby neetického správania sa nie sú v prípade zamestnancov verejnej správy na Slovensku ojedinelé. Nemožno však zabudnúť ani na výrazne ekonomický charakter spoločenských vzťahov, ktorého význam je umocňovaný aktuálne prebiehajúcimi globalizačnými procesmi. Zamestnanci vo verejnej správe sa totiž často musia vyvarovať tlakom finančných a záujmových skupín. Vyžadovanie a systematické ovplyvňovanie žiaducich profesijno-etických kvalít sa teda v načrtnutom kontexte javí ako jedno z potenciálnych riešení uvedených reálne existujúcich problémov.

Profesijno-etické kvality jednotlivca a správa vecí verejných

Požiadavky verejnosti smerujúce na verejnú správu majú aj vďaka transparentnosti, otvorenosti a dostupnosti informácií stúpajúcu tendenciu. Jednou z oblastí je okrem často spomínanej dobrej verejnej správy, ekonomickej a sociálnej efektívnosti aj etickosť verejnej správy. Problematike výkonu správy vecí verejných v súlade so stanovenými etickými požiadavkami sa venuje špecifická časť aplikovanej etiky, ktorou je etika verejnej správy. Snahou nasledujúcej časti textu bude upriamenie pozornosti na význam cností predovšetkým vo dvoch významoch. Prioritne je potrebné poukázať na zmysel cností pre oblasť verejnej správy. Súčasne je v kontexte identifikácie úpravy profesijno-etických kvalít potrebné v nevyhnutnej miere vymedziť postavenie etiky cnosti v súčasnej teórii.

Teoretické východiská cností vo sfére správy vecí verejných

V súčasnej dynamicky meniacej sa spoločnosti je z pohľadu zamestnancov vo verejnej správe jednou z dôležitých kompetentností disponovanie profesijno-etickými cnosťami. Snahu disponovať určitými vybranými cnosťami vzťahujúcimi sa na konkrétnu profesiu možno datovať ďaleko do ľudskej histórie. Myšlienky odkazujúce na špecifické ľudské vlastnosti možno nájsť v dielach a spisoch, ktoré boli v dobe svojho vzniku formulované pod rúškom izolovanosti jednotlivých kultúr. V tomto zmysle možno cnosti stotožniť u antických Grékov, v rámci kresťanstva, budhizmu či konfucianizmu, pričom tieto príklady majú spoločný prvok hovoriaci o tom, ako by sme mali žiť nie prostredníctvom všeobecných pravidiel, ale cez príklady cnostného konania (Hursthouse, 2006). Objektívne teda možno hovoriť o historických

koreňoch a podobe cností, ktoré sú reflektované v nasledujúcich vybraných prácach filozoficko-etického myslenia západnej civilizácie.

Napriek tomu, že v antickom Grécku zmýšľanie o verejnej správe nenadobúdalo súčasné kontúry, možno hovoriť o snahe vyzdvihnúť určité cnosti. Vychádzajúc z Platónovho dualizmu možno považovať za najvyššiu cnosť ideu dobra, ktorá je príčinou rozumového poznania a pravdy (Platón, 1993). Cnostný štát je založený na náklonnosti k dobrým cnostiam u občanov, ktorí sa zúčastňujú na vláde (Aristoteles, 2006). V Aristotelovom (1996) ponímaní možno pod cnosťou chápať zámernú voľbu medzi nadbytkom a nedostatkom, respektíve medzi dvoma krajnosťami. Aristotelovo chápanie cností hodnotným spôsobom popisuje nemecký filozof F. Ricken (2002) slovami, že napriek určitým vhodným predispozíciám musí človek cnosti rozvíjať, čím je podporená aj úloha výchovy, mravov či zákonov. Dôležitý nie je len vrodený sklon k cnostiam, ale aj ich cielené rozvíjanie.

Často kritizovaná Machiavelliho koncepcia Vladára podobne obsahuje niektoré ideály, ktoré sa týkajú úradníkov, respektíve ministrov. Nevyhnutné je, aby jednotlivец zastávajúci takúto pozíciu bol rozumný a navyše bol odborníkom. Vždy by mal myslieť na prospech štátu a nie na vlastný prospech. Takéto požiadavky možno interpretovať v kontexte dnešnej nesebeckosti, ale aj sledovania verejného záujmu. Samotný Vladár by si ministrov s uvedenými vlastnosťami mal ceniť, a viesť ich k vernosti, oddanosti a zodpovednosti. Niccoló Machiavelli súčasne v kontexte spomínaného okruhu osôb uvažuje aj o čestnosti, spoľahlivosti a dôveryhodnosti. (Machiavelli, 2007)

Blízky spolupracovník Henricha VIII. Thomas More vo svojej Utópii popísal, že úradníci sa volia, pričom na to, aby mohli opätovne zastávať svoj úrad je od nich vyžadované konanie, ktoré je v súlade so sledovaním verejného záujmu, rozvážnosť a v konečnom dôsledku aj bystrosť (More, 2017). Cnosti prislúchajúce jednotlivcom podieľajúcim sa na správe vecí verejných teda môžu nadobúdať rôzne podoby, čo len dokladuje fakt, že nejde o pojem, ktorý by bol v súčasnej teórii nový alebo unikátny. Pojem cnosť v súčasnosti mimo teórie etiky verejnej správy nie je až tak často súčasťou odborných textov. Napriek tomu ide o pojem dôležitý. Dôkazom je samostatná teoretická koncepcia nazývaná ako etika cnosti. Čo však možno pod samotným pojmom cnosť rozumieť?

Cnosť možno považovať za kvalitu, ktorú musí človek nadobudnúť a rozvíjať, pričom ide o schopnosť vyhodnotiť špecifické podmienky konkrétnej situácie inak ako ostatní (Tholen, 2011). S odvolaním sa na slová P. Sekničku a A. Putnovej (2016) možno chápať cnosť z pohľadu etiky funkčne, teda ako chvályhodné vlastnosti ľudí, využitím ktorých sa etika nezameriava len na pravidlá. Cnosť je vytrvalosťou v dobrom a správnom, zahŕňa duševnú schopnosť, vôľovú pripravenosť a emocionálne zameranie smerujúce k tomu, čo je dobré a správne v rôznych životných situáciách (Fabuš, 2013). Najcitovanejší odborník na etiku cnosti A. MacIntyre ich chápe ako získané ľudské kvality, ktoré umožňujú dosiahnuť vnútorné dobrá

pre prax (MacIntyre, 2007). Súhrnne možno súhlasiť s Ch. Bennetom (2010) a jeho slovami konštatovať, že cnosť je dispozíciou na správnu reakciu v konkrétnych situáciách.

Cnostný úradník je teda v tomto kontexte z pohľadu verejnej správy v súčasnej spoločnosti jednou z najväčších výziev. Vychádzajúc z tvrdenia D. K. Harta (2001) možno pomocou cností vybudovať v organizácii unikátny systém brzd a protiváh, pretože v ideálnom prípade by cnosti mali byť považované za ústredný atribút charakteru zamestnanca, ktorý mu bude nápomocný. Hart pokračuje, že v prípade vedúcich pracovníkov je navyše potrebná morálna povinnosť podporovať rozvíjanie cností u svojich podriadených.

Etické kvality v kontexte teoretickej koncepcie etiky cnosti

Domáci a zahraniční odborníci najčastejšie v kontexte etiky vo verejnej správe poukazujú na uplatnenie záverov dvoch dominantných etických teórií. Prvou z nich je deontologická etika, ktorá zdôrazňuje povinnosť a pomerne prísne obmedzenia. Súčasne je však kladený dôraz na implementáciu záverov teleologickej etiky, ktorá je výrazne prepojená s konečným účelom konania, ktorý sa v podmienkach verejnej správy najčastejšie dáva do súvislosti so sledovaním verejného záujmu. V kontexte predkladaného textu, ale aj s dôrazom na trend identifikovateľný v zahraničnej literatúre, je potrebné zohľadniť závery teoretickej koncepcie, ktorú možno súhrnne nazvať ako etika cnosti.

Odborníčka na dejiny etiky B. MacKinnon uvažuje o etike cnosti v súvislosti s uvedenými koncepciami vyhraneným spôsobom. Etika cnosti nie je podľa nej zameraná na to, čo by sme mali robiť, ale upriamuje pozornosť na to, akými by sme mali byť a zaoberá sa takými charakterovými črtami, ktoré robia jedinca dobrým človekom (MacKinnon, 2009). Etika cnosti vo významnej miere disponuje závislosťou od situačnosti, čo je v kontraste s deontologickou etickou teóriou. Vykonalie morálne správnej činnosti by totiž niekedy malo byť na úkor rigidne stanovených príkazov a zákazov, ktoré sú reflektované postavením jednotlivca a jeho konaním na základe konkrétnych podmienok (Bakken, 2009). Možno však vnímať etiku cnosti ako koncepciu, ktorá je od uvedených teórií odlišná? V nadväznosti na teleologickú etiku možno využiť slová, ktoré použil M. Slote (2010), že blahobyť sa spája práve s rozumnosťou, morálnosťou a cnosťou. Stotožniť sa možno aj s názorom švédskeho odborníka na etiku verejnej správy B. Tholena. V prípade deontologickej teórie možno hovoriť o Kantovom kategorickom imperatíve a univerzálnych cnostiach, ktoré sú prispôbené okolnostiam, ale súčasne má cnostný človek na zreteli aj konečný dôsledok a dopady svojej činnosti, ktoré sa odvíjajú od konkrétnych okolností (Tholen, 2011). Netreba však zabúdať na komplexnosť zohľadňovania etiky vo verejnej správe. Preto tak ako poznamenáva D. Ondrová (2016), etika cnosti je z hľadiska determinovania etických kvalít jednotlivcov pre riadenie vo verejnej správe inšpiratívna, ale netreba zabúdať na využitie jej poznatkov v kontexte ostatných etických teórií.

Koncepcie etiky cnosti sú pomerne rôznorodé, ale spoločným znakom je, že využitím precvičovania a napodobňovania možno dosiahnuť cnosti, ktoré sú v spoločnosti všeobecne uznané a majú na zreteli dobrý život (Malankievičová, 2010). Podobného názoru je aj Ch. Swanton (2005), ktorý v kontexte rôznorodosti jednotlivých smerov dodáva, že vzhľadom na neustály vývoj, súčasnú obrodu, potenciál k rozvoju a prepojeniu na praktické súvislosti nemôže ísť v žiadnom prípade o negatívny prvok. Aj keď etika cnosti zažíva určité znovuzrodenie, A. MacIntyre (2004) vyslovuje v súvislosti s dnešnou spoločenskou realitou znepokojenie, pretože súčasná politika a spoločnosť tradíciu cnosti odmieta. MacIntyrove poňatie etiky cnosti napomáha obrane tejto koncepcie a umožňuje racionálne argumenty vo vzťahu k morálnym problémom profesionalizácie ľudskej činnosti (Lynch, Thomas, 2004). Výsledným snažením etiky cnosti je človek, ktorý koná vzhľadom na existujúce podmienky morálne. Morálny človek robí správne veci zo správnych dôvodov a veľmi dobre rozumie, že to čo robí je správne (Annas, 2007). Existuje tu však významný paradox, ktorý je pre realitu 21. storočia typický. Výstižne tento problém pomenoval G. Dworkin (2007) slovami, že žiadny človek nie je perfektne cnostný a na druhej strane perfektne cnostný človek sa nedostane do situácie, v ktorej by mal čeliť etickej dileme. Cnosti sú aj medzi odborníkmi na verejnú správu považované na úkor dodržiavania pravidiel za menej dôležité, menej aplikovateľné a neaktuálne pre svet 21. storočia, a práve tento predsudok je potrebné vyvrátiť (Slote, 2004). Ako v súvislosti s tradíciou etiky cnosti poznamenáva český filozof Š. Špínka (2014), etika nemôže byť vystavaná na zelenej lúke a musí vychádzať hlavne z toho, čo je nadobudnuté výchovou a vlastným úsilím, a až z takto osvojených základov je možný kritický rozvoj jedinca. Globalizovaný svet 21. storočia je charakteristický tenkou hranicou medzi získaním úspechu cnostným konaním alebo celospoločensky neprospešným spôsobom. Význam cností podľa M. R. Hursthouse (1999) spočíva v tom, že ak niekto disponuje určitými cnosťami, koná správne v dôsledku disponovania s určitými cnosťami a jeho motívom konať dobro nie je množstvo iných dôvodov, ktoré môžu pri kombinácii súvislostí spôsobiť konanie opačné. Vzhľadom na diskrečnú právomoc je teda dôležitá morálna autorita nachádzajúca sa vo vnútri jednotlivca. Etiku cnosti možno vo verejnej správe využiť pri stanovení etických cností, ktorými by mali zamestnanci disponovať, ale aj v rámci vzdelávania, prostredníctvom ktorého budú systematicky a cielene rozvíjané konkrétne profesionálne etické cnosti.

Profesijno-etické kvality v kontexte inšpiratívnych a eticky významných dokumentov nadnárodného a národného charakteru

Vzhľadom na charakter globalizačných procesov a trendy zakotvené v eticky významných dokumentoch, možno hovoriť o univerzálnych etických cnostiach, ktorými by mali zamestnanci pri vykonávaní správy vecí verejných disponovať. Úsilie podporujúce rozvíjanie etických cností

pre konkrétne oblasti spoločenského života možno v porovnaní so všeobecným presadzovaním cností považovať za kvalitatívne hodnotnejší rozvoj jedinca (Tännsjö, 2013). S týmto názorom možno len súhlasiť, a preto je potrebné upriamiť pozornosť na etické cnosti, ktoré by mali byť pre verejnú správu kľúčové. Vychádzajúc z eticky významných dokumentov národného a nadnárodného charakteru možno uvažovať o nasledujúcich etických cnostiach, respektíve profesijno-etických kvalitách.

Jednou z dôležitých cností pre oblasť verejnej správy je čestnosť. Venuje sa jej Etický kódex personálu Organizácie spojených národov (2006), na základe ktorého ju zamestnanec musí dodržiavať vo všetkých súvislostiach vyplývajúcich z pracovných povinností, pretože je jedným z hlavných atribútov dosahovania vysokých štandardov etickej integrity. Odporúčanie č. R (2000) 10 Rady Ministrov členským štátom o etickom kódexe verejných činiteľov (2000) formuluje požiadavku čestného plnenia pracovných povinností podľa najlepších možností, schopností a s ohľadom na verejný záujem. Podobnú interpretáciu obsahuje Kódex správania sa poslancov Európskeho parlamentu s dôrazom na finančné záujmy a konflikt záujmov (2012), ktorý formuluje nevyhnutnosť plnenia pracovných úloh čestným úsilím. Čestnosť má významné postavenie aj v rámci Siedmich princípov verejného života (2013), pretože je v spojitosti s pravdovravnosťou dôležitou súčasťou činnosti jedincov pôsobiacich vo verejnej správe. Čestnosť je teda interpretovaná hlavne v súvislosti s plnením pracovných povinností, a aj to je okrem iného dôvod, prečo ju možno považovať za nevyhnutný atribút fungovania verejnej správy. Vďaka tejto cnosti sú jednotlivci schopní nediskriminovať iných na základe faktorov, za ktoré prijímatelia verejných statkov a služieb nemôžu (Martinez, 2009).

Z princípu etickej integrity vyplýva zdvorilosť. Európsky kódex dobrej správnej praxe (2015) vyžaduje od úradníkov zdvorilé správanie sa za akýchkoľvek okolností. Na druhej strane podľa Kódexu dobrého úradného postupu pre Generálny sekretariát Rady Európskej únie a jej zamestnancov v ich profesionálnych vzťahoch k verejnosti (2001) je ideál zdvorilostného správania sa naplnený vtedy, ak je konanie zamestnanca svedomité, korektné, čestné a nápomocné. Zamestnanci sa v rámci organizácie správajú voči sebe taktne a zdvorilo (Code of Conduct for OECD Officials, 2008). Podľa Odporúčania č. R (2000) 10 Rady Ministrov členským štátom o etickom kódexe verejných činiteľov (2000) by verejný činiteľ mal za každých okolností konať zdvorilo a takým spôsobom, aby neuškodil žiadnej entite. Zdvorilosť je teda možné vnímať v rozmere vzťahu s verejnosťou, ale aj smerom do vnútra organizácie.

Súčasne je však potrebné zohľadňovať aj ďalšiu etickú cnosť, ktorá je úzko prepojená s realizovaním verejného záujmu a predchádzaním konfliktu záujmov. Ide o lojálnosť, pričom ako poznamenáva A. Lawton (2004), lojálny zamestnanec je oddaný a stotožnený so svojimi pracovnými povinnosťami a cieľmi organizácie. V kontexte lojálnosti je podľa R. Hubbard a G. Paquet (2010) potrebné ctiť morálny kontrakt, z ktorého vo verejnej správe vyplýva hlavne povinnosť oddanosti a dôveryhodnosti. Lojálnosť možno podľa príručky Implementácia etiky

(2012) chápať ako základnú povinnosť, ktorá zabezpečuje súlad konania zamestnancov so záujmami organizácie. Zároveň je kvalitou, ktorá je integrálnym prvkom výkonu pracovných činností a viaže sa k legálne a legitímne zvolenej autorite (Odporúčanie č. R (2000) 10 Rady Ministrov členským štátom o etickom kódexe verejných činiteľov, 2000). V zmysle Kódexu úradníkov OECD (2008) možno pod lojálnosťou rozumieť povinnosť byť lojálny voči organizácii a jej záujmom. Na druhej strane je podľa 14 Všeobecných princípov (2016) povýšenie lojálnosti voči zriadeniu, legislatíve a etickým štandardom nad súkromným záujmom vo verejnej správe nevyhnutné. Lojálnosť voči sledovaniu záujmov čo najširšieho počtu ľudí v čo najväčšej miere, možno považovať za jeden z primárnych cieľov politik a reforiem verejnej správy.

S lojálnosťou vo verejnej správe súvisí aj ďalšia z etických kvalít, ktorou je nesebeckosť. Napriek tomu, že tejto cnosti nie je venovaná adekvátne pozornosť, nemožno v súvislosti s verejnou správou hovoriť o jej bezvýznamnosti. Potvrzuje to aj J. F. Plant (2015), podľa ktorého je nesebeckosť pre verejnú správu jednou z kľúčových kvalít. Úradník by mal v súlade s nesebeckosťou rozhodovať výlučne vo verejnom záujme (Lawton, Rayner, Lasthuizen, 2013). Výkon pracovných povinností v súlade s interpretáciou nesebeckosti obsiahnutou v Siedmich princípoch verejného života (2013) je neoddeliteľne prepojený so sledovaním verejného záujmu. Verejná správa by mala byť v súlade s príručkou Etická služba (2016) vnímaná ako nesebecká služba, a teda ako profesia typická povinnosťou preferovať záujmy presahujúce úroveň jednotlivca. Formulácia nesebeckosti z dielne Úradu pre vládnu etiku je v súvislosti s aktuálne prebiehajúcimi globalizačnými procesmi a výzvami stojacimi pred verejnou správou 21. storočia veľmi podnetná. Verejná správa by totiž mala predstavovať sféru spoločnosti, ktorej zamestnanci sú presvedčení o nadradenosti záujmov verejnosti.

Princíp transparentnosti nadobúda vo svojich praktických aplikáciách viacero konotácií. Najviac pertraktovanými sú diskretnosť a mlčanlivosť, ktoré sú spájané predovšetkým s potrebou spravovania citlivých informácií. Slovanami K. Staroňovej a kol. (2014) by vo všeobecnosti mala platiť povinnosť nezneužívania citlivých informácií, v dôsledku ktorého by mohlo dôjsť čo i len k ohrozeniu verejného záujmu. S odvolaním sa na formuláciu obsiahnutú v Príručke povinností úradníkov a ostatných zamestnancov Európskeho parlamentu (2008) úradník zachováva mlčanlivosť v zmysle nezverejňovania neverejných informácií. Ochrana informácií by mala byť zabezpečená kvalitným systémom informačného manažmentu, ktorý je zložený z viacerých nadväzujúcich mechanizmov (Implementácia etiky, 2012). Komplexnejšie popisuje diskretnosť Kódex úradníkov OECD (2008), ktorý ukladá povinnosť neposkytovať informácie nadobudnuté pri výkone povolania, ale aj povinnosť zabezpečiť, aby informácie boli chránené v súlade s internými postupmi. Nezneužívanie informácií v súvislosti s plnením pracovných povinností nie je výnimkou. V kontexte verejnej správy však táto povinnosť pretransformovaná do konkrétnych cností nadobúda na význame. Charakter informácií je totiž často citlivý a prípadný únik môže mať za následok ohrozenie cieľov a priorit verejnej správy.

Spomenuté kvality sa obsahovo viažu k plneniu povinností vyplývajúcich z postavenia zamestnanca, úradníka, respektíve verejného činiteľa. Reprezentujú profesijno-etické kvality, ktorými by jednotlivec pracujúci vo sfére verejnej správy mal disponovať. Ich opodstatnenosť sa viaže k schopnosti správne sa rozhodnúť v konkrétnej problémovej situácii, pretože konanie a rozhodovanie je ovplyvňované aj okolnosťami danej situácie. Súhrnne možno slovami S. L. Darwalla (2003) povedať, že sprievodcom v kontroverzných otázkach a situáciách dokážu byť len cnosti a ideál cnostného človeka. Profesijno-etické kvality sú teda v tomto zmysle atribútom, na základe ktorého je možné orientovať sa v spleti neustále meniacich sa a vzájomne prepojených príkazov, zákazov, záujmov a vplyvov.

Úprava profesijno-etických kvalít v územnej samospráve na Slovensku

Prístup k vyžadovaniu a rozvíjaniu profesijno-etických kvalít u zamestnancov verejnej správy je v jednotlivých štátoch sveta odlišný. Do veľkej miery je totiž determinovaný aj systémom verejnej správy a spôsobom uplatňovania princípov jeho výstavby. Z hľadiska výstavby verejnej správy sú najdiskutovanejšie územný a vecný princíp, princíp centralizácie a decentralizácie, princíp koncentrácie a dekoncentrácie, kolegiálny a monokratický princíp, ale aj princíp volebný a menovací (Hendrych a kol., 2014). Na druhej strane možno poukázať aj na historické pozadie usporiadania spoločnosti v jednotlivých štátoch. Predovšetkým pre anglosaské štáty, ktoré sú charakteristické dlhoročným uplatňovaním demokratickej tradície, je zohľadňovanie etického aspektu praxe verejnej správy vnímané ako dôležitá súčasť výkonu a smerovania verejnej správy. Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného možno pripomenúť, že je tomu tak nie len v praktických súvislostiach, ale etike vo verejnej správe je venovaná patričná pozornosť aj v oblasti výskumu a v teoretických diskusiách odborníkov.

V podmienkach Slovenskej republiky je zohľadňovanie etického aspektu praxe verejnej správy podobne potrebné zohľadniť v kontexte existujúcej celospoločenskej reality, ktorú je potrebné vnímať vo svetle necelých troch desaťročí existencie demokratického zriadenia. V rokoch transformácie Slovenskej republiky na demokratický štát boli uprednostňované predovšetkým ciele v podobe ekonomických záujmov a budovania medzinárodnej reputácie, ktoré boli dosiahnuté s relatívne dobrými výsledkami, ale na druhej strane bolo toto obdobie súčasne charakteristické vylúčením etických princípov z politiky (Džatková, 2016). Proces transformácie politického systému a verejnej správy je dôkazom toho, že nezodpovedné vládnutie vedie k deformáciám a vzniku relatívne ťažko riešiteľných problémov vo fungovaní verejnej správy (Machyniak, 2013). V riadení samospráv sú v súvislosti s decentralizáciou verejnej správy a presunom kompetencií evidentné zmeny a problémy, o ktorých diskutuje tak laická, ako aj odborná verejnosť (Župová, 2017). Vychádzajúc zo skutočnosti, že kvalita a intenzita zohľadňovania etického aspektu v praxi verejnej správy úzko súvisí s

celospoločenskými podmienkami, možno zohľadňovanie etiky podobne ako demokraciu vnímať ako proces. Tento proces je charakteristický postupnou premenou, ale aj odstraňovaním existujúcich alebo postupne vznikajúcich nedostatkov. Ak sa však pridá fakt, že Slovensko možno zaradiť k štátom s relatívne krátko fungujúcim demokratickým zriadením, vyžadovanie profesijno-etických cností je skôr výnimkou než pravidlom. Napriek tomu možno vo verejnej správe na Slovensku pozorovať základný spôsob zohľadňovania etického aspektu, ktorý spočíva v normatívnom rozmere regulácie správania sa zamestnancov.

Vzhľadom na doposiaľ uvedené, ale aj s ohľadom na širší celospoločenský kontext, možno len súhlasiť s faktom, ktorý je prezentovaný viacerými odborníkmi na problematiku etiky vo verejnej správe. V teoretickej rovine je za základný nástroj zohľadňovania etiky v organizáciách verejnej správy považovaný platný a účinný etický kódex (Dyck, Neubert, 2010; Lewis, 2015; Menzel, 2017). Súčasne však možno v kontexte skúmanej problematiky poukázať na hodnotnú myšlienku amerického odborníka na etiku verejnej správy Donalda C. Menzela, podľa ktorého je dôraz na normatívny rozmer etiky využívaný predovšetkým v demokratických spoločnostiach, ale aj spoločnostiach, ktoré sa po autoritárskom režime snažia stať viac demokratickými (Menzel, 2015). Tento fakt úzko súvisí aj s normatívnosťou profesijnej etiky, ktorá je často stotožňovaná práve so súborom pravidiel správania sa, ktoré sa viažu na konkrétnu profesiu. Predovšetkým z týchto dôvodov boli skúmané etické kódexy, ktoré sú aj v podmienkach Slovenskej republiky vzhľadom na zohľadnenie aktuálnych celospoločenských podmienok najčastejšie využívaným nástrojom etického manažmentu.

Zohľadňovanie etického aspektu správy vecí verejných je predovšetkým v už spomenutých anglosaských krajinách späté s radom nadväzujúcich dokumentov záväzného alebo odporúčacieho charakteru. Napriek tomu ani tieto koncepčné dokumenty národného charakteru striktné neupravujú konkrétne cnosti, ktorými by mal úradník disponovať, pretože ich tvorcovia ponúkajú spravidla len demonštratívny výpočet cností. V záujme uplatnenia princípu „bottom-up“ je prospešné ponechať iniciatívu a výber samotných profesijno-etických kvalít na jednotlivé organizácie verejnej správy. V tomto zmysle možno aj v podmienkach Slovenskej republiky poukázať na podobný stav samostatnosti a individuálneho zváženia, ktorý je ponechaný na samotné organizácie verejnej správy. Súčasne je však nevyhnutné podotknúť, že akýkoľvek dokument koncepčného, odporúčacieho alebo informatívneho charakteru týkajúci sa etiky vo verejnej správe, respektíve vyžadovania a rozvíjania profesijno-etických cností v podmienkach Slovenskej republiky neexistuje. Vychádzajúc z realizovaného výskumu však možno povedať, že zvolenej problematike profesijno-etických cností sa v nasledujúcej miere venujú etické kódexy zamestnancov vybraných jednotiek územnej samosprávy na mestskej a krajskej úrovni.

Reálny stav vymedzenia profesijno-etických kvalít

Profesijno-etické cnosti nie sú na Slovensku vymedzené v žiadnom dokumente, ktorý by ich vo vzťahu k organizáciám verejnej správy príkladom alebo záväzným spôsobom formuloval. Pokiaľ ide o územnú samosprávu a úpravu profesijno-etických kvalít jej zamestnancov, nepriamo možno jednotlivé cnosti stotožniť v normách etického charakteru. Najčastejšie sa jedná o etické kódexy regulujúce správanie sa, konanie a rozhodovanie zamestnancov mestských a obecných úradov, respektíve úradov samosprávnych krajov. Reálny stav je v súčasnosti taký, že na úrovni miest je platných a účinných 46 etických kódexov zamestnancov. Pri samosprávnych krajoch možno hovoriť o existencii štyroch noriem etického charakteru, ktoré regulujú správanie sa zamestnancov úradov samosprávnych krajov. Ako už bolo spomenuté v úvode, zámerom štúdie nie je vo vyčerpávajúcej miere popísať výskyt jednotlivých cností v existujúcich etických kódexoch, ale na základe dobrých príkladov z praxe identifikovať prístupy k vymedzeniu cností a súčasne poskytnúť odporúčania pre skvalitnenie implementovania predmetnej problematiky v praxi.

Vychádzajúc zo skúmania vybraného súboru etických kódexov možno v podmienkach územnej samosprávy na Slovensku identifikovať dva prístupy k vyžadovaniu profesijno-etických cností. Prvý z nich možno pomenovať ako **pasívny (deklaratívny) prístup**. Týmto spôsobom sú cnosti vo vzťahu k zamestnancom upravené v normách etického charakteru v podstatnej väčšine prípadov. Konkrétne ide napríklad o etické kódexy miest Banská Bystrica, Kremnica, Vranov nad Topľou, Poprad, Bardejov, Trenčiansky samosprávny kraj, Nitriansky samosprávny kraj alebo Prešovský samosprávny kraj. Profesionno-etické cnosti zamestnancov územnej samosprávy možno spravidla identifikovať v rámci základných hodnôt a princípov. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že atribúty ako sledovanie verejného záujmu, predchádzanie konfliktu záujmov, zodpovednosť, transparentnosť a otvorenosť, ako aj neustrannosť, objektívnosť a nezávislosť možno vnímať prioritne ako etické princípy.

Etický kódex zamestnancov Mesta Banská Bystrica (2016) odkazuje na cnosti akými sú odbornosť, svedomosť, dôslednosť, zdvorilosť a dôveryhodnosť zamestnanca. Obdobne Etický kódex zamestnanca mesta Kremnica (2011) poukazuje na čestnosť, svedomosť, slušnosť, zdvorilosť a ochotný prístup zamestnanca. Čestnosť, svedomosť, slušnosť, ochotu pomôcť, aktívny prístup a zdvorilosť spojenú s úctou vyzdvihuje u svojich zamestnancov Etický kódex zamestnanca mesta Vranov nad Topľou (2011). Zrejme najmenší počet cností obsahuje text Etického kódexu zamestnancov mesta Poprad (2015), ktorý kladie dôraz na odbornosť, slušnosť, čestnosť, vzájomnú úctu a dôveryhodnosť. Samospráva v Bardejove kladie dôraz na slušnosť, zdvorilosť, porozumenie a úctu, čestnosť a svedomosť (Etický kódex zamestnancov Mesta Bardejov, 2012).

Obdobným spôsobom sú etické kvality identifikovateľné v kódexoch samosprávnych krajov, pričom podobnosť je evidentná aj v rámci charakteru a obsahu samotných cností. Etický kódex zamestnanca Trenčianskeho samosprávneho kraja (2016) vyzdvihuje slušnosť, svedomosť,

porozumenie a ochotu zamestnanca, ako aj zdvorilosť spojenú s úctivým prístupom. V ďalších dvoch normách etického charakteru prijatých na úrovni regionálnej samosprávy sa objavujú v podstate totožným spôsobom cnosti ako čestnosť, svedomitosť, slušnosť, porozumenie a ochotný prístup alebo zdvorilosť spojená s úctou pri kontakte s občanom a inými zamestnancami (Etický kódex zamestnanca Nitrianskeho samosprávneho kraja, 2012; Etický kódex zamestnancov Prešovského samosprávneho kraja, 2016).

Uvedený spôsob úpravy profesijno-etických cností možno považovať za pasívny. Analyzované etické normy neodkazujú na mechanizmy, prostredníctvom ktorých by sa samosprávy snažili systematicky rozvíjať požadované etické cnosti. Cnosti sú stanovené v podstate len deklarativným spôsobom. Vzhľadom na vyššie spomenuté myšlienky je však do veľkej miery nevyhnutné aj udržiavanie a rozvíjanie požadovaných etických kvalít. Kódexy síce upravujú povinnosť zamestnanca vzdelávať sa vo vzťahu k výkonu jeho činnosti, avšak spravidla je obdobné ustanovenie viazané skôr na odbornú stránku výkonu jeho činnosti. Rozvíjanie profesijno-etických kvalít vzhľadom na vyššie spomenuté teoretické koncepcie do veľkej miery závisí aj od prostredia a mechanizmov, ktoré v tejto súvislosti organizácie vytvárajú alebo by mali vytvárať.

Súčasne však možno v podmienkach Slovenskej republiky nájsť aj mestá, ktoré v súvislosti s problematikou profesijno-etických cností zamestnancov aplikujú odlišný prístup. Možno ho pomenovať ako **proaktívny (nápomocný) prístup**. Odlišnosť spočíva v prepracovanejšej etickej infraštruktúre konkrétnych miest, ktorými sú Prievidza, Žiar nad Hronom, Martin, ale aj Liptovský Mikuláš. Tieto mestá svoju iniciatívu zohľadňovať etický aspekt v rámci svojej činnosti neukončili prijatím etického kódexu. Samotná norma etického charakteru totiž ešte nezaručuje napĺňanie stanovených etických požiadaviek zo strany zamestnancov. Z tohto dôvodu majú uvedené samosprávy prijaté aj ďalšie dokumenty etického charakteru a zriadené špecializované inštalácie etického charakteru, ktorých fungovanie je navyše upravené aj smernicami pre etiku.

Zrejme najprepracovanejší systém zohľadňovania etického aspektu praxe má spomedzi analyzovaných samospráv mesto Žiar nad Hronom. Na webovom sídle mesta možno nájsť odkaz na 11 dokumentov týkajúcich sa etického aspektu praxe. Z pohľadu skúmanej problematiky je však prioritne zaujímavý Etický kódex zamestnanca mesta Žiar nad Hronom (2014), ktorý poukazuje na vyžadovanie slušnosti, porozumenia a ochotného prístupu, zdvorilého správania sa, korektnosť, prejavovanie úcty a čestnosť. Vytvorené sú aj etické inštalácie individuálneho a kolektívneho charakteru. Z pohľadu profesijno-etických cností je dôležité poznamenať, že Splnomocnenec pre etiku v súčinnosti s Radou pre etiku spracováva plán vzdelávania v oblasti etiky, ktorý schvaľuje primátor a za jeho dodržiavanie je zodpovedný Splnomocnenec pre etiku (Smernica pre etiku mesta Žiar nad Hronom, 2014).

Kvalitne spracovanú etickú infraštruktúru má aj mesto Prievidza. Etický kódex zamestnanca mesta Prievidza (2012) u svojich zamestnancov vyzdvihuje slušnosť, zdvorilosť, porozumenie a ochotný prístup, korektné zaobchádzanie a úctivý prístup. Obdobne aj v Prievidzi sú kreované inštancie etického charakteru, ktoré však z pohľadu skúmanej problematiky majú mierne odlišné úlohy. Rada pre etiku sa podobne vyjadruje k plánu vzdelávania v oblasti etiky, ktorý spracováva Splnomocnenec pre etiku, pričom rada sa k nemu len vyjadruje a následne je predložený odboru vnútornej správy, ktorý zabezpečuje jeho plnenie (Smernica pre etiku mesta Prievidza, 2012).

Podobnú štruktúru dokumentov má spracovanú aj samospráva mesta Martin. Norma etického charakteru poukazuje na cnosti v zmysle slušnosti, porozumenia a ochotného prístupu, zdvorilého správania sa a korektného konania spojeného s úctivým prístupom (Etický kódex zamestnanca mesta Martin, 2014). Splnomocnenec pre etiku a transparentnosť má v porovnaní s predchádzajúcimi prípadmi zrejme najsilnejšie postavenie. Vo vzťahu k plánu vzdelávania v etickej oblasti má v podstate výlučné postavenie, pretože Rada pre etiku sa k nemu nevyjadruje a neschvaľuje ho (Smernica pre etiku mesta Martin, 2014).

Medzi samosprávy s týmto prístupom možno zaradiť aj Liptovský Mikuláš. Etický kódex zamestnanca mesta Liptovský Mikuláš (2013) podobne poukazuje na odbornosť, čestnosť, svedomitosť, dôslednosť a zdvorilosť, avšak pridáva aj lojalnosť, porozumenie a ochotu. V rámci mesta je zriadená Komisia pre etiku, ktorá vo vzťahu k skúmanej problematike nemá tak prepracované úlohy ako vyššie spomenuté etické inštancie, ale napriek tomu, že mesto nemá schválenú smernicu pre etiku, etický kódex komisii zveruje úlohu zabezpečovať vo vzťahu k zamestnancom ich poctivosť a čestnosť.

Druhý z uvedených prístupov možno považovať za kvalitatívne lepší. Jeho úspešnosť síce podobne ako v prípade skôr spomenutého prístupu spočíva v konečnom dôsledku na samotnom zamestnancovi, avšak výrazne mu pri napĺňaní požiadaviek stanovených profesijno-etickými cnosťami pomáhajú mechanizmy vytvorené organizáciou. Na tomto mieste je nutné poznamenať, že tieto samosprávy sa tak rozhodli dobrovoľne a bez akéhokoľvek zásahu. Napriek tomu, že existencia špecializovaných inšancií etického charakteru je v podmienkach slovenskej verejnej správy skôr výnimkou, uvedené dobré príklady majú zriadenú špecializovanú inštanciu individuálneho aj kolektívneho charakteru, ktoré sa vzájomne dopĺňajú. Súčasne spomenuté inštancie etického charakteru samostatne alebo na základe vzájomnej spolupráce vytvárajú etickú časť plánu vzdelávania. Svojou činnosťou teda podstatnou mierou prispievajú k rozvíjaniu profesijno-etických kvalít zamestnancov. V tomto zmysle možno povedať, že z koncepčného hľadiska v rámci predmetnej problematiky takto konštruovaná sústava nadväzujúcich mechanizmov reflektuje aktuálne teoretické poznatky.

Výzvy a odporúčania súvisiace s profesijno-etickými kvalitami

Súčasný stav týkajúci sa problematizovanej časti aplikovanej etiky je do veľkej miery potrebné vnímať v súvislosti s celkovou atmosférou v spoločnosti. Etické kvality jednotlivca pracujúceho vo verejnej správe je potrebné chápať aj v kontexte relatívne krátkej doby existencie demokratického zriadenia na Slovensku. Zohľadňovanie etického aspektu v praxi verejnej správy je potrebné vnímať ako prirodzený proces, ktorý je do istej miery konštruovaný a dotváraný požiadavkami verejnosti, ale aj aktuálne prebiehajúcimi globalizačnými a integračnými procesmi. Výzvy a odporúčania majúce súvis s profesijno-etickými cnosťami v oblasti správy vecí verejných možno v zásade rozdeliť do dvoch skupín. Vzhľadom na doposiaľ uvedené možno formulovať súbor nasledujúcich odporúčaní, ktoré priamo súvisia s problematikou etiky vo verejnej správe. Súčasne však možno poukázať na oblasti, ktoré síce súvisia s profesijno-etickými kvalitami, ale svojím obsahom a charakterom v podstate presahujú oblasť skúmania predmetnej časti aplikovanej etiky.

Prvotne sa teda možno zamerať na výzvy, ktoré je možné charakterizovať ako bytostne **súvisiace s predmetom záujmu etiky vo verejnej správe**. Na základe myšlienok uvedených vyššie v texte, možno oprávnene zastávať názor, že sledovanie požadovaných profesijno-etických cností, pomocou ktorých sa zamestnanec verejnej správy dokáže správne rozhodnúť v konkrétnej situácii, je v súčasnosti viac než vhodné a žiadúce. Konkrétny výber cností by v konečnom dôsledku mal byť určitým spôsobom voliteľný, respektíve by mal byť určovaný odporúčacím dokumentom alebo normou etického charakteru. Prístup deklarovania požadovaných profesijno-etických kvalít jednotlivca dokumentom odporúčacieho alebo koncepčného charakteru je identifikovateľný skôr v nadnárodných podmienkach, respektíve v zahraničí. Výhodou tohto prístupu k zadefinovaniu je skutočnosť, že organizácie vo verejnej správe majú k dispozícii určitý výpočet vzorových cností. Na druhej strane nevýhoda takéhoto prístupu spočíva v striktnosti, respektíve voľnosti ich prípadného prebratia. V tomto zmysle by bolo vhodné nájsť určitý kompromis medzi dvoma negatívnymi protipólmi. Prvú krajnosť možno vnímať ako dokument vyžadujúci jeho povinné implementovanie, ale na druhej strane nie je najlepším riešením ani spracovanie dokumentu, ktorého inšpiratívny rozmer nebude podporený kvalitou spracovania či autoritou, ktorá ho vytvorila. V podmienkach Slovenskej republiky vzhľadom na absenciu národnej koncepcie prevláda prístup individuálnej selekcie profesijno-etických kvalít samotnými organizáciami verejnej správy, ktoré sú najčastejšie obsiahnuté v prijímaných normách etického charakteru regulujúcich správanie sa zamestnancov konkrétnej organizácie.

V nadväznosti na uvedené možno nastoliť aj otázku, na ktorú je hľadanie správnej a vyčerpávajúcej odpovede veľmi náročné. Akými cnosťami by mal zamestnanec pracujúci vo sfére správy vecí verejných disponovať, respektíve čo by malo byť súčasťou vyžadovaného komplexu profesijno-etických kvalít? Vychádzajúc z požiadaviek formulovaných v rámci spomínaných eticky významných dokumentov a z vybraných analyzovaných noriem etického

charakteru v územnej samospráve na Slovensku, možno považovať nasledujúce profesijno-etické kvality za tie, ktoré sa v skúmanom súbore dokumentov etického charakteru vyskytujú najčastejšie. Predovšetkým ide o čestnosť a nesebeckosť, pretože prioritným záujmom verejnej správy je sledovanie verejného záujmu. V opačnom prípade a prioritizovaní vlastných záujmov by mohlo dôjsť k ohrozeniu verejného záujmu. Pri podieľaní sa na poskytovaní verejných statkov a služieb je od jednotlivcov bezpodmienečne a veľmi často požadovaná odbornosť na najvyššej možnej úrovni, ktorá by mala byť sústavne prehľbovaná. Opodstatnenosť vyžadovania odbornosti je navyše podporená aj dynamickosťou a komplexnosťou spoločenskej reality, ktorá je umocňovaná globalizačnými procesmi. Súčasne by mala byť vyžadovaná lojálnosť voči organizácii a úlohám determinujúcim jej existenciu. Aspoň v minimálnej miere je totiž vhodné vyžadovať stotožnenie zamestnanca s charakterom a činnosťou organizácie. Pri kontakte s verejnosťou, ale aj v rámci organizácie sa očakáva taktné a zdvorilé správanie sa a konanie. V konečnom dôsledku je to totiž občan, ktorý je v určitej informačnej nevýhode a očakáva zdvorilostný a empatický prístup zo strany zamestnanca organizácie verejnej správy. Jednotlivec by mal s rešpektom, porozumením a tolerantne pristupovať ku každému názoru a postoj, ktorý je prezentovaný v súlade s dobrými mravmi. Ide totiž o jednu z výsad existencie demokratického zriadenia. Od jedinca by mala byť vyžadovaná dôvernosť a mlčanlivosť, pretože v súvislosti s plnením pracovných úloh môže získať prístup k citlivým informáciám, ktoré by v prípade úniku mohli poškodiť fyzické alebo právnické osoby. Normy etického charakteru v tomto kontexte často upravujú povinnosť nezneužívať prístupové identifikátory do jednotlivých databáz.

Ďalšou výzvou, ktorú možno zaradiť do tejto skupiny je prístup samotnej organizácie. Možno sa len prikloniť k názorom spomenutým v rámci prvej kapitoly, že profesijno-etické kvality zamestnanca je potrebné systematicky rozvíjať. Z tohto pohľadu je dôležitá podpora organizácie, ale v konečnom dôsledku aj morálna vybavenosť samotného jednotlivca. V prípade negatívneho nastavenia zamestnanca môže byť snaha organizácie akákoľvek intenzívna a prepracovaná, napriek tomu sa požadované výsledky môžu, ale nemusia dostaviť. Systematický vplyv na udržiavanie a rozvíjanie profesijno-etických kvalít jednotlivca možno podporiť správne fungujúcimi organizačnými inštanciami etického charakteru. Ohliadnuc od faktu, že takéto inštanacie nie sú v slovenskej verejnej správy kreované často, vybrané analyzované prípady miest možno považovať na základe uvedeného za inšpiratívne. Možno ich teda vyzdvihnúť do pozície vhodného dobrého príkladu pre ostatné samosprávy na Slovensku. Cez rozširujúce dokumenty mestá zároveň upravujú potrebu vzdelávania v etickej oblasti, čo je dokumentované prípravou plánu vzdelávania, ktorého časť zameraná na etický aspekt činnosti je pripravovaná, schvaľovaná alebo implementovaná práve zapojením spomínaných etických inšancií individuálneho alebo kolektívneho charakteru.

Významným aplikačným problémom, ktorý súvisí s celým normatívnym aspektom zohľadňovania etiky v praxi verejnej správy je otázka sankcionovateľnosti nedodržovania stanovených etických požiadaviek a teda aj profesijno-etických kvalít. Tento problém možno považovať za aspekt, ktorý je svojím obsahom a charakterom už na hranici predmetu skúmania etiky vo verejnej správe. Dochádza totiž k nevyhnutnosti komplementárneho pôsobenia dvoch normatívnych systémov. Konkrétne ide o prienik právneho a etického normatívneho systému, ktorý je často reflektovaný odborníkmi v teoretickej a praktickej rovine. Komplementárnemu pôsobeniu uvedených normatívnych systémov však v súčasnej spoločnosti nie je venovaná adekvátne pozornosť. Potvrdzujú to aj slová R. Gefferta (2015) o tom, že žijeme v dobe, kedy je preceňovaný význam práva, ktoré je povyšované do pozície absolútneho a jediného správneho normatívneho systému. Praktickú aplikáciu na postkomunistické spoločnosti ponúka český právnik a sociológ J. Příbáň (2001), podľa ktorého tieto po zmene režimu uprednostňovali dlhú dobu výlučne legálne a spravodlivosť trestajúce prostriedky aby zistili, že tieto zlyhávajú. Mal by prevládať pohľad nevyhnutnosti reálneho sankcionovania neprípustného konania, ktorý je podložený rozporom s požiadavkami. Práve v tomto zmysle je možné etickým normatívnym systémom stanoviť požiadavky, ktoré právnomu systému nie sú vlastné a naopak, pričom rovnako je to aj v prípade uloženia sankcie. Na druhej strane možno predostrieť otázky **presahujúce predmet záujmu etiky vo verejnej správe**, ktoré sa však svojím charakterom v konečnom dôsledku dotýkajú skúmanej problematiky profesijno-etických kvalít. Z pohľadu disponovania etickými cnosťami nie je dôležité len ich systematické a sústavné udržiavanie a rozvíjanie, ale dôležitý je prístup samotného jednotlivca a jeho predispozície k spomínaným etickým kvalitám. Práve z tohto dôvodu sú dôležité aspoň určité minimálne predispozície v podobe náklonnosti k požadovaným etickým kvalitám. V tomto zmysle by teda bolo vhodné formulovať určité očakávania už v rámci samotného výberu zamestnancov. Ten je však vzhľadom na to, že ide o pozície v organizáciách verejnej správy upravený legislatívou, ktorá v súčasnosti takéto hľadisko neobsahuje. Pre budúcnosť je však nastolenie tejto otázky aspoň v teoretickej rovine určite na mieste, avšak jej reálnu implementáciu vzhľadom na množstvo skrytých nástrah možno v blízkej budúcnosti len ťažko očakávať.

Zamestnanci disponujúci etickými cnosťami, ktoré sú vyžadované a systematicky rozvíjané svojím správaním sa, konaním a rozhodovaním prispievajú k zlepšeniu zohľadňovania etického aspektu organizácií verejnej správy. Výhody však v tomto prípade možno identifikovať aj v iných aspektoch fungovania verejnej správy. Spomenúť možno atribúty ako dôveru verejnosti alebo legitimitu konkrétnych rozhodnutí verejnej správy. Dôvera občanov vo verejnú správu vo svojej podstate nie je obsiahnutá v legislatíve, ale okrem iného výrazne napomáha aj právnomu aspektu fungovania verejnej správy. Na druhej strane je aj legitimita kvalitou, ktorá je popri legálnosti v rámci verejnej správy v demokratických krajinách oprávnená

zohľadňovaná. Vyžadovaním profesijno-etických cností možno v konečnom dôsledku dosiahnuť lepšie fungovanie jednotlivých funkcií verejnej správy. Predovšetkým ide o ochranno-regulačnú funkciu, prostredníctvom ktorej sú verejnou správou regulované spoločenské vzťahy, ale aj samotná organizácia verejnej správy ako celku. Nemožno však zabudnúť ani na potenciálny vplyv cnostných úradníkov na funkciu poskytovania verejných statkov a služieb verejnosti.

V neposlednom rade je potrebné poukázať na skutočnosť vzájomného vplyvania jednotlivcov pracujúcich v organizáciách verejnej správy a jednotlivcov, v prospech ktorých je verejná správa vykonávaná. Etické požiadavky uplatňované vo verejnej správe by totiž mali okrem iných atribútov reflektovať aj nároky zo strany verejnosti. V konečnom dôsledku je totiž aj verejnosť v pozícii strážcu, ktorý by mal na dodržiavanie vopred stanovených etických štandardov zamestnancov a volených predstaviteľov podieľať sa na správe vecí verejných dohliadať. Na druhej strane by sa aj samotná verejnosť mala podieľať na formovaní požiadaviek, ktoré určujú etické nároky na zamestnancov pracujúcich vo verejnej správe. Verejnosť a samotní jednotlivci totiž nie sú len pasívnym prijímateľom a vykonávateľom etických hodnôt, ale v konečnom dôsledku sú bezpochyby aj ich tvorcom (Adamcová, 2012). Možno teda povedať, že práve verejnosť je tou entitou, komu jednotlivé organizácie verejnej správy slúžia. Z tohto dôvodu by verejnosť a jednotlivci mali mať pri stanovovaní etických požiadaviek vážnejšie slovo. Otázkou však zostáva, do akej miery by sa slovenská verejnosť dokázala v tomto zmysle aktivizovať a zhodnúť.

Zároveň je však celú problematiku profesijno-etických cností potrebné vnímať vo vzťahu k jej limitom. Do veľkej miery totiž etické požiadavky vo všeobecnosti citlivo reagujú a korešpondujú s morálnym vedomím celej spoločnosti. Obmedzením môže do určitej miery v konečnom dôsledku byť nie len samotný prístup zo strany jednotlivých organizácií verejnej správy, ale aj prístup samotného zamestnanca. Súhrnne možno povedať, že etickému aspektu verejnej správy nie je v podmienkach Slovenskej republiky venovaný dostatočný priestor. Nemožno teda očakávať, že jednej z dôležitých súčasti predmetnej časti aplikovanej etiky, ktorou profesijno-etické kvality zamestnancov verejnej správy jednoznačne sú, bude venovaný adekvátny priestor. Napriek tomu možno na základe uvedeného vyzdvihnúť v texte spomenuté dobré príklady miest a ich úpravu disponovania profesijno-etickými kvalitami, ktoré sa dobrovoľne a iniciatívne tejto problematike podrobne venujú.

Záver

Profesijno-etické kvality zamestnancov verejnej správy možno v súčasnosti považovať za jednu z progresívnych oblastí etiky vo verejnej správe. Ich význam v 21. storočí je reflektovaný predovšetkým zahraničnými odborníkmi, eticky významnými dokumentami nadnárodného charakteru, ako aj samotnými normami etického charakteru v podmienkach verejnej správy na

Slovensku. V rámci územnej samosprávy boli identifikované dva odlišné prístupy súvisiace s vyžadovaním profesijno-etických kvalít. Kým prvý bol zo strany organizácie značne pasívny a vyžadoval vysokú mieru aktivity zo strany jednotlivca, druhý prístup je naopak výrazne proaktívny a je charakteristický podporou samotnej organizácie verejnej správy, ale aj využívaním etických inšancií individuálneho a kolektívneho charakteru. Súčasne boli v príspevku načrtnuté východiská reflektujúce aktuálne výzvy a odporúčania, ktoré sa týkajú problematiky profesijno-etických kvalít vo verejnej správe. Z konceptuálneho hľadiska boli štruktúrované do dvoch skupín, a teda východísk a odporúčaní, ktoré priamo súvisia alebo nesúvisia s predmetom záujmu etiky verejnej správy.

Prínosy pre prax vyplývajúce zo systematického vyžadovania a rozvíjania profesijno-etických kvalít boli rozpracované vo viacerých rovinách. V prvom rade možno hovoriť o potrebe vyžadovania profesijno-etických kvalít, pričom demonštratívny výpočet najčastejšie opakujúcich sa kvalít je súčasťou poslednej kapitoly. Ďalším odporúčaním, ktoré sa opiera o dobré príklady miest na Slovensku, je potreba kreovania inšancií etického charakteru, prostredníctvom ktorých je možné komplexnejšie rozvíjanie požadovaných profesijno-etických kvalít u zamestnancov. Súčasne možno systematické vyžadovanie a rozvíjanie profesijno-etických kvalít u zamestnancov verejnej správy vnímať ako potenciálny faktor, ktorý dokáže zlepšiť realizáciu funkcií verejnej správy, ale aj legitimitu rozhodnutí a dôveru občanov vo verejnú správu ako celok.

Vyžadovanie a rozvíjanie profesijno-etických kvalít u zamestnancov však v konečnom dôsledku stojí a padá na tých istých pilieroch ako celá komplexná činnosť, ktorú možno súhrnne nazvať ako zohľadňovanie etiky v praxi verejnej správy. V konečnom dôsledku je totiž kľúčová podpora, ochota a tendencia subjektu územnej samosprávy zohľadňovať a systematicky riadiť etický aspekt činnosti, ktorá je nasledovaná pripravenosťou a aktívnym prístupom zo strany samotného jednotlivca.

Literatúra

ADAMCOVÁ, M. 2012. Etické determinanty vo verejnej politike. In: NOVÁK, M., KOHOUTEK, J. a kol. (eds.): *Politická kultúra mocenských elit v ére globalizácie*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky, Academia Rerum Civilium. 2012. s. 68-71. ISBN 978-80-86879-38-3.

ANNAS, J. 2007. Virtue Ethics. In: COPP, D. (eds.). *The Oxford Handbook of Ethical Theory*. Oxford: Oxford University press. 2007 p. 515-537. ISBN 978-0-19-532591-1.

ARISTOTELES. 1996. *Etika Nikomachova*. Praha: Petr Rezek. 1996, 496 s. ISBN 80-901796-7-3.

ARISTOTELES. 2006. *Politika*. Bratislava: KALLIGRAM. 2006, 302 s. ISBN 80-7149-840-8.

BAKKEN, T. 2009. Risk, Responsibility and conscience: How Does One Communicate About Morality in the Risk Society? In: GARSTEN, Ch., T. HERNES, (eds.). *Ethical Dilemmas in Management*. New York: Routledge. 2009, p. 11-27. ISBN 978-0-415-43760-8.

BENNETT, Ch. 2010. *What is This Thing Called Ethics?* New York: Routledge. 2010, 169 p. ISBN 978-0-415-49154-9.

Code of Conduct for Members of the European Parliament with Respect to Financial Interests and Conflict of Interest. 2012. [online]. [cit. 2016-12-1]. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_EN.pdf

Code of Conduct for OECD Officials. 2008. [online]. [cit. 2016-11-15]. Dostupné na: <https://www.oecd.org/legal/code-conduct.pdf>

Code of Ethics for United Nations Personnel. 2006. [online]. [cit. 2016-11-7]. Dostupné na: https://www.unicef.org/videoaudio/PDFs/Code_of_Ethics.pdf.

Code of Good Administrative Behaviour for the General Secretariat of the Council of the European Union and its Staff in Their Professional Relations with the Public. 2001. [online]. [cit. 2016-12-1]. Dostupné na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0705(01)&from=EN)

DALY, J. L. 2009. Public Administration. In: EMENER, W. G., RICHARD, M. A., BOSWORTH, J. J. *A Guidebook to Human Service Professions*. Springfield: Charles C Thomas Publisher, Ltd. 2009, p. 166-179. ISBN 978-0-398-07851-5.

DWORKIN, G. 2007 Theory, Practice and Moral Reasoning. In: COPP, David (eds.). *The Oxford Handbook of Ethical Theory*. Oxford: Oxford University press. 2007, p. 624-645. ISBN 978-0-19-532591-1.

DYCK, B., NEUBERT, M. J. 2010. *Management: Current Practices and New Directions*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt Publishing Company, 2010. 624 p. ISBN 978-0-618-83204-0.

DŽATKOVÁ, V. 2016. The Role of Civil Society in Public Governance. In: KAWKA, I. (eds.). *ROCZNIK ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ*. 2016, p. 373-383. ISSN 2449-7797.

Ethical Service Handbook for Executive Branch Employees. 2016. [online]. [cit. 2016-12-10]. Dostupné na: [https://www.oge.gov/Web/OGES.nsf/0/0647CF399739D29F852580510059A0E1/\\$FILE/Ethical%20Service.pdf](https://www.oge.gov/Web/OGES.nsf/0/0647CF399739D29F852580510059A0E1/$FILE/Ethical%20Service.pdf)

Etický kódex zamestnanca mesta Kremnica. 2011. [online]. [cit. 2017-02-10]. Dostupné na: <http://www.kremnica.sk/eticky-kodex-zamestnanca-mesta-kremnica/>

Etický kódex zamestnanca mesta Liptovský Mikuláš. 2013. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: <http://www.mikulas.sk/files/Image/samosprava/5-2013-INO.pdf>

Etický kódex zamestnanca mesta Martin. 2014. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: http://www.martin.sk/assets/File.ashx?id_org=700031&id_dokumenty=39639

Etický kódex zamestnanca mesta Prievidza. 2012. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: <http://www.prievidza.sk/upload/wsw/files/file/MESTO/Internesmernice/EKzamestnanca.pdf>.

Etický kódex zamestnanca mesta Vranov nad Topľou. 2011. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: <http://www.vranov.sk/download.php?file=s03/sub/Etick%C3%BD+k%C3%B3dex+volen%C3%A9ho+predstavite%C4%BEEa+mesta>

Etický kódex zamestnanca mesta Žiar nad Hronom. 2014. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: http://www.ziar.sk/download/smernica_pre_etiku_msu.pdf

Etický kódex zamestnanca Nitrianskeho samosprávneho kraja. 2012. [online]. [cit. 2017-02-10]. Dostupné na: <https://www.unsk.sk/Files/ShowFile/22960>

Etický kódex zamestnanca Trenčianskeho samosprávneho kraja. 2016. [online]. [cit. 2017-02-10]. Dostupné na: https://www.tsk.sk/dokumenty/samosprava-urad-tsk/eticky-kodex-zamestnanca-tsk.html?page_id=298635

Etický kódex zamestnancov Mesta Banská Bystrica. 2016. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: http://www.banskabystrica.sk/download_file_f.php?id=809623

Etický kódex zamestnancov mesta Bardejov. 2012. [online]. [cit. 2017-02-10]. Dostupné na: <http://www.bardejov.sk/mestsky-urad/zakladne-dokumenty-msu/eticky-kodex>

Etický kódex zamestnancov Mesta Poprad. 2015. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: http://mobil.poprad.sk/download_file_f.php?id=496785

Etický kódex zamestnancov Prešovského samosprávneho kraja. 2016. [online]. [cit. 2017-02-10]. Dostupné na: https://www.po-kraj.sk/files/dokumenty/Dokumenty-PSK/eticky_kodex_psk/eticky_kodex_zamestnancov_psk2016.pdf

FABUŠ, M. 2013. Etika vo verejnej správe. In: SAPÍK, M., M. NOVÁK, M. BEDNÁŘ (eds.). *Morálka, Etika a Politika: 500 let Machiavelliho díla „Il Principe“*. Kolín: Nezávislé centrum pro studium politiky, Academia Rerum Civilium. 2013, s. 117-126. ISBN 978-80-86879-41-3.

Fourteen General principles. 2016. [online]. [cit. 2016-12-10]. Dostupné na: [https://www.oge.gov/Web/OGE.nsf/0/73636C89FB0928DB8525804B005605A5/\\$FILE/14%20General%20Principles.pdf](https://www.oge.gov/Web/OGE.nsf/0/73636C89FB0928DB8525804B005605A5/$FILE/14%20General%20Principles.pdf)

GEFFERT, R. 2015. Postmoderná civilizácia a fatamorgána ľudských práv s osobitným zreteľom na sociálne práva. Ešte stále kráčaš, demokracia? In: EŠTOK, G., R. GEFFERT, R.

BZDILOVÁ (eds.): *Ľudské práva: Kam kráčaš demokracia*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2015. s.97-104. ISBN 978-80-8152-380-9.

Guide to Obligations of Officials and Other Servants of the European Parliament. 2008. [online]. [cit. 2016-12-1]. Dostupné na: http://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/406411_EN.pdf

HART, D. K. 2001. Administration and the Ethics of Virtue. In: COOPER, L. Terry (eds.), *Handbook of Administrative Ethics*. New York: CRC Press, 2001, p. 131-150. ISBN 0-8247-0405-3.

HENDRYCH, D. a kol. 2014. *Správní věda: Teorie veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer. 2014. 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0.

HURSTHOUSE, R. 1999. *On Virtue Ethics*. Oxford: Oxford University Press. 1999, 288 p. ISBN 0-19-823818-5.

HURSTHOUSE, R. 2006 Virtue Theory. In: LaFOLLETTE, H. (eds.). *Ethics in Practice*. Malden: Blackwell Publishing. 2006, p. 45-57. ISBN 978-1-4051-2943-9.

CHAPMAN, R. A. 2003. *Etika ve veřejné službě pro nové tisíciletí*. Praha: Sociologické nakladatelství. 2003, 263 s. ISBN 80-86429-14-8.

JREISAT, E. J. 2012. *Globalism and Comparative Public Administration*. Boca Raton: CRC Press. 2012, 237 p. ISBN 978-1-4398-5448-7.

KRÁLIK, J., KÚTIK, J. 2013. *Kontrolný systém a jeho subsystemy vo verejnej správe*. Plzeň: Aleš Čeněk. 2013, 216 s. ISBN 978-80-7380-482-4.

LAWTON, A. 2004. Developing and Implementing Codes of Ethics. In: *Viešoji politika ir Administrativimas*. Vol. 3, n. 7, 2004, pp. 94-101. ISSN 1648-2603.

LAWTON, A., J. RAYNER, K. LASTHUIZEN. 2013. *Ethics and Management in the Public Sector*. Abingdon: Routledge. 2013, 208 p. ISBN 978-0-415-57760-1.

LEWIS, C. W. 2015. Ethics Codes and Ethics Agencies: An Implementation. In: H. G. FREDERICKSON, H. G. (eds.). *Ethics and Public Administration*. New York: Routledge. 2015. p. 136-157. ISBN 978-1-563-24097-3.

LYNCH, D., R. THOMAS. 2004. Virtue Ethics, Public Administration, and Telos. In: *Global Virtue Ethics Review*. Vol. 4, n. 5, 2004, pp. 32-49. ISSN 1523-9756.

MaCINTYRE, A. 2004. *Ztráta ctnosti: k morální krizi současnosti*. Praha: OIKOYMENH. 2004, 340 s. ISBN 80-7298-082-3.

MACINTYRE, A., 2007. *After virtue*. New York: Bloomsbury Publishing. 2007, 320 p. ISBN 978-1-7809-3625-3.

MaCKINON, B. 2009. *Ethics: Theory and Contemporary Issues*. Belmont: Wardsworth Cengage Learning. 2009, 512 p. ISBN 978-0-495-50679-9.

MACHIAVELLI, N. 2007. *Vladař*. Praha: XYZ. 2008, 208 s. ISBN 80-8702-173-6.

MACHYNIAK, J. 2013, *Transformácia verejnej správy na Slovensku po roku 1989 – Výzvy a realita*. In: *Teória a prax verejnej správy: zborník Zríspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2013, 51-60. ISBN 978-80-8152-057-0.

MALANKIEVIČOVÁ, S. 2010. *Etika cnosti*. In: GLUCHMAN, V. *Etické teórie súčasnosti*. Prešov: Grafotlač. 2010, s. 175-194. ISBN 978-80-970485-0-1.

MARTINEZ, J. M. 2009. *Public Administration Ethics for the 21st Century*. Santa Barbara: ABC Clio. 2009, 194 p. ISBN 978-0-313-35880-7.

MENZEL, D. C. 2001. *Ethics Management in Public Organizations: What, Why, and How?* In: COOPER, L. T. (eds.), *Handbook of Administrative Ethics*. New York: CRC Press. 2001. p. 355-366. ISBN 0-8247-0405-3.

MENZEL, D. C. 2015. *Ethics and Integrity in Public Service: Issues and Challenges*. In MENZEL, D. C., WHITE, H. L. *The State of Public Administration: Issues, Challenges, and Opportunities*. New York: Routledge. 2015 p. 108-124. ISBN 978-0-7656-2504-5.

MENZEL, D. C. 2017. *Ethics Management for Public and Nonprofit Managers: Leading and Building Organizations of Integrity*. New York: Routledge. 2017. 320 p. ISBN 978-1-138-19016-0.

MORE, T. 2017. *Utópia*. Bratislava: Vydavateľstvo Spolku slovenských spisovateľov. 2017, 119 s. ISBN 978-80-8061-966-4.

ONDROVÁ, D. 2016, *Public Administration, Ethical Integration and Globalization*. In: *European Integration Studies*. 2016, Vol. 12, n. 1, pp. 54-63. ISSN 1588-6735.

PLANT, J. F. 2015. *Ethical Competence and Professionalism in Public Administration*. In: COOPER, T. L., D. C., MENZEL. *Achieving Ethical Competence for Public Service Leadership*. New York: Routledge. 2015, p. 189-217. ISBN 978-0-7656-3246-3.

PLATÓN. 1993. *Ústava*. Praha: Svoboda - Libertas. 1993, 528 s. ISBN 80-205-0347-1.

PŘIBÁŇ, J. 2001. *Právo a politika konverzace*. Praha: G plus G. 2001. 110 s. ISBN 80-86103-36-6.

Putting Ethics to Work - A Guide for UN Staff. 2012. [online]. [cit. 2016-11-7]. Dostupné na: http://www.un.org/en/ethics/pdf/putting_ethics_to_work_en.pdf

Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Code of Conduct for Public Officials. 2000. [online]. [cit. 2016-11-15]. Dostupné na: http://www.ictregulationtoolkit.org/action/document/download?document_id=1422

RICKEN, F. 2002. Antická filosofie. Olomouc: Nakladatelství Olomouc. 2002, 232 s. ISBN 80-7182-134-9.

SEKNIČKA, P., A. PUTNOVÁ. 2016. Etika v podnikání a hodnoty trhu. Praha: GRADA Publishing. 2016, 200 s. ISBN 978-80-247-5545-8.

SLOTE, M. 2004. Morals from Motives. Oxford: Oxford University Press. 2004, 240 p. ISBN 0-19-513837-6.

SLOTE, M. 2010. Essays on the History of Ethics. Oxford: Oxford University Press. 176 p. ISBN 978-0-19-539155-8.

SLOTE, M. 2010. Essays on the History of Ethics. Oxford: Oxford University Press. 2010, 176 s. ISBN 978-0-19-539155-8.

Smernica pre etiku mesta Martin. 2014. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: http://www.martin.sk/assets/File.ashx?id_org=700031&id_dokumenty=39640

Smernica pre etiku mesta Prievidza. 2012. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: <http://www.prievidza.sk/upload/wsw/files/file/MESTO/Interne%20smernice/IS%2072.pdf>

Smernica pre etiku mesta Žiar nad Hronom. 2014. [online]. [cit. 2017-01-25]. Dostupné na: http://www.ziar.sk/download/smernica_pre_etiku_msu.pdf

STAROŇOVÁ, K. a kol. 2014. Systémy štátnej služby: Koncepty a trendy. Bratislava: Vydavateľstvo Univerzity Komenského. 2014, 266 s. ISBN. 978-80-223-3783-0.

SWANTON, CH. 2005. Virtue Ethics: A Pluralistic View. Oxford: Oxford University Press. 2005, 336 p. ISBN 978-0-1992-7847-3.

ŠPINKA, Š. 2014. Prístupy k etice. Praha: Filosofia. 2014, 228 s. ISBN 978-80-7007-430-5.

TÄNNSJÖ, T. 2013. Understanding Ethics. Edingurgh: Edinburgh University Press. 2013, 168 p. ISBN 978-0-7468-8225-6.

The 7 Principles of Public Life. 2013. [online]. [cit. 2016-12-10]. Dostupné na: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-principles-of-public-life--2>.

The European Code of Good Administrative Behaviour. 2015. [online]. [cit. 2016-12-1]. Dostupné na: https://www.ombudsman.europa.eu/showResource?resourceId=1456414129796_code_2015_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en

THOLEN, B. 2011. Public Virtue Approaches. In: DE VRIES M., S., KIM, P. S. (eds.). Value and Virtue in Public Administration: A Comparative Perspective, 2011, p. 33-46. ISBN 978-0-230-23647-9.

ŽUPOVÁ, E. 2017. Vzdelanie starostov obcí na Slovensku a problematika odbornosti v územnej samospráve. In: Sociology and Society. Vol. 2, n. 1, pp. 24-41. ISSN 2453-8086.

Adresa autora

PhDr. Ondrej Mital', PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 04132 Košice 1

E-mail: ondrej.mital@upjs.sk

Institut asistenta sociální péče jako nástroj podpory setrvávání osob v jejich přirozeném prostředí

Miroslav Pilát

Abstract

The article deals with the institute of social care assistant as a means to support keeping people in their natural environment. The opening is dedicated to reformation and transformation of social services in the Czech Republic after the year of 1989, legislative and social starting points of the new system of social services in the Czech Republic and to chosen aspects of the Social reform 2012 in the Czech Republic in the area of social services provision, which led to establishment of social care assistants. Next part of the article deals generally with needs of the users and potential users of social services and their survey. Main part of the article deals with the institute of social care assistant, its legislative grounds and its abuse by providers of unlicensed social housing.

Key words: social care assistant, Czech-British project, Social reform 2012, unlicensed social housing.

Úvod

V České republice dlouhodobě převládala paternalistická úprava sociální oblasti, jejíž kořeny sahaly hluboko do období komunismu. Byl zrušen institut domovského práva, fungující od 19. Století a určující povinnost obce vůči svým příslušníkům. Tento institut byl nahrazen institutem československého občanství a starost o potřebné tak z místních zdrojů přešla na úroveň státu a došlo tak k její výrazné centralizaci a redukci palety poskytovatelů péče – prakticky byl zrušen nestátní neziskový sektor, včetně církevních institucí, jež do té doby hrály v této oblasti významnou úlohu. Důraz byl kladen především na ústavní péči, pečovatelskou službu, která byla v podstatě jedinou poskytovanou terénní službou a poradenství (Koldinská, 2007).

Zásadní zlom v transformaci sociálních služeb znamenal až rok 1989, kdy musel i systém sociální péče reagovat na nové podmínky měnícího se společenského uspořádání.

Zatímco v oblasti sociálního pojištění a státní sociální pomoci v první polovině 90. let docházelo k zásadním legislativním změnám, v oblasti sociální péče přetrvával dosavadní systém.

„Zděděná“ právní úprava pochopitelně nevyhovovala ani uživatelům sociálních služeb, ani nestátním organizacím, které začaly zavádět moderní trendy a poskytovat alternativní sociální služby. Zpočátku vznikaly jako zájmové organizace, které na základě zákona č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, měly podobu občanských sdružení. Zákon nerozlišoval míru obecné prospěšnosti, což se negativně projevovalo v dotační politice vůči občanským sdružením poskytujícím zdravotnické a sociální služby, jejichž specifické nevyhovoval, „...přesto, nebo možná právě proto, zůstávala občanská sdružení ještě o deset let později nejčastější právní formou nestátních subjektů poskytujících sociální služby“ (Koldinská a Marková, 2001, s. 80).

Legislativní východiska nového systému sociálních služeb v ČR

Přestože poskytování sociálních služeb je Evropskou unií⁷ vnímáno především jako předmět národních politik členských států, stála Česká republika na začátku nového tisíciletí před úkolem vydefinovat pojmy kvalita a dostupnost v sociálních službách s ohledem na ochranu práv uživatelů sociálních služeb a připravit pro jejich aplikaci do praxe legislativní a formální prostředí. Z tohoto důvodu se MPSV ČR koncem devadesátých let minulého století rozhodlo uskutečnit rozsáhlou reformu sociálních služeb, kterou podporovala navázaná spolupráce s britským Ministerstvem pro mezinárodní rozvoj, která poskytovala možnost využít zahraničních zkušeností a dosáhnout souladu s požadavky na regulaci sociálních služeb a praxí v zemích EU. Tato spolupráce byla realizována formou česko-britského projektu s názvem Podpora MPSV při reformě sociálních služeb, který probíhal v naší republice v letech 2000-2003.

Hlavním cílem projektu bylo vytvořit podmínky pro vyváženou a vnímavou sociální politiku a praxi sociálních služeb, zajistit, aby sociální služby posilovaly jednotlivce či skupiny ohrožené sociální exkluzí směrem k jejich nezávislosti a soběstačnosti. Důležitým výstupem projektu bylo vytvoření udržitelného, otevřeného a efektivně řízeného systému sociálních služeb, který je koncipován, strukturován, financován, řízen a kontrolován tak, aby prioritně uspokojoval potřeby uživatelů sociálních služeb, nikoliv zájmy jejich poskytovatelů a zadavatelů.

Strategie projektu byla strukturována do tří vzájemně propojených modulů – pilotních projektů, jejichž výstupy byly testovány ve vybraných regionech.

⁷ Evropská unie rovněž hovoří o službách ve veřejném zájmu, mezi něž se také počítají sociální služby, na jejichž regulaci jsou kladeny tři klíčové požadavky. Prvním je kvalita sociálních služeb, která je charakterizována jako souhrn vlastností a charakteristik služby, které souvisejí s jejich schopnostmi uspokojit známé či předpokládané potřeby uživatelů služeb. Druhým požadavkem je dostupnost sociálních služeb, a to jak fyzická, tak ekonomická, sociální, informační a psychologická. Třetím požadavkem je ochrana uživatelů služeb, která je zabezpečována transparentností a bezpečností při poskytování sociálních služeb a aktivní účastí uživatelů při plánování i poskytování sociálních služeb (Skříčková et al., 2007).

První modul se zabýval analýzou potřeb a plánováním služeb na místní úrovni a zavedením postupů pro komunitní plánování a probíhal na území bývalého okresu Písek. Cílem tohoto modulu byl rozvoj inovativních sociálních služeb ve zmíněné lokalitě a zavedení postupů komunitního plánování sociálních služeb.

Druhý modul, který pokrýval oblast standardů kvality a systému jejich účinné kontroly a zavádění systémů udělování licencí, probíhal na území bývalého okresu Olomouc u vybraných poskytovatelů, uživatelů a zadavatelů sociálních služeb.

Třetí modul se zabýval analýzou činností MPSV ČR, vytvářením strategií a s nimi souvisejících podpůrných metodických postupů. Tento modul směřoval k vytvoření modelu tvorby politiky a rozvoji informační strategie pro interní a externí jednání Ministerstva práce a sociálních věcí ČR, k ověření procedur, které podporují dosažení politických cílů, které budou konzistentní se zásadami reformy veřejné správy, a to na všech úrovních veřejné správy. Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb byl v červenci roku 2003 úspěšně ukončen. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR vydalo Zprávu o udržitelnosti výstupů projektu, ve které garantuje snahu postupně zavádět standardy kvality sociálních služeb a komunitní plánování sociálních služeb do dalších regionů České republiky (Česko-britský projekt, 2001; Janák a Pilát, 2012).

Jedním z předpokládaných výstupů této reformy bylo rovněž vypracování a přijetí nové legislativní úpravy, týkající se poskytování sociálních služeb a souvisejících činností v České republice, která byla schválena Parlamentem České republiky usnesením č. 2263 ze dne 14. března 2006 a 31. března 2006 byla vyhlášena jako **zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách**, a to s účinností od 1. ledna 2007.

V zákoně, který přinesl do systému sociálních služeb v ČR mnohem více změn, než by se mohlo ze začátku zdát, jsou stanoveny základní zásady a pravidla pro poskytování sociálních služeb a podrobně upravuje okruh sociálních situací a způsobů jejich řešení. Základní filozofie jeho vzniku se opírala o dva základní cíle. Prvním z nich bylo zabezpečení kvalifikovaných a dostupných služeb těm, kteří je nezbytně potřebují, druhým narovnání právních vztahů mezi státem, poskytovateli a zejména uživateli sociálních služeb s akcentem na ochranu jejich práv a respektování jejich důstojnosti. Právě v tomto momentě přinesl zákon zásadní změnu, a to tím, že opustil dosavadní paternalisticko-direktivní praxi a vytvořil prostředí pro rozvoj vztahů mezi poskytovateli a uživateli sociálních služeb, které byly postaveny na základě dobrovolnosti, rovnoprávnosti a zejména na individuálním přístupu k uživatelům sociálních služeb, jejich sociálním začleňování a předcházení sociálnímu vyloučení (Čámský, Sembdner a Krutilová, 2011).

Ústředním filozofickým prvkem zákona je snaha o aktivizaci uživatelů sociálních služeb s cílem převzít spoluodpovědnost za svůj osud a řešení svojí nepříznivé sociální situace a omezit závislost na poskytovaných sociálních službách. Jedním z hlavních cílů zákona o

sociálních službách je podporovat proces sociálního začleňování a sociální soudržnost společnosti při respektování zásad, že poskytovaná pomoc a podpora lidem v nepříznivé sociální situaci musí být zejména dostupná, efektivní, kvalitní, bezpečná a v neposlední řadě hospodárná.

Vybrané aspekty Sociální reformy 2012 v České republice v oblasti poskytování sociálních služeb

Významnou a velmi diskutovanou změnu do systému poskytování sociálních služeb v ČR přinesl v roce 2011 soubor níže uvedených právních úprav, který je označován souhrnně jako Sociální reforma I. Jedná se zejména o zákon č. 329/2011 Sb. o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů a právní norma, kterou se mění níže zmíněné zákony v souvislosti s výplatou nepojistných dávek. Jedná se konkrétně o zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Za nepojistné sociální systémy jsou u nás považovány pasivní politika zaměstnanosti, státní sociální podpora, příspěvek na péči, dávky sociální péče z titulu zdravotního pojištění a pomoc v hmotné nouzi. Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR v roce 2011 zpracovalo návrhy změn, které zahájily legislativní proces sociální reformy. Z velké většiny změny nabyly účinnosti od 1. ledna 2012 (Janák a Pilát, 2012).

Zmíněná opatření sledují naplnění vytknutých cílů, kterými jsou zejména zlepšení zacílení a adresnosti sociálních dávek a dosažení maximální možné účelnosti těchto dávek, zefektivnění práce orgánů státní správy a snížení administrativní zátěže pro uživatele služeb. Nástrojem k dosažení těchto vytknutých cílů jsou dle názoru MPSV ČR mechanismy, které zabezpečí převedení kompetencí rozhodování o dávkách na jeden správní orgán, a to na Úřad práce ČR, snížení počtu vyplacených dávek jejich agregací do větších celků při zachování prostředků, které jsou nyní vypláceny osobám se zdravotním postižením a zavedení efektivního hodnocení příjmů žadatelů o sociální dávky (Sociální reforma, 2012).

Zákon č. 329/2011 Sb. o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením

Cílem tohoto zákona byla změna ve struktuře dávek pro osoby se zdravotním postižením tak, aby z nepřehledného spektra mnoha dílčích dávek, které byly posuzovány a poskytovány samostatně u několika orgánů veřejné správy, vznikly dvě nové agregované dávky.

Opakovaný příspěvek na mobilitu, který sjednotil příspěvek na úhradu za užívání garáže, příspěvek na individuální dopravu, příspěvek na zakoupení nebo na celkovou opravu

motorového vozidla, příspěvek na zvláštní úpravu motorového vozidla a příspěvek na provoz motorového vozidla.

Jednorázový příspěvek na pomůcky, který agregoval příspěvek na opatření zvláštních pomůcek, příspěvek na úpravu bytu a příspěvek na úpravu motorového vozidla.

Karta sociálních systémů

Stávající právní úprava tzv. karty sociálních systémů (dále jen sKarta) měla řadu nedostatků a přináší závažné problémy, které Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR odmítalo řešit. Zavedení výplaty dávek prostřednictvím karty sociálních systémů představoval zásadní změnu ve výplatě nepojistných sociálních dávek v České republice (např. rodičovský příspěvek, přídavky na děti, příspěvek na péči, dávky pro zdravotně postižené, příspěvek na bydlení, dávky hmotné nouze a podpory v nezaměstnanosti). V případě, že klient převzal od pracovníka úřadu práce sKartu fyzicky, nebylo mu možné ze zákona již vyplácet dávky poštovní poukázkou tak, jak tomu bylo doposud. Na základě smlouvy uzavřené mezi Českou spořitelnou, a.s. a Českou republikou - Ministerstvem práce a sociálních věcí o zajištění administrace výplaty nepojistných dávek a dávek v oblasti státní politiky zaměstnanosti byla za tímto účelem každému držiteli sKarty Česká spořitelna povinna zřídit účet, na nějž Úřad práce ČR dávky zasílal. Česká spořitelna se ve výše uvedené smlouvě zavázala zabezpečit na území České republiky provoz sítě tzv. povinných bankomatů. Zejména klienti z malých obcí si museli v případě zavedení výplaty prostřednictvím sKarty jezdit dávky vybírat do větších obcí či měst, což mnohdy bylo spojeno s nemalými náklady na dopravu. Jako další problém lze uvést, že zejména mnozí senioři dosud neměli účet u banky a ještě víc je těch, kdo nikdy neměli platební kartu a neumí s ní zacházet. U osob bez přístřeší hrozilo zvýšené riziko ztráty karty a tedy nevyplacení dávek, což vedlo k prohloubení jejich stavu sociálního vyloučení.

Karta sloužila rovněž také jako **průkaz osoby se zdravotním postižením**, s jejíž pomocí mohly osoby se zdravotním postižením čerpat stejné výhody, jaké mohly čerpat při předložení průkazu TP, ZTP nebo ZTP/P v papírové podobě. Na sKartě, která nelogicky spojovala platební kartu s veřejnou listinou, jejíž existence není upravena zákonem, ale pouze prováděcím předpisem, bylo navíc uvedeno rodné číslo držitele karty. SKarta plnila rovněž **funkci autentizační**, to znamená, že jejím prostřednictvím bylo možné realizovat činnosti spojené s veřejnou správou prostřednictvím internetu.

Karta sociálních systémů byla zákonem č. 306/2013 Sb. Ke dni 30. 4. 2014 zrušena.⁸

⁸ Někdejší náměstek ministra práce a sociálních věcí Jaromír Drábka Vladimír Šiška byl 30. 9. 2016 na šest let nepravomocně odsouzen do vězení za zmanipulování zakázky na výplatu sociálních dávek. Městský soud v Praze Šiškovi uložil i povinnost uhradit ministerstvu práce způsobenou škodu ve výši 282 milionů korun.

Asistent sociální péče

Zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony přinesl několik výrazných změn v oblasti poskytování sociálních služeb v ČR. Jednou z nich je bezesporu zcela nový institut asistenta sociální péče. Jeho činnost je upravena v § 83 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů, kde jsou taxativně vymezeny podmínky, za kterých může být tato činnost vykonávána. Touto problematikou se podrobněji zabýváme níže.

Potřeby uživatelů a potencionálních uživatelů sociálních služeb

Dříve, než se budeme podrobněji zabývat institutem asistenta sociální péče, považujeme za nezbytné alespoň rámcově se dotknout problematiky zjišťování potřeb lidí jako nástroje podpory jejich setrvání ve svém přirozeném prostředí.

Vymezení potřeb, potřeby uživatelů a potencionálních uživatelů

Potřeby uživatelů sociálních služeb a jejich zjišťování jsou bezesporu ústředními pojmy a nástroji jak v oblasti plánování sociálních služeb, tak jejich poskytování. Jedním z největších, ale bohužel také nejčastějších omylů v oblasti plánování sociálních služeb je skutečnost, že tomuto fenoménu je věnována pozornost pouze v analytické fázi procesu komunitního plánování, bez uvědomění si skutečnosti, že potřeby uživatelů se nejen dynamicky vyvíjejí, ale někdy dokonce radikálně mění.

Pojem potřeba je velmi široký, zákonem u nás nedefinovaný a bývá velmi často různě interpretován. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, v ustanoveních § 94 a § 95 poněkud nešťastně obsahuje formulaci, kterou ukládá za povinnost obcím a krajům **zjišťovat potřeby poskytování sociálních služeb osobám** nebo skupinám osob na svém území.⁹

Tato dle našeho názoru poněkud zavádějící dikce zákona může vést a často v praxi vede k tomu, že při zjišťování potřeb uživatelů se v dotaznících zjišťují chybějící služby dle typologie služeb zákona o sociálních službách, a nikoliv potřeby podpory či pomoci uživatelům sociálních služeb nebo zájemcům o ně. Jsme přesvědčeni, a současná praxe to

⁹ Na straně druhé nově v § 3 písm. h) zákona č. 254/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, se za střednědobý plán rozvoje sociálních služeb považuje strategický dokument obce nebo kraje schválený na dobu 3 let, který je **výsledkem aktivního zjišťování potřeb osob** na území obce nebo kraje a hledání způsobů jejich uspokojování s využitím dostupných zdrojů.

i potvrzuje, že lidé jsou schopni velmi dobře specifikovat a popsat svoje potřeby, ale že řadu z nich nelze řešit sociální službou, jelikož sociální služby pochopitelně nemohou řešit celé spektrum lidských potřeb. Dostupnost sociálních služeb a potřeby osob na daném území jsou jednoznačně ve vzájemném vztahu, dostupnost by měla odpovídat na potřeby (Úlehla, 2008). Znalost potřeb uživatelů sociálních služeb se tedy stává základním informačním zdrojem při vytváření komunitního plánu sociálních služeb, a to zejména z toho důvodu, že komunitní plán má vycházet vstříc potřebám uživatelů služeb s ohledem na místní možnosti a podmínky. Ve své podstatě se jedná o zcela zásadně nový přístup, který je de facto tím, co dělá plánování sociálních služeb komunitním.

Zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb

Problematikou zjišťování potřeb z pohledu sociokulturní antropologie se ve své práci zabývá Kavalír (2006). Kavalír poukazuje na tu skutečnost, že paradoxně proces zjišťování potřeb uživatelů sociálních služeb, který by v žádném případě neměl sloužit jako náhrada přímé participace uživatelů na procesu komunitního plánování, bývá obvykle nejslabším článkem analytické části komunitního plánování sociálních služeb. Důvod lze spatřit v tom, že techniky zjišťování potřeb uživatelů si vyžadují dostatečný a erudovaný znalostní základ z oblasti sociologie a kulturní antropologie.

„Bradshaw (In Ervin, 2000) rozlišuje čtyři druhy potřeb: normativní, pociťované, vyjadřované a srovnávací“ (Kavalír, 2006, s. 32).

Kavalír (2006) je ve svojí práci popisuje následujícím způsobem, který nám může lépe pochopit komplexnější hodnocení potřeb.

Normativní potřeby (normative needs) jsou na základě studií a dlouhodobé zkušenosti s uživateli sociálních služeb určovány poskytovateli služeb anebo experty. Někdy mohou mít podobu měřitelných čísel, v sociální oblasti se například jedná o stanovení hranice chudoby, která je vyjádřena určitým procentem z příjmu. Potřebu tak zakládá odchylka od normativu. V oblasti komunitního plánování sociálních služeb se můžeme setkat s normativy stanovenými Průšou (1997) ¹⁰, které stanovují počet míst u vybraných typů rezidenčních služeb připadajících na 1000 nebo 10 000 obyvatel a jejichž přepočtem je možné získat údaje odpovídající řešenému území. Tyto údaje je však nutno brát pouze orientačně, jelikož nerespektují specifické situace u obyvatel jednotlivých obcí a regionů. Na druhé straně jsou často jediným referenčním rámcem umožňujícím srovnání.

¹⁰ PRŮŠA, Ladislav, ed. *Obce, města, regiony a sociální služby*. 1. vydání. Praha: Sociopress, 1997. ISBN 80-902260-1-9.

Pocitované potřeby (felt needs) bývají zjišťovány tak, že lidé jsou přímo dotazováni, co aktuálně chtějí. Vzhledem ke skutečnosti, že je velmi pravděpodobné, že dotazované osoby budou své potřeby rozšiřovat o svá ideální přání, je často obtížné je stanovit. Na druhé straně se setkáváme se skutečností, že někteří lidé se ostýchají si vědomě připustit, že nějakou pomoc skutečně potřebují. Navíc není reálné očekávat, že lidé budou schopni definovat své potřeby tak, aby byly kompatibilní s konkrétní sociální službou.

Vyjadřované potřeby (expressed needs) jsou chápány jako pocitované potřeby, které směřují k poplávce po nějakém zásahu nebo řešení. Jako příklad uvádí Ervin (in Kavalír, 2006) lobování nebo demonstrace, kdy lidé dávají přímo najevo, co chtějí. V oblasti poskytování sociálních služeb se zpravidla jedná o vyhledání příslušné sociální služby a o oslovení poskytovatele jako zájemce o službu, popřípadě zápis do pořadníku čekatelů na službu. V rámci komunitního plánování sociálních služeb nacházíme prostor pro vyjadřované potřeby právě v pracovních skupinách, ve kterých by měli být podle hlavních zásad komunitního plánování zapojeni rovněž uživatelé sociálních služeb. Je zřejmé, že motivací pro zapojení se do pracovních skupin ze strany uživatelů sociálních služeb je právě motivováno úsilím o prosazení řešení konkrétních potřeb postavených na reálném základě, než formulování vizí řešících hypotetické situace.

Koncept komparativních potřeb (comparative needs) vychází z předpokladu, že lidé spadající do určité kategorie mívají většinou stejné nebo alespoň podobné potřeby. Můžeme tedy vycházet z předpokladu, že i když sociálních služeb využívají pouze zástupci určité kategorie, budou mít i ostatní stejné nebo podobné potřeby. V oblasti plánování sociálních služeb lze definovaného souboru komparativních potřeb pro určité cílové skupiny uživatelů sociálních služeb využít jako jednoho z podkladů v regionech, kde se nepodaří kontaktovat a popřípadě zapojit uživatele řešené cílové skupiny (např. u lidí ohrožených drogovou závislostí, kteří využívají služeb neznámých poskytovatelů v jiných regionech, kdy poskytovatelé sociálních služeb s regionální působností nezjišťují bydliště uživatelů, a proto se nemohou vyjádřit k počtu uživatelů v dané oblasti a ani s nimi zprostředkovat kontakt).

„Pro účely zjišťování potřeb uživatelů při komunitním plánování sociálních služeb postačí zredukování 4 Bradshawových typů potřeb na 2 kategorie:

1. **potřeby deklarované uživateli služeb** (pocitované a vyjadřované),
2. **potřeby uživatelů stanovené poskytovateli a dalšími odborníky v dané oblasti** (normativní/komparativní).“ (Kavalír, 2006, s. 37)

Je přínosné mít z teorie potřeb na zřeteli, že běžně dochází k odlišnostem mezi tím, jak různí lidé dokáží artikulovat své potřeby, při čemž někteří mohou mísit své „skutečné“ potřeby s ideálními přáními řešícími jejich hypotetické situace. Proto konečným arbitrem znění a definice potřeb uživatelů je vždy někdo jiný, někdo, kdo má možnost nadhledu, srovnání a analýzy a syntézy (Skřičková et al., 2007).

Institut asistenta sociální péče

Jak bylo výše zmíněno, zákon č. 366/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony přinesl několik výrazných změn v oblasti poskytování sociálních služeb v ČR. Jednou z nich je bezesporu zcela nový **institut asistenta sociální péče**. Jeho činnost je upravena v § 83 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách ve znění pozdějších předpisů, kde je taxativně vymezeno, že asistentem sociální péče může být pouze fyzická osoba, která je starší 18 let věku a je zdravotně způsobilá (zdravotní způsobilost se posuzuje podle § 29 odst. 1 písm. e) zákona o sociálních službách). Jedná se o jinou než blízkou osobu¹¹ (např. soused), která není registrovaným poskytovatelem sociálních služeb a která nemusí mít k této činnosti živnostenský list. Asistent sociální péče je povinen s osobou, které poskytuje pomoc, uzavřít formální písemnou smlouvu o poskytnutí pomoci, která musí ze zákona mít obligatorními náležitostmi, kterými jsou označení smluvních stran, rozsah pomoci, místo a čas poskytování pomoci výše úhrady za pomoc. Asistent sociální péče nemůže tuto činnost vykonávat jako podnikatel.

Budeme-li zjišťovat skutečné potřeby občanů, kteří jsou závislí na pomoci jiné fyzické osoby, můžeme, určitě i dojdeme, k názoru, že některé jejich potřeby lze saturovat jinými činnostmi, než je poskytování registrovaných, a často pro uživatele i zbytečně drahých, sociálních služeb. Jedná se zejména o obstarávání nákupů, běžné pochůzky, pomoc při zajištění stravy, pomoc při zajištění chodu domácnosti (běžný úklid a údržba domácnosti, údržba domácích spotřebičů, pomoc při zajištění velkého úklidu domácnosti, velký nákup, nákup ošacení a nezbytného vybavení domácnosti, praní a žehlení ložního prádla, popřípadě jeho drobné opravy), zprostředkování kontaktu se společenským prostředím (doprovázení dospělých do školy, školského zařízení, zaměstnání, k lékaři, na orgány veřejné moci a instituce poskytující veřejné služby a doprovázení zpět).

Tato nová forma podpory je směřována k lidem, kteří potřebují pomoc v péči o vlastní osobu z důvodu věku, nemoci či zdravotního postižení a chtějí zůstat ve svém přirozeném sociálním prostředí bez nutnosti využívat registrovaných sociálních služeb.

Úhradu za poskytnutou pomoc hradí asistentu sociální péče osoba se zdravotním znevýhodněním ze svého příspěvku na péči. Zavedení institutu asistenta sociální péče

¹¹ Za osoby blízké se pro účely zákona o sociálních službách považují manželé, příbuzní v řadě přímé, děti, sourozenci, zeť, snacha a manžel rodiče, a to kteréhokoli z manželů.

umožňuje zajištění péče osobě, která z důvodu zdravotního znevýhodnění, chronického onemocnění nebo věku, v místě, kde služby neposkytuje žádný registrovaný poskytovatel sociálních služeb, který by tak mohl péči zajistit anebo není žádná jiná možnost individuální péče ze strany rodinných příslušníků. Pokud asistent sociální péče odvádí řádnou péči, není omezen v počtu osob, kterým chce, poskytnou péči, pouze odvádí daň z příjmu v případě, že jeho měsíční příjem je vyšší než 13 200 Kč. **Přijatá částka z příspěvku na péči** jako úhrada za poskytnutou péči je tedy v případě poskytování péče asistentem sociální péče **osvobozena od povinnosti zdaňování**, a to tak, že od daně z příjmů je měsíčně osvobozena v úhrnu částka do výše příspěvku na péči pro osobu ve IV. stupni závislosti na pomoci jiné fyzické osoby (úplná závislost) v souladu s ustanovením § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, (tj. částka do výše 13 200 Kč měsíčně). Výkon asistenta sociální péče není podmíněný žádnou registrací poskytovatele sociální služby, ani k této činnosti nemusí mít asistent sociální péče živnostenský list. Úhrada za péči se nepovažuje za součást příjmů ani pro účely dávek státní sociální podpory, pomoci v hmotné nouzi ani v jiných případech, kdy se bere zřetel na výši příjmu, Úhrada za péči se nepřipočítá k jiným příjmům a nemůže tedy být důvodem ke zvýšení daně.

Nahlásí-li asistent sociální péče své zdravotní pojišťovně a příslušné okresní správě sociálního zabezpečení, že je hlavní pečující osobou, není povinen platit sociální a zdravotní pojištění. Doba péče o osobu, které asistent poskytuje pomoc, je započítávána jako doba odpracovaná při nárocích na starobní důchod (Sociální reforma, 2012).

Podle stanoviska MPSV ČR asistent sociální péče musí být vždy uveden jako pečující osoba v žádosti o příspěvek na péči (na formuláři „Oznámení o poskytovateli pomoci“) pro účely rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce o přiznání příspěvku. Povinnost uzavření písemné smlouvy o poskytnutí pomoci je předmětem kontroly využívání příspěvku na péči v souladu s ustanovením § 29 zákona o sociálních službách. Kontrolu provádějí krajské pobočky Úřadu práce. Krajská pobočka kromě dalšího kontroluje také to, zda je pomoc poskytována osobně tím, kdo byl uveden v žádosti o příspěvek, popřípadě ohlášen podle § 21 odst. 1 písm. d) nebo § 21 odst. 2 písm. c) zákona o sociálních službách. Kontroluje i to, zda způsob poskytované pomoci a její rozsah odpovídá stanovenému stupni závislosti a zda je pomoc zaměřena na základní životní potřeby, které podle výsledku posouzení stupně závislosti okresní správou sociálního zabezpečení není osoba schopna zvládat (Asistent sociální péče, 2013).

Pro účely zdravotního pojištění se z titulu takového příjmu nestává osoba zaměstnancem (§ 5 písm. a) bod 1. zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a

doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“) a nehradí z něj pojistné.¹²

Podle § 7 odst. 1 písm. g) výše zmíněného zákona je stát plátcem pojistného prostřednictvím státního rozpočtu za osoby, které jsou závislé na péči jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), a osoby pečující o tyto osoby, a osoby pečující o osoby mladší 10 let, které jsou závislé na péči jiné osoby ve stupni I (lehká závislost) (Asistent sociální péče, 2012).

Při posuzování účasti sociálního asistenta na důchodovém pojištění prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění se postupuje podle ustanovení § 5 odst. 1 písm. s) zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů. Důchodového pojištění jsou při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně účastny osoby pečující osobně o osobu mladší 10 let, která je závislá na péči jiné osoby ve stupni I (lehká závislost), nebo o osobu, která je závislá na péči jiné osoby ve stupni II (středně těžká závislost) nebo stupni III (těžká závislost) anebo stupni IV (úplná závislost), pokud spolu žijí v domácnosti. Podmínka domácnosti se nevyžaduje, jde-li o blízkou osobu. Asistent sociální péče není pro účely důchodového pojištění považován za osobu blízkou automaticky, ale pouze v případě, že půjde současně o osobu definovanou v § 24 zákona o důchodovém pojištění. Tyto pečující osoby jsou účastny důchodového pojištění prostřednictvím institutu náhradních dob pojištění, za které není pojistné (ani jiné platby) na důchodové pojištění odváděny (nepříspěvkové doby). O době a rozsahu péče pro účely započtení náhradní doby pojištění vydává rozhodnutí příslušný orgán sociálního zabezpečení. Doba péče o osobu, které asistent poskytuje pomoc, je tedy započítávána jako doba odpracovaná při nárocích na starobní důchod (Asistent sociální péče, 2013).

Asistent sociální péče může být za předpokladu splnění zákonných podmínek být veden jako uchazeč o zaměstnání na Úřadu práce ČR a pobírat podporu v nezaměstnanosti. V tom případě však musí dostát všem povinnostem, které jsou na uchazeče o práci kladeny - mít volnou kapacitu na práci, dostavovat se na schůzky apod. Pokud tak neučiní, budete z evidence vyřazen a dalších 6 měsíců nebude mít možnost se na Úřad práce ČR evidovat. Uchazečům o zaměstnání je státem hrazeno sociální a zdravotní pojištění, nikoli však nemocenské pojištění (Pulščáková, 2016).

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, v § 106, který se zabývá správními delikty, uvádí, že asistent sociální péče se dopustí přestupku tím, že neohlásí úmrtí oprávněné osoby ve lhůtě do 8 dnů a rovněž tím, že neuzavře písemnou

¹² Podle § 5 písm. a) bod 1. zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, se pro účely zdravotního pojištění za zaměstnance považuje fyzická osoba, které plynou nebo by měly plynout příjmy ze závislé činnosti nebo funkční požitky podle zákona upravujícího daně z příjmů, s výjimkou osoby, která má pouze příjmy ze závislé činnosti a funkčních požitků, které nejsou předmětem daně nebo jsou od daně osvobozeny.

smlouvu o poskytnutí pomoci s osobou, které poskytuje pomoc. Za tyto přestupky lze uložit pokutu až do výše 20 000 Kč, přičemž tyto správní delikty podle zákona o sociálních službách v prvním stupni projednávají krajské pobočky Úřadu Práce ČR.

Institut asistenta sociální péče a jeho zneužití při poskytování pobytových sociálních služeb bez oprávnění

Člověku, který je nesoběstačný a potřebuje péči, se může pomoci dostávat docela neformálně buď od osoby blízké nebo asistenta sociální péče, nebo profesionálně formou sociální služby. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 78 odst. 1, že sociální služby lze poskytovat jen na základě oprávnění, které vzniká rozhodnutím krajského úřadu o registraci. Ne všichni poskytovatelé tento zákonný požadavek respektují. V důsledku toho se vyhýbají plnění zákonných požadavků na kvalitu sociálních služeb a státní kontrole. Neregistrovaná zařízení poskytují služby i klientům, kteří jsou v různém stupni závislí na pomoci druhé osoby. Péče o takto zranitelné osoby se dotýká jejich zdraví a lidské důstojnosti, proto má být pečlivá a v mnoha ohledech odborná a s dostatečnými zárukami kvality a ochrany práv klientů. Poskytování sociálních služeb bez oprávnění představuje správní delikt, za který může být uložena pokuta až do výše 1.000 000 Kč.¹³

Sociální služby v České republice lze poskytovat pouze na základě oprávnění k poskytování sociálních služeb dle § 78 zákona o sociálních službách. Pokud provozovatel tímto oprávněním nedisponuje, dopouští se správního deliktu neoprávněného poskytování sociálních služeb dle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách. Registraci dle § 78 zákona o sociálních službách totiž nelze obejít tím, že provozovatel zapíše obecně prospěšné služby do rejstříku obecně prospěšných společností, nebo získá živnostenské oprávnění. Živnostenský zákon v § 3 odst. 3 písm. af) stanoví, že živností není poskytování sociálních služeb. Obdobně nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, uvádí, že obsahem činnosti „poskytování služeb pro rodinu a domácnost“ není poskytování sociálních služeb podle zákona o sociálních službách. Rozsah, v jakém provozovatel své služby poskytuje, podstatně přesahuje okruh činností, ke kterým má živnostenské oprávnění, a proto může svým jednáním naplňovat skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného podnikání dle § 251 odst. 1 trestního zákoníku.

¹³ Systematické návštěvy veřejné ochránkyně práv ukazují, že v neregistrovaných zařízeních často dochází ke špatnému zacházení. Ochránkyně v roce 2014 vydala souhrnnou zprávu ze svých návštěv v těchto zařízeních. Tento problém přiznalo MPSV ČR, úředníci ministerstva ho budou napříště řešit razantněji než dosud. Od ledna 2014 došlo ke zvýšení pokuty za poskytování sociálních služeb bez oprávnění (jedná se o správní delikt podle § 107 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách) z 250 000 korun na jeden milion, krajské úřady mohou pokutu uložit opakovaně.

Činnost ubytovacích zařízení, která osobám závislým na péči druhé osoby poskytují také stravu a komplexní péči (ve smyslu péče stanovené zákonem o sociálních službách pro jednotlivé typy pobytových sociálních služeb – např. domov pro seniory, domov se zvláštním režimem), je nelegální. Pokud provozovatel nedisponuje oprávněním k poskytování sociálních služeb, dopouští se nejenom správního deliktu neoprávněného poskytování sociálních služeb dle § 107 odst. 1 zákona o sociálních službách, ale pokud poskytuje tyto služby neoprávněně ve větším rozsahu, dopouští se i trestného činu neoprávněného podnikání (Veřejný ochránce práv, 2014).

Podle Veřejného ochránce práv (2014)¹⁴ se některá zařízení se pokoušela obejít povinnost registrace využitím institutu asistentů sociální péče (podle § 83 zákona o sociálních službách). Formálně péči potřebným klientům pobírajícím příspěvek na péči poskytovali asistenti sociální péče zapsaní na Úřadu práce ČR v Oznámení o poskytovateli pomoci. Asistenti měli sjednané smlouvy o poskytnutí pomoci a byli zároveň zaměstnanci společnosti, která provozovala neregistrované zařízení. Podle názoru veřejné ochránkyně práv bylo zjevným cílem obejít podmínky registrace a působit skrze práci zaměstnanců deklarovaných jako asistenti mimo systém sociálních služeb. Asistenti sociální péče se starali o všechny klienty, nejen o ty, u nichž jsou uvedeni jako asistenti na Úřadu práce, přičemž ani nevěděli, s kolika klienty měli uzavřenou smlouvu.

Z popisu toho, jak asistenti sociální péče v zařízení fungovali, vyplývá, že využití asistenta sociální péče v tomto případě neodpovídá účelu a povaze tohoto institutu, tedy „zajistit dostupnost potřebné pomoci v oblastech s málo dostupnými sociálními službami terénního charakteru a současně umožnit lidem, kteří vyžadují pomoc jiné fyzické osoby, aby mohli i nadále zůstat ve svém přirozeném domácím prostředí bez nutnosti využívat pobytových zařízení sociálních služeb“. Asistent péče je institut, který má umožnit lidem závislým na pomoci druhé osoby obejít se bez pobytové služby. V zařízení byla pomocí asistentů vytvořena právě pobytová instituce a zřejmým účelem zavedení asistenta sociální péče byla pouze snaha o získání příspěvku na péči od klientů a obcházení zákonné povinnosti registrace poskytování sociální služby (Veřejný ochránce práv, 2014)

Závěr

¹⁴ V roce 2013 veřejná ochránkyně práv navštívila 7 ubytovacích zařízení pro seniory, v nichž byly poskytovány sociální služby poskytovatelem, který k poskytování sociálních služeb nebyl řádně registrován či který tyto služby poskytoval ve větším rozsahu, než bylo v příslušné registraci stanoveno (tj. fakticky poskytoval pobytové sociální služby místo služeb terénních). Některá pochybení, zjištěná během systematických návštěv těchto zařízení, byla dle názoru ochránkyně natolik závažná, že mohla dosahovat intenzity trestného činu. Proto se, doposud v případě 4 zařízení, ochránkyně obrátila na příslušná okresní státní zastupitelství a v souladu s § 21a odst. 4 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, je seznámila se svými zjištěními. Taková oznámení předložila svojí zprávou z návštěvy dotčeného zařízení (Veřejný ochránce práv, 2014).

Institut asistenta sociální péče i přes vše zmíněné výhody, jak pro pečovanou osobu, tak pro pečující stranu nemá v našich podmínkách takové uplatnění, jak by si zasloužil. Dle našeho názoru se na této skutečnosti podílí synergicky několik faktorů. Autorova empirie ukazuje na to, že osoby, které jsou závislé na pomoci jiné fyzické osoby, dávají přednost registrovaným sociálním službám, které jsou z jejich pohledu profesionálnější a lépe kontrolovatelné. Mediální kauzy okolo tzv. neregistrovaných sociálních služeb, které v nedávné době ve sdělovacích prostředcích proběhly, rovněž institutu asistenta sociální péče, který byl v některých případech zneužíván, na jeho popularitě nepřidaly. V tomto kontextu i někteří zástupci Ministerstva práce sociálních věcí ČR¹⁵ víceméně deklarovali možnost vypuštění tohoto institutu ze zákona o sociálních službách, čím by došlo dle našeho názoru klasického vylití dítěte s vaničkou. Skutečností však zůstává, že dlouho připravovaná a diskutabilní tzv. velká novela zákona o sociálních službách s institutem asistenta sociální péče nadále počítá.

Literatura

Předkládaný text je původní autorský (není-li uvedeno jinak), který případně rozpracovává témata či teze obsažené již v publikovaných pracích autora v níže uvedeném seznamu literatury.

Výchozí autorovy práce

JANÁK, Dušan, Miroslav PILÁT a Jan BEZDĚK. *Rozdělování sociálních nerovností pod patronací státu. Situační analýza Osoblažska a možnosti jeho socioekonomického rozvoje*. Opava: Slezská univerzita v Opavě, 2014. ISBN 078-80-7248-3.

PILÁT, Miroslav. *Komunitní plánování sociálních služeb v současné teorii a praxi*. Praha: Portál, 2015. ISBN 978-80-262-0932-4.

PILÁT, Miroslav. Sociální reforma 2012 v ČR – vybrané aspekty z oblasti poskytování sociálních služeb. *Revue sociálních služeb*, 2013, ročník 5, č. 1, s. 68-79. ISSN: 1338-1075.

PILÁT, Miroslav. Social reform 2012 in the Czech Republic-chosen aspects. In: ŽILOVÁ, Anna, Alena NOVOTNÁ, Venus M. JOSEPH & al., eds. *European and global contexts of poverty in the period of social and demographic transformations of the society*. Milano: EDUCatt, 2014, s. 179-188. ISBN 978-88-6780-072-8.

¹⁵ V rámci jednoho z hlavních referátů na XIII. Hradeckých dnech sociální práce dne 23. 9. 2016 ředitel odboru sociálních služeb, sociální práce a sociálního bydlení MPSV ČR Mgr. David Pospíšil prohlásil, že dle jeho názoru by měl být pro zneužívání institutu asistenta sociální péče zrušen (Pospíšil, 2016).

Další použitá a doporučená literatura

Asistent sociální péče [online]. MPSV, c2012 [cit. 2013-7-5]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/13928>

ČÁMSKÝ, Pavel, Jan SEMBDNER a Dagmar KRUTILOVÁ. *Sociální služby v ČR v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Portál, 2011. ISBN 978-80-262-0027-7.

Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb [online]. Praha: MPSV, c2001 [cit. 2001-6-11]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/mhtml:file://E:\Česko britský projekt na podporu reformy sociálních služeb\Česko-britský projekt Podpora MPSV při reformě sociálních služeb.htm>

JANÁK, Dušan a Miroslav PILÁT. Vývoj právních norem k sociální péči a sociálním službám v Československu a v České republice od roku 1956. In: KRAJČÍK, Vladimír, Dušan JANÁK ml. a kol. *Mikropodnikání v sociálních službách*. Ostrava-Opava: Vysoká škola podnikání a. s. a Slezská univerzita v Opavě, 2012, s. 13-64. ISBN 978-80-72-48-766-0.

KAVALÍR, Aleš. *Komunitní plánování sociálních služeb – příklad uplatnění antropologie v praxi*. Plzeň, 2006, 90 s. Diplomová práce. Filozofická fakulta Západočeské univerzity v Plzni, Katedra antropologie. Vedoucí diplomové práce Tomáš Hirt.

KOLDINSKÁ, Kristina. Legislativní zakotvení sociálních služeb v ČR. In: MATOUŠEK, Oldřich a kol. *Sociální služby*. Praha: Portál, 2007, s. 35-51. ISBN 978-80-7367-310-9.

KOLDINSKÁ, Kristina a Hana MARKOVÁ. *Sociální pomoc a právo*. Praha: Orac, 2001. ISBN 978-80-86-19-938-2.

POSPÍŠIL David. *Dostat šanci žít doma* (přednáška) Hradec Králové: MPSV ČR a Ústav sociální práce, Univerzita Hradec Králové, 23. 9. 2016.

PULŠČÁKOVÁ Lenka. Může být asistent soc. péče současně v evidenci úřadu práce? [online]. Praha: Diakonie c2016 [cit. 2017-3-26]. Dostupné z: <http://www.pecujdoma.cz/poradna/poradna-socialne-pravni/muze-byt-asistent-soc-pece-soucasne-v-evidenci-uradu-prace/>

Sociální reforma 2012 [online]. MPSV: Praha, c2012 [cit. 2012-4-12]. Dostupné z: <http://socialnireforma.mpsv.cz/cs/23>

SKŘIČKOVÁ, Zuzana et al. *Metodiky pro plánování sociálních služeb*. 1. vydání. Praha: Centrum pro komunitní práci, 2007. ISBN 978-80-86902-44-9.

ÚLEHLA, Ivan. Zajištění dostupnosti plánování sociálních služeb na principech komunitního plánování. In: *Manuál zadavatele sociálních služeb*. Praha: Instand, 2008.

VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV. *Činnost veřejné ochránkyně práv při zjištění podezření ze spáchání trestného činu v průběhu systematické návštěvy ubytovacího zařízení pro seniory* [online]. Praha: Veřejný ochránce práv, c2014 [cit. 2017-3-26]. Dostupné z:http://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/ochrana_osob/ZARIZENI/Socialni_sluzby/Tr estni-oznameni-VOP.pdf

Adresa autora

PaedDr. Miroslav Pilát, Ph.D.

Slezská univerzita v Opavě

Fakulta veřejných politik v Opavě

Ústav veřejné správy a regionální politiky

E-mail: miroslav.pilat@fvp.slu.cz

DISKUSIA

Suspension of municipal authorities as a special measure of supervision over local government

Sebastian Bentkowski

Abstract

In the eye of administrative law and doctrine, supervision means a specific, law-based function to ensure the proper functioning of certain elements of the public administration system by legally established entities having the competence to review and evaluate such activities in accordance with the adopted criteria. The basic measures of supervision over the activities of the municipalities include the annulment of acts of local law made by the municipality authorities the dismissal of the executive body and the suspension of the municipality's authorities and the establishment of the commissar board. The purpose of this article is to present the legal and organizational aspects of the application of the supervisory measure by the President of the Council of Ministers in the form of the suspension of municipal authorities.

Suspension of municipal authorities is a special, personal means of supervision, used in the absence of methodological and effective efficiency of the commune authorities. The suspension of the municipal authorities by the Prime Minister and the establishment of the commissar board deprives temporarily of the possibilities of exercising power by municipal authorities elected in the general election by the local community. It is also included in the "extraordinary" measures, because it influences the constitutional and judicial guarantee of independence of action of the local government. By applying this specific supervision measure the local municipality is usually forced to run an illegal financial economy incompatible with the financial economy. The scale of irregularities must empower the supervisory authority to formulate an assessment of retrospective and prospective inefficiencies in the implementation of public tasks

Keywords: supervision, suspension, municipality, territorial self-government

Suspension of municipal authorities as a special measure of supervision over the local government

In the eye of administrative law and doctrine, supervision means a specific, law-based function

to ensure the proper functioning of certain elements of the public administration system by legally established entities having the competence to review and evaluate such activities in accordance with the adopted criteria. The characteristic of supervision is checking and evaluation of the activities of the supervised entities and the possibility of authoritative interference with the activities of such entities. Supervision in public administration should be considered primarily in the aspect of administrative structures, interrelated through appropriate system and organizational regulations. Supervision is particularly important in decentralized structures such as local government, supervision performs function as a stabilizer for the implementation of public tasks, as well as to ensure connectivity between the various elements of the structure, both at the macro level, ie within the whole administration apparatus and at the level of particular units of local government. Surveillance undoubtedly limits the autonomy and freedom of action of local government units, so its scope, criteria and are regulated in the Constitution (Wiktorowska, 2002).

In the legal-constitutional system, the activities of Polish municipalities are monitored from the point of view of legality (art. 171 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Poland).(Stahl, 2002). Supervision over the activity of local self-government is exercised by the Prime Minister and the voivodeship, and in the area of financial matters - regional chambers of account. Supervisory powers have also been assigned to the Parliament, which can dissolve the municipality's authority in case of repeated violations of the Constitution or statutes (Constitution of the Republic of Poland, 1997). The detailed scope, criteria and supervision measures are regulated by the Act on Municipality Self-government, as well as the Act on Regional Chambers of Audit and the Act on Voivod and Government Administration in the Voivodship.

The provisions of Act on Municipality Self-government stipulate that supervision of municipal activities is carried out on the basis of the criterion of legality (art. 85). The legality of the administration is defined as the consistency of action with both laws and executive acts, internal acts and agreements, decisions and other decisions. The supervisory authorities may, however, enter municipal activities only in cases determined by law (art. 87). In doctrine and case-law is accepted that the conformity assessment of "law" is a broader concept than the term "law", but in the case of interference with the activity of local government the extension of interpretation is inadmissible. Therefore, whenever a measure of supervision is invoked, it is always necessary to refer to a specific provision of the act or to an equivalent act that has been infringed. The executive act itself can not be the prerequisite for the supervision measure. The norms in the Constitution and the laws of the supervisory authority of territorial self-government correspond to the requirements of art. 8 paragraph 1 of the European Charter of Local Government. In art.8 ECLG the notion of "administrative control" has been used but this concept should be referred primarily to the supervision of local government.

It should be noted that the ECLG is an important determinant of the way of regulating the criteria and supervision of the activity of local government. In Art. 8 paragraph 2 (first sentence) is written that "all administrative control of the activities of local communities should, in principle, aim only at ensuring compliance with constitutional law and principles. Administrative control may, however, include the control of the purposefulness carried out by the higher level authority in relation to the tasks delegated to the local communities. According to art 8 of ECLG supervision of the realization of commissioned tasks could be carried out in terms of legality and expediency, but the content of art. 171 of the Constitution unequivocally indicates that the only prerequisite for interference by supervisors in the activity of local government is violation of law. The scope and type of supervision measures to be applied should be proportionate to the importance of the interests to be protected under art. 8 paragraph 3 ECLG.

One of the main factors ensuring compliance with the principle of proportionality of supervision measures in relation to the type and degree of irregularities in the activities of the commune authorities is the statutory regulations evaluating the legality. The Local Government Act values such assessments and, depending on the degree of the violation or the nature of the irregularity, provides for the possibility of applying certain surveillance measures. Valuing the formulated assessments according to the criterion of legality consists, for example, distinguishing the relevant and irrelevant contradictions of the law of local law subject to supervision by the voivod. As M. Kamiński rightly observes, the contradiction is a "qualified type of nonconformity that causes two standards with identical hypotheses to be excluded directly and absolutely at the disposal." Significant contradiction of the author defined as a violation of the systemic regulations defining the organization and operation of organs, violation of procedural rules governing the mode of issuing acts and standards of competence, including the objective scope and subjective scope and the legal form of action. On the other hand M. Stec considered violations of substantive provisions not affecting the content of the act and other provisions not related to the form and content of acts, eg regulations concerning the drafting of legal acts.

Another example of evaluating municipal action according to the criterion of legality is the distinction between "violation of law" and "repeated violation of the Constitution and statutes". As a consequence of the violation of the law by the municipality's authorities, depending on a particular case may be eliminated from the legal order of a given legislative act or administrative decision, a veto of a substitute order (strictly regulated by law) or a court's obligation to perform the action (in case of inactivity or chronicity of action). Only repeated infringement (...) of the Constitution or statutes "may result in the application of a supervisory measure to the authorities of the municipality in the form of an appeal of the executive body in the case.

In different way the legislator regulated the scale of assessments on the basis of which it can

suspend the municipal authorities due to incorrect implementation of public tasks. There is no literal reference to the criterion of legality in local government laws. On the other hand, the premise of chronic inefficiency in the implementation of tasks was pointed out. The regulations therefore refer to praxeological principles in assessing the correctness of the implementation of public tasks specified by law. Due to the organizational nature of public tasks, it is a right solution and takes into account the postulates and views of the doctrine.

The above comments and views on the evaluation of the activities of the municipality's authorities regarding the legality and potential consequences of the breach of the law justify the assertion that only activities rated as a qualifying violation of the law in terms of lawmaking due to the importance or application of law or the repetition or permanent lack in the performance of tasks authorizes the supervisory authorities to apply measures to limit the self-reliance of local government units.

In order to exercise supervisory powers over municipalities, the supervisory authorities (the Prime Minister, voivod and regional financial accountants) are equipped with the necessary competences to establish the facts necessary to formulate sound business assessments and, as a consequence, supervisory measures. According to art. 88 of Act on Municipality Self-government, supervisors have the right to request information and data concerning the organization and functioning of the municipality. The above allowances have been regulated in a very general way, compared to e.g., the standards determining the powers of control authorities in terms of establishing the facts. The regulations do not even specify the form in which the supervisory authority should document the findings, as well as the catalog of evidence (except for the request for information and data) that the supervisory authority may perform before applying a specific supervisory measure, such as a hearing as a witness. Regulating competence in general way to determine the facts is usually beneficial to the supervisory authority, because it allows "inspection" to be "freely carried out" on the basis of which the supervisory authority will decide on the need for a supervisory measure. On the other hand, it may lead to excessive interference with the current functioning of the municipality's e.g, by imposing an obligation to provide data and information to the supervisors that is not relevant to the nature and extent of the violation.

Annulment of acts of local law constituted by the municipality authorities, dismissal of executive authority and suspension of municipal authorities and introducing the special administration regime are basic measures of supervision over municipal activities. Annulment of acts constituted by the municipality authorities and directives issued by executive authorities (mayor, president) because of their illegality are the most frequently used measures of supervision over municipal activities in Poland. However evaluated act must violate law in "significant" way. Supervisory authority (voivod or regional chamber of audit, in the case of acts adopted in financial matters) adjudicates the annulment of acts or directives (in whole or in part) no longer

than 30 days from the date of delivery of act or directive. However, it should be noted that the supervisory authority annuls in the form of administrative acts (supervisory decisions) to which the provisions of the Code of Administrative Proceedings apply respectively.

Suspension of municipal authorities is special, personal measure of supervision, used in the absence of methodological and real efficiency of municipal authorities. Suspension of municipal authorities by the Prime Minister and introducing the special administration regime temporarily deprives of the possibility of wielding power by municipal authorities elected in general election by local community. It is also included in the "extraordinary" measures, because it influences the constitutional and judicial guaranteed of self-governing activity of local authorities. Supervision measure in the form of suspension of municipal authorities, in accordance with art. 97 paragraph 1 of Act on Municipality Self-government can be applied in the case of prolonged lack of effectiveness in realization of statutory public tasks entrusted to municipality and no hope for improvement of such a state. It should be noted that premises for suspension mentioned in the above provision are examples of references to praxeological principles in administrative law. Praxeological nature of premises for suspension doesn't mean that the legislator doesn't apply the criterion of legality in the context of the conditions of application of the abovementioned supervisory measure. Because the criterion of legality, according to art. 171 paragraph 1 of The Constitution of the Republic of Poland is the only criterion of supervision over self-government activity. Lack of effectiveness in realization public tasks must always take into account compliance aspect of action on the basis of and within limits of law, i.e. stated defective activity of municipal authorities must violate at the same time provisions regulating form and way of realizing public tasks. Among others the above point of view is confirmed by The Supreme Administrative Court, which stated that "failure to perform statutory public tasks assigned to a unit of territorial local government constitutes violation of the basic, statutory duties of local government. The public authority, which the authorities of local government units are, operate on the basis and within limits of law and performing public tasks is their duty not law. The prolonged ineffectiveness in realization of statutory public tasks entrusted to a municipality is always connected with violation of the Constitution and acts (see adjudication of The Supreme Administrative Court from 24 November 2009, file No. II OSK 1786/09, CBOSA) ".

Praxeological nature of the premises mentioned in art. 97 paragraph 1 of Act on Municipality Self-government requires the definition of an insufficient assessment of the performance of public tasks by municipal authorities. Ratings are statements in which value (positive or negative) is assigned to a certain part of reality. In science there is opinion that any ratings can't be used to evaluate functioning of an organization, but only practical ratings, so those that do not express feelings or emotions, only talk about the suitability or unhelpfulness of a particular factor involved. Efficiency of activity, as one of the premises for the suspension of

municipal authorities is the criterion of evaluation which qualifies as "value" of efficient activity. The main element of the scope of conceptual effectiveness is the cost or value of the result, which makes it possible to compare positively or negatively the desired and undesirable effects. The value of cost is the sum of the values of all negatively evaluated effects of activity. The value of result (useful) is the sum of all positively evaluated effects of activity. If the value of target is equal to the value of result then the action will qualify as effective. In the case of public administration, first of all, realization of legally defined objectives and public tasks, in accordance with the law and in the forms provided for by law is effect of action, which is evaluated positively. Therefore organizing of public administration, which guarantees achievement of legally defined aims and tasks will be effective activity of public administration. On the other hand, lack of effectiveness in realization public tasks by municipal authorities will occur in the case of abandonment of realization own tasks or commissioned tasks or not to achieve effects of such tasks resulting from provisions of the law.

However the above-defined definition of inefficiency can not be used in an abstract manner to evaluate the activities of the municipal authorities. Phrase "lack of effectiveness" has evaluative nature. The assessment of the phrase "lack of effectiveness" makes it necessary to apply the standard referred to art 97 paragraph 1 application of individual and situational assessment. As M. Zdyb points out, "phrases with evaluative nature require systematic clarification, i.e. they acquire content contours only when determining the content of particular individual interests, formed on the basis of substantive administrative law ".Therefore every time supervisory authority, evaluating the effectiveness of municipal authorities in realization public tasks, should specify the type of tasks provided for by law which have not been and are not properly perform and / or aims that are not achieved by a municipality as a result of no realization or inappropriate realization of tasks.

It should be noted that the hypothesis of the norm contained in art. 97 of Act on Municipality Self-government indicates a qualified lack of effectiveness, i.e. prolonged and not promising, as a premise for suspension of municipal authorities. Therefore supervisory authority should evaluate lack of efficiencies by defining appropriate measures beforehand. The term "prolonged" is a determinant on the basis of which supervisory authority defines measure in the form of duration of lack of effectiveness. The period of time accepted by supervisory authority should comply general premise of the violation of law by e.g., failing to meet the statutory deadlines for the commencement and realization tasks, inactivity or chronicity of authorities activities. Ability of municipal authorities to eliminate the lack of effectiveness in the foreseeable short period of time is another determinant to evaluate of lack of effectiveness. In this case legislator uses the term "no hope for rapid improvement". The financial system of public administrations predicts essentially a one-year period of planning and accounting for public tasks which are financed from the municipal budget or the state budget. It can be

assumed that the appropriate period for evaluation of the protracted ineffective implementation of the municipality should be a period not shorter than one year . However evaluation of opportunities for "quick improvement" should take into account a maximum of one year to bring about realization of tasks accordance to law. Otherwise there is a risk that the supervisory authorities may exceed range of the supervisory intervention, assuming that several weeks of delay in the execution of the tasks entitle to suspend municipal authorities. It would be inconsistent with the substance of the supervision to deprive supervisory authorities of the possibility of suspending municipal authorities in the case of submitting repair programs which assume reaching accordance to law only after few years.

Measures of prolonged and not fast-fixing measures of ineffectiveness may be expressed numerically in the form of indicators and thresholds of a financial nature that exceed the applicable law. Analysis of reports on realization of the municipal budget, in terms of achieved and required indicators and financial thresholds allows objectively evaluate current financial situation of the municipality. Measures also make it possible to evaluate the threat of lack of effectiveness in realization public tasks in the future. Ability to pay statutory and civil liabilities and obligations arising from employment contracts may also be a measurement of the effectiveness of municipal activities.

It should be noted that the formulation of the evaluation, which constitutes the basis for the suspension of municipal authorities, requires prior verification factual state in range of realization of public tasks. In doctrine, process of verifying whether and to what extent and dates public tasks are realized is called as general concept: public administration accountable. The settlement municipal authorities from execution of public tasks concerns both material and financial realization of own tasks and commissioned tasks. Acts of law specify the type of tasks, their range and aims, whereas the way of their implementation is specified by acts of law or executive regulations. In practice, range and level of the implementation of public tasks depends on financial situation of a municipality, municipal budget adopted by legislative authority, as well as the organizational efficiency of municipal authorities in realization of public tasks.

Settlement of municipal authorities from their tasks is carried out through internal and external verification, whereby the external control carried out by the regional chamber of audit or the Supreme Audit Office usually reveals the lack of effectiveness of municipal authorities. Although the internal control carried out within management verification or internal audit contributes to improving the efficiency of municipal authorities, e.g. through risk's analysis and control activities, supervisory authorities are not normally informed of the results of such controls, including disclosed irregularities because it is fear about responsibility for breach of public finance discipline by the head of unit. Whereas the external audit authorities have a

legally protected range of independence with regard to municipal authorities, what allows to formulate evaluation impartially and objectively.

Regional chambers of audit play a special role in the settlement of municipal authorities from their public tasks. The arrangements made by the chambers are most often the basis for initiating supervisory proceedings to suspend municipal authorities. Although the Prime Minister has instruments entitling to determine factual status, in the majority of cases factual status is determined on the basis of control carried out by the regional chambers of audit.

Once every four years chambers verify the level of performance of the tasks of a municipality by carrying out a comprehensive control of the financial management of a municipality. In addition, the chambers are obliged to check according to the criterion of legality of resolutions adopted in financial matters concerning, i.a.: budget and its changes, incurring liabilities which have an impact on the level of public debt of a municipality and granting loans, and also declaring invalidity their (in whole or in part) in case if their against the law. Chambers also perform signaling function and opinion-making function, respectively:

- inform municipal authorities about repeated irregularities or threats of non-compliance with statutory tasks (in the form of a report on the state of financial management);
- issue opinions i.a.: about the reports on implementation of the budget, about information on the implementation of the budget for the first half of the year, about repair programs for local government units.

Organizational and substantive preparation of regional chambers of audit to verify and document the activities of municipal authorities does not raise doubts. However it should be noted, that supervisory authorities should not formulate evaluations only on the basis of the results of the control of municipal authorities without carrying out their own actual findings. There may be violation of the principle of direct examination of evidence. Audits are also lumbered with "risk of the control", i.e. the risk of defects in internal control systems, the risk of non-detection by the controller and the inherent risk. Therefore it is reasonable that the supervisory authority, when establishing the facts and formulating evaluation, is based not only on the data from the control protocols, but also on the analysis of the source evidence.

The suspension of municipal authorities always applies to both the executive apparatus and the legislative apparatus. This follows directly from art. 97 of Act on Municipality Self-government, in which phrases: " municipal authorities" and "until the election of municipality council and mayor" are mentioned, with application of conjunction. The supervisory decision issued by the Prime Minister concerning the suspension of the commune authorities and the introduction of the commissar board is at the same time a character of a discretionary act whose application is conditional upon the occurrence of the conditions set out in the above provision of the law. Potential examination of the legality of such decision will be therefore

limited to determining whether the formal premises for such a solution have been occurred and whether the limits of recognition haven't been exceeded.

Summing up the above statements and interpretations, it should be stated that the suspension of the municipality's authorities is a personal and discretionary act of supervision interfering with the exercise of power by the municipal authorities. The application of this supervision measure is usually associated with the ineffective, illegal financial management. At the same time, the scale of irregularities must allow the supervisory authority to formulate evaluation of the lack of effectiveness in carrying out public tasks. It should be noted that the lack of effectiveness must be both retrospective and prospective, this follows from the provisions of art. 97 of Act on Municipality Self-government. Application of supervisory measure should always be preceded by making possibility to improve effectiveness by the municipality. This is usually done by introducing and implementing a repair program in the municipality. Only a negative evaluation of the implementation of such a program usually results in the suspension of municipal authorities by the supervisory authority.

An analysis of the regulations governing the use of a supervisory measure in the form of a suspension of municipal authorities may raise doubts as to their interpretation, due to the use of praxeological terms such as "lack of effectiveness". In addition, the definition by the legislator of the competence of the supervisory authorities to determine factual status may seem too general. The case of law of the administrative courts in matters concerning the assessment of the legality of supervisory decisions in the form of suspension of the municipality, however, is consistent with the interpretation of the above concepts.

Bibliography

CHMIELNICKI P.: Supervision of municipal activity [in:] Commentary on the Act on Municipality Self-government, edited by P. Chmielnicki, Warsaw 2004,

DOLNICKI B., Local Government, Oficyna, Warsaw 2009,

JAGIELSKI J.: The Control of public administration, Warsaw 1999,

KAMIŃSKI M: Normative model of verification of the legality of acts adopted by municipal authorities and limits of local self-government autonomy [in:] M. Stec, M. MAĆZYŃSKI (ed.), Supervision of self-government and the limits of its autonomy, Warsaw 2011,

LEWANDOWSKI M.: The analysis of structures of tasks with evaluative nature, "Praxeology" no. 3-4 / 1975,

LESZCZYŃSKI L.: Application of General Reference Clauses, Cracow 2001,

ŁUKASIEWICZ J.: Legal determinants of effectiveness of public administration, Lublin 1990.

KOTARBIŃSKI T.: The treaty of good work, Ossolineum 1975,
PŁOSKONKA J. (ed.): Glossary of phrases of control and audit in public administration,
Warsaw 2005, p. 25, p. 60-61,
STAHL M.: Control and supervision over activities of local government, [in:] Administrative law.
Concepts, institutions, principles in the theory and the case-law, (ed.) M. Stahl, Warsaw 2002,
SUPERNAT J.: Praxeological principles of administration science and norms of law, "Acta
Universitatis Wratislaviensis" no 857, "Law" CXLIII, Wrocław 1985,
SUPERNAT J.: About the concept of accountability in the administration [in:] Responsibility of
the administration and responsibility in the administration, scientific editorial Z. Duniewska,
M.Stahl, WoltersKluwer, Warsaw 2013,
WIKTOROWSKA A.: Legal determinants of municipal autonomy. Administrative and legal
issues Warsaw 2002,
ZIELENIEWSKI J.: Organization and Management, Warsaw 1976,
ZDYB M.: Interest of unit in sphere of legal clearance (mild concepts), "Annales UMCS",
XXXVIII, 1991.

Adresa autora

Sebastian Bentkowski

Faculty of Social Sciences

Alcide de Gasperi School of Euroregional Economy in Józefów

Email: s.bentkowski@interia.pl

Register autorov

A
Alman Tomáš
Apter Itai

B
Bentkowski Sebastian

H
Hencovská Mária
Horváth Peter

M
Machyniak Ján
Mitál Ondrej

P
Pilát Miroslav