



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA  
v Košiciach

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

2/20  
19  
ročníkXX.

ISSN 1335-7182

# VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ

PUBLIC ADMINISTRATION  
AND SOCIETY



## Verejná správa a spoločnosť

Verejná správa a spoločnosť je vedecký časopis fakulty, ktorý uverejňuje vedecké príspevky, príspevky do diskusie a recenzie obsahovo orientované na teóriu a prax verejnej správy. Poslaním časopisu je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu z oblasti verejnej správy a príbuzných disciplín súvisiacich so študijným profilom a vedeckým zameraním fakulty. Časopis vychádza v printovej aj elektronickej verzii. ([www.vsas.fvs.upjs.sk](http://www.vsas.fvs.upjs.sk))

### Public Administration and Society

Public Administration and Society is a scientific journal publishing scientific academic articles, contributions to discussion and reviews having the content orientation on the theory and practice of Public Administration. The mission of the Journal is to publish significant results of the scientific scholarly researches regarding the area of public administration and related disciplines which are connected with the study profile and scientific bias of our Faculty. The Scientific Journal is issued in print and an electronic version.

---

#### Vedecký redaktor:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

#### Výkonný redaktor:

Ing. Eva Mihaliková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

#### Redakčná rada:

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. Ing. Soňa Čapková, PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici  
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. Ing. PhDr. Stanislav Konečný, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Dr. hab. Anna Haladyj, The John Paul II Catholic University of Lublin  
prof. Dr. Iván Halász, PhD., National University of Public Service, Budapest  
prof. et. doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., Dr. hab., Metropolitní univerzita Praha  
doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. PhDr. Jaroslav Mihálik, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Dr. Györgyi Nyikos, PhD., National University of Public Service, Budapest  
doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

#### Adresa redakcie:

Verejná správa a spoločnosť  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66, P.O.BOX C-2  
041 32 Košice  
Tel.: 055 / 788 36 17  
Fax: 055 / 788 36 65

#### Registračné číslo:

EV 4754/13  
ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)  
ISSN 2453-9236 (online)

© Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

# **VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ**

**2/2019  
ročník XX.**



## Obsah

<b>Vedecké práce</b>	
<b>Disciplinárna zodpovednosť v Slovenskej republike s osobitným zreteľom na disciplinárne delikty štátnych zamestnancov</b> <i>Róbert Gyuri, Michal Jesenko</i>	5
<b>Postavenie a význam zavedenia environmentálnych daní v regióne V4</b> <i>Adriana Csikósová, Viera Mokrišová, Katarína Čulková, Mária Janošková</i>	24
<b>Approaches to the definition of national minorities and ethnic groups and their legal position in the Slovak Republic</b> <i>Matúš Vyrosto</i>	36
<b>Indikátorové sady sociálneho prostredia v podmienkach slovenských obcí</b> <i>Milan Douša, Lenka Pčolinská</i>	46
<b>Diskusie</b>	
<b>Information technology at the service of city management in Russia</b> <i>Kirsanov Sergey, Safonov Eugene</i>	66
<b>Management 4. 0. – requirements, challenges, development trends</b> <i>Aleksandra Szejniuk</i>	73
<b>The role and importance of environmental administration in the protection against environmental damages</b> <i>Erika László</i>	83
<b>Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch</b> <i>Tatiana Gmitrová</i>	93
<b>Recenzie</b>	
<b>Ekonomia verejného sektora od autoriek Čepelová Anna, Lachytová Lenka a Pčolinská Lenka</b> <i>Darina Koreňová</i>	102
<b>Register autorov</b>	104

**VEDECKÉ PRÁCE**

# Disciplinárna zodpovednosť v Slovenskej republike s osobitným zreteľom na disciplinárne delikty štátnych zamestnancov

## Disciplinary responsibility in the Slovak Republic with particular regard to the disciplinary offenses of civil servants

Róbert Gyuri, Michal Jesenko

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-01>

### Abstract

The article focuses on current issues related to disciplinary responsibility and its position in the legal order of the Slovak Republic. It focuses mainly on the theoretical definition of disciplinary liability, terminological problems, concurrence of disciplinary liability and other torts in the Slovak Republic and the right to judicial protection before the European Court of Human Rights. The second part examines the disciplinary responsibility of civil servants, their sorting and imposing sanctions for committing a disciplinary offense.

**Keywords:** disciplinary responsibility, the right to judicial protection before the European Court of Human Rights, civil servants

### Úvod

Rozsah, v akom verejná správa zasahuje do života jednotlivca, je determinovaný kompetenčnou výbavou subjektov verejnej správy, jej inštitucionálnym a organizačným aparátom a v neposlednom rade aj mierou dôvery spravujúcich subjektov v schopnosť a ochotu spravovaných subjektov rešpektovať pri realizácii svojich spoločenských vzťahov právom stanovené pravidlá (Molitoris, 2016, s. 7). Tieto pravidlá musia nevyhnutne dodržiavať nie len adresáti verejnej správy, ale aj personálny substrát vykonávateľov verejnej správy. V prípade ich nerešpektovania dochádza spravidla k vzniku verejnoprávnej, najmä administratívnoprávnej zodpovednosti.

Správne delikty patria do skupiny verejnoprávnych deliktov, v prípade ktorých zodpovednosť za porušenie (verejného) práva vyvodzuje štát alebo ním určený iný verejnoprávny subjekt (napr. územná samospráva) a to prostredníctvom nato určených orgánov, ale vždy vo verejnom záujme. Protiprávne konania adresátov verejnej správy v oblasti verejnej správy označené ako správne delikty tvoria početnú skupinu činov

rôznorodého charakteru a neexistuje zákon, ktorý by legislatívne vymedzoval jednotlivé kategórie správnych deliktov jednotne a komplexne.

Vzhľadom na charakter súčasnej právnej úpravy možno správne delikty vo všeobecnosti deliť na priestupky a iné správne delikty, pričom iné správne delikty netvoría homogénnu skupinu a ďalej sa vnútorne diferencujú. Do skupiny iných správnych deliktov patria aj disciplinárne delikty, vrátane disciplinárnych deliktov osobitnej kategórie štátneho aparátu - štátnych zamestnancov, ktorých analýzou sa budeme zaoberať v predmetnej štúdií.

## **1. Vybrané teoreticko-aplikačné aspekty disciplinárnej zodpovednosti v Slovenskej republike**

Disciplinárna zodpovednosť, na rozdiel od iných druhov zodpovednosti, sa uplatňuje voči osobe, ktorá má určitý právny vzťah k určitej organizačnej štruktúre určitého subjektu alebo orgánu, ktorý vzniká napríklad na základe pracovnej zmluvy, menovaním alebo voľbou ako pracovný, služobný, členský alebo iný pomer. Zavinené porušenie disciplíny môže mať za následok uloženie disciplinárnej sankcie (Machajová, 2007, s. 221). Takáto sankčná zodpovednosť môže vzniknúť len vnútri určitej organizačnej štruktúry určitého subjektu, ktorej je fyzická osoba členom, zamestnancom, príslušníkom, funkcionárom alebo je v obdobnom postavení, pričom nemá a nemá mať vonkajšie účinky na subjekty stojace mimo danú organizačnú štruktúru. Disciplinárny delikt má teda vnútro-organizačný charakter, a preto sa jeho dôsledky prejavujú len interne vo vzťahu k danej organizačnej štruktúre.

Existencia a uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti je výrazom potreby zaistiť dodržiavanie predpísaných pravidiel v relatívne ucelených a v stabilizovaných organizačných sústavách. Ako právna zodpovednosť nie je disciplinárna zodpovednosť inštitútom jediného právneho odvetvia. Preto disciplinárna zodpovednosť ako zodpovednosť správno-právna je určitou časťou (resp. výsekom alebo súčasťou) disciplinárnej zodpovednosti upravenej právom (Průcha, 2003, s. 214).

Vzťahy súvisiace s uskutočňovaním disciplinárnej zodpovednosti majú mocenský charakter, vyjadrujú nadriadenosť zamestnávajúceho a podriadenosť zamestnanca právneho vzťahu. Pri uplatňovaní disciplinárnej zodpovednosti zodpovednostný vzťah vzniká medzi subjektom, ktorý porušil, resp. nesplnil osobitné právne povinnosti vyplývajúce z príslušného právneho vzťahu, a tým, kto mu je na základe tohto právneho vzťahu nadriadený. Pre súkromnoprávne úpravy, založené na vzťahoch rovnosti subjektov, je disciplinárna zodpovednosť neprijateľná, vylučuje to samotná povaha veci (Kuril, 2016, s. 39). Ďalším znakom týchto vzťahov je, že majú verejnoprávny charakter. Nepostačuje teda, že ide o osobu s právnym vzťahom k nositeľovi verejnej správy, ak verejnoprávne prvky v tomto vzťahu neprevažujú (Košíčiarová, 2017, s. 247). Zo systému disciplinárnej zodpovednosti sú tak vylúčení tí zamestnanci orgánov verejnej správy či verejnej moci, ktorí vykonávajú závislú



prácu v režime bežného pracovného pomeru (spravujúcom sa Zákonníkom práce) alebo v režime výkonu práce vo verejnom záujme (podľa zákona č. 552/2003 Z. z. v znení neskorších predpisov).

Vznik disciplinárneho práva je spojený so vznikom špecifického verejnoprávneho (služobného) pomeru medzi štátom a jeho zamestnancami. Na prelome 19. a 20. storočia sa všeobecne prijalo, že disciplinárne právo nie je chápané ako zvláštny osobitný druh trestného práva, ale samostatný subsystém správneho práva (Mates – Mazanec, 1997, s. 593). V priebehu ďalšieho vývoja sa začala právna úprava disciplinárneho práva vnútorne diferencovať. Podľa S. Košičiarovej sa v súčasnosti možno stretnúť s disciplinárnymi deliktami páchanými v oblasti výkonu verejnej moci (vrátane štátnej správy), v oblasti verejnej záujmovej samosprávy alebo v iných špecifických vnútorných vzťahoch verejnoprávných inštitúcií (Košičiarová, 2017, s. 247). Disciplinárna zodpovednosť tak už nie je výlučne doménu správneho práva a verejnej správy, ale uplatňuje sa aj v iných verejnoprávných odvetviach, či vo sfére súkromnoprávných vzťahov. Popri správnych disciplinárnych deliktach (napríklad štátnych zamestnancov, osôb v iných služobných pomeroch a pod.) tak existujú aj ďalšie verejnoprávne disciplinárne delikty, ku ktorých páchaniu dochádza mimo organizácie verejnej správy (napríklad disciplinárne delikty sudcov, prokurátorov, poslancov parlamentu a pod.) ako aj celá skupina súkromnoprávných disciplinárnych deliktov (napríklad disciplinárne delikty členov družstva, členov občianskeho združenia, členov politickej strany alebo politického hnutia a iné).

### **1.1 Problémy terminologického vymedzenia a charakteristika disciplinárnych deliktov**

Ako už bolo vyššie uvedené, jedným z druhov správnych deliktov v Slovenskej republike sú správne disciplinárne delikty. Správne disciplinárne delikty, ktoré patria do kategórie tzv. „správnych deliktov“, presnejšie zaraďujeme do skupiny medzi tzv. „iné správne delikty“.

Konkrétna právna úprava, ako tomu často býva v slovenskej legislatíve, však často neprihliada na terminologické označovanie a vymedzenie zaužívané v administratívno-právnej teórii a označuje predmetný delikt inak, dokonca na mnohých miestach nejednotne. Na označenie disciplinárnych deliktov pri disciplinárnej zodpovednosti používajú osobitné právne predpisy i pojmy „disciplinárne previnenie“ (napr. § 52 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže SR a Železničnej polície v znení neskorších predpisov), „služobné previnenie“ (napr. § 75 zákona č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore v znení neskorších predpisov) alebo aj nepresné zákonné pomenovanie typu „disciplinárny priestupok“ (napr. § 72 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov).

Pri pojme „disciplinárny priestupok“ ide o nepresné zákonné označenie pre pojem správny disciplinárny delikt spáchaný študentom vysokej školy. V tomto prípade považujeme predmetné označenie disciplinárneho deliktu za výslovne nešťastné a nevhodné legislatívne riešenie. V danom prípade sa jeden druh deliktu (disciplinárny delikt) označuje názvom iného druhu deliktu (priestupok) a na odlišenie sa pripojí len adjektívum („disciplinárny“). Predmetné označenie považujeme za máťúce a nerešpektujúce systém a rozdiely medzi jednotlivými druhmi správnych deliktov, v tomto prípade priestupkov a disciplinárnych deliktov. Takéto označenie môže navyše evokovať, že v tomto prípade ide o osobitný druh priestupku, na vyvodzovanie zodpovednosti ktorého sa uplatní priestupkovo-právna úprava, čo v skutočnosti neplatí.

Máme za to, že jednotlivé legislatívne nepresnosti v tejto oblasti môžeme preklenúť - aspoň čiastočne - ich dôslednejším teoretickým vymedzením. Podľa administratívnoprávnej teórie možno disciplinárne delikty charakterizovať ako porušenie právnej povinnosti v oblasti verejnej správy fyzickou osobou, o ktorom rozhoduje subjekt alebo vykonávateľ verejnej správy splnomocnený na základe zákona disciplinárnou právomocou, pričom disciplinárna zodpovednosť za porušenie služobných alebo členských povinností v organizačnom režime je založená alebo vyvedená na základe zákonného splnomocnenia (Vrabko, 2018, s. 218). Ďalej ho môžeme aj vymedziť ako delikt fyzickej osoby, ktorá je v osobitných právnych vzťahoch k určitej inštitúcii s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto služobného, zamestnaneckého, členského, resp. obdobného vzťahu. Môže ísť o inštitúcie štátne (napríklad polícia, orgány štátnej správy, ozbrojené sily, ozbrojené zbory), profesijné komory alebo iné inštitúcie (napríklad verejné vysoké školy) (Prášková, 2006, s. 450). Špecifikum tohto druhu deliktu spočíva predovšetkým v tom, že porušená povinnosť súvisí s príslušnosťou fyzickej osoby k určitej organizácii a že ide o povinnosť formulovanú v rámci pravidiel, ktoré upravujú fungovanie tejto ustanovizne (Škultéty, 2004, s. 173), pričom pravidlá danej ustanovizne musia mať právny základ, teda musí ísť o porušenie právnej povinnosti (Mates, 2000, s. 73).

## **1.2 Ústavnoprávne princípy vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti. Možnosti súbehu postihu disciplinárnych deliktov a iných verejnoprávných deliktov**

Rovnako ako v prípade trestnoprávneho či iného verejnoprávneho postihu páchatela verejnoprávneho deliktu, aj na vyvodzovanie disciplinárnej zodpovednosti je nevyhnutné aplikovať ústavné princípy v oblasti trestania (resp. ukladania sankcií). Z požiadaviek ústavného práva jasne vyplýva, že princípy trestania možno odvodiť jednak z ústavných požiadaviek na uplatňovanie verejnej moci, z princípov demokratického a právneho štátu a v neposlednom rade aj z požiadaviek obsiahnutých v medzinárodných zmluvách. Ich účelom je zabezpečiť humánnosť a spravodlivosť trestania.

Bez ohľadu na kategorizáciu jednotlivých verejnoprávnych deliktov pri ich prejednávaní a ukladaní sankcií za ne príslušný orgán je povinný rešpektovať princípy, ktoré vyplývajú z Ústavy Slovenskej republiky, a to bez ohľadu na to, či sú v jej texte vyjadrené explicitne alebo je ich možné vyvodiť len implicitne. K princípom, ktoré sa musia uplatňovať pri vyvodzovaní právnej zodpovednosti nepochybne patrí: princíp *nullum crimen sine lege* (požiadavka na určité, jasné a presné vyjadrenie skutkových podstát správnych deliktov v zákone), princíp *nulla poena sine lege* (požiadavka, aby zákon ustanovil uzavretý výpočet sankcií vrátane hľadísk pre výber druhu a výmery sankcie), zákaz retroaktivity prísnejšieho zákona (*nullum crimen, nulla poena sine lege praevia*) – ide o výnimku z časovej pôsobnosti ochrannej správnej normy, keďže sa zásadne uplatňuje pravidlo, podľa ktorého trestnosť správania sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol správny delikt spáchaný), princíp zákazu analógie v neprospech páchatela správneho deliktu (*in mala partem*), princíp *ne bis in idem* (nik nemôže byť stíhaný a potrestaný za rovnaký skutok viackrát na základe toho istého zákonného ustanovenia), princíp subsidiarity trestného postihu (*ultima ratio*) – vyvodzovanie zodpovednosti má miesto len tam, kde nepostačujú iné nástroje a prostriedky a princíp humánosti a rešpektovania ľudskej dôstojnosti (Košičiarová, 2019, s. 47-48).

V nasledujúcom texte zameriame našu pozornosť výlučne na princípy *ne bis in idem* a *ultima ratio* a sústredíme sa aspoň v základnom rámci na skúmanie možnosti súbehu postihu páchatela súčasne za disciplinárny delikt a iný verejnoprávny delikt.

V právnej teórii i aplikačnej praxi pri otázke vyvodzovania právnej zodpovednosti a následnom trestaní či sankcionovaní páchatela deliktu sa uplatňuje zásada *ne bis in idem* v kombinácii a spolupôsobení so zásadou *ultima ratio*, čím sa sleduje zabráneniu stavu dvojitého postihu páchatela za ten istý skutok. Ich účelom je teda zabrániť, aby páchatel verejnoprávneho deliktu nebol potrestaný viackrát za jedno protiprávne konanie. Rovnako vyjadrujú požiadavku obmedziť stíhanie osôb a ich trestanie na prípady, keď je to odôvodnené spoločenskou škodlivosťou ich protiprávneho správania. Tieto zásady sa uplatňujú v celom systéme verejnoprávnych deliktov. Ide v podstate o situácie, kedy jeden subjekt svojim jedným konaním *contra legem* naplní skutkovú podstatu deliktu vo viacerých právnych predpisoch, ktoré upravujú rôzne druhy právnej zodpovednosti. Ide o situácie, kedy obsahová náplň skutkových podstát rôznych druhov deliktov je v zásade obdobná a odlišuje sa spravidla len stupňom spoločenskej závažnosti. Ako príklad je možné uviesť trestné činy a priestupky. Súbehu potrestania za oba delikty súčasne v týchto prípadoch bráni „legislatívna brzda“, ktorá je inkorporovaná v samotnej definícii priestupku § 2 ods. 1 in fine zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o priestupkoch), podľa ktorej „Priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt

postihnuteľný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin“. Z uvedeného vyplýva, že hoci konanie páchatel' naplní ktorúkoľvek skutkovú podstatu priestupku uvedenú v zákone o priestupkoch alebo v osobitnom zákone, ale zároveň naplní znak skutkovej podstaty trestného činu podľa trestného zákona, pôjde „prioritne“ o trestný čin a nie priestupok. Trestná zodpovednosť a jej vyvodzovanie má v právnom poriadku pred priestupkami prednosť a páchatel' takýchto deliktov bude „len“ trestnoprávne zodpovedný a priestupku sa v takomto prípade nedopúšťa. Takýmto legislatívno-technickým spôsobom sa zamedzuje dvojitému postihu páchatel'a za trestný čin a zároveň priestupok.

Iná situácia je však nastáva v prípade súbehu trestného činu či priestupku, poprípade iného správneho deliktu, a disciplinárneho deliktu. V tomto prípade páchatel' dopúšťajúci sa disciplinárneho deliktu porušuje svojim konaním vnútorný „disciplinárny“ poriadok organizácie, ktorej je členom či inak súčasťou (napríklad služobnú disciplínu štátneho zamestnanca) a dané konanie zároveň naplňuje skutkovú podstatu niektorého verejnoprávneho deliktu (napríklad trestného činu). Máme za to, že táto situácia je iná a v tomto prípade nedochádza s skutočnosťami, ktoré odôvodňujú zákaz súbehu a teda dvojitý postih páchatel' za ten istý skutok v pravom zmysle slova. V jednom prípade sa konaním porušuje vnútorný poriadok danej inštitúcie, v druhom prípade ohrozuje alebo porušuje celospoločenský verejný záujem a zákonom chránené hodnoty. A to aj napriek skutočnosti, že k obom deliktom došlo jedným páchatel'ovým konaním. Rozdiel je tu však daný iným objektom týchto deliktov. Kým v prípade disciplinárnych deliktov je objektom napríklad riadny výkon verejnej služby a tým bezporuchový chod danej inštitúcie (t. j. vnútorný poriadok), v prípade iného verejnoprávneho deliktu je jeho objektom spravidla celospoločenský verejný záujem chránený zákonom (tzv. verejný poriadok). Potrestanie páchatel' iba za porušenie jedného z nich by sa podľa nášho názoru minulo účinkom a bolo by nepostačujúce. A to aj napriek tomu, že sankcia za „prísnejší“ delikt (napríklad trestný čin) by postihla páchatel' dostatočne invazívnym spôsobom. Navyše nie je možné vylúčiť len v dôsledku súbehu verejnoprávneho deliktu a disciplinárneho deliktu potrebu uloženia sankcie zo strany organizácie, ktorej sa člen dopustil disciplinárneho deliktu porušením jej vnútorného poriadku. Máme za to, že tento argument o. i. do veľkej miery odôvodňuje skutočnosť, že súbeh disciplinárnej zodpovednosti a iného verejnoprávneho deliktu je možný. Pri trestaní za disciplinárny delikt je teda podľa nášho názoru minimálne sporné uplatnenie zásad *ne bis in idem* a *ultima ratio*.

Ďalším argumentom podporujúcim tvrdenie o možnom súbehu disciplinárnej zodpovednosti a ďalších verejnoprávnych deliktov je aj na niektorých miestach samotná legislatíva. Príkladom je zákon o priestupkoch, ktorý výslovne počíta s možnosťou dvojitého potrestania za ten istý skutok. Ako dôkaz možno poukázať na § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch, kde je jasne zakotvené, že pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne tiež na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo v

disciplinárnom konaní. Alebo i na § 66 ods. 2 písm. d) a § 76 ods. 1 písm. ch) zákona o priestupkoch, kde je uvedené, že správny orgán vec ďalej odloží alebo zastaví, ak o skutku sa už rozhodlo v kárnom alebo v disciplinárnom konaní a uložené opatrenie alebo vydané rozhodnutie sa považuje za postačujúce.

Objavujú sa však aj názory, podľa ktorých ak bola osoba pre ten istý skutok potrestaná ako za trestný čin, a to (z časového hľadiska) skôr, ako za disciplinárny delikt, zásada *ne bis in idem* a *ultima ratio* platí a takúto osobu nemožno už potrestať za disciplinárny delikt, ak ide o ten istý skutok (napríklad: Machajová, 2009, s. 224). Podľa S. Košičiarovej v prípade súbehu deliktov s rôznym stupňom spoločenskej škodlivosti<sup>1</sup> (napr. disciplinárne previnenie – priestupok), má z hmotnoprávneho hľadiska prednosť sťaženie deliktu s vyšším stupňom spoločenskej škodlivosti. Ak sa preto už o skutku právoplatne rozhodlo ako o delikte s vyšším stupňom spoločenskej škodlivosti, neprejedná sa, pokiaľ sa toto rozhodnutie považuje za postačujúce. Ak zákon nevyklučuje (na základe zásady špeciality) súbeh disciplinárneho previnenia s trestným činom alebo s niektorou z kategórií správnych deliktov, prednosť bude mať postih trestného činu a správneho deliktu pred postihom disciplinárneho previnenia. Či je súbeh vylúčený, treba skúmať od zákona k zákonu, žiadna legislatívna jednota tu neexistuje (Košičiarová, 2019, s. 52).

S týmto názorom v zásade súhlasíme, avšak máme za to, že v niektorých prípadoch disciplinárnej zodpovednosti (ako príklad je možné uviesť disciplinárnu zodpovednosť študentov vysokých škôl) môže dôjsť k vyvodeniu ich disciplinárnej zodpovednosti aj ex post po vyvodení ich trestnoprávnej zodpovednosti za ten istý skutok. Otázku možného súbehu verejnoprávneho deliktu a následného vyvodzovania disciplinárnej zodpovednosti však považujeme za stále otvorenú a jednoznačne nevyriešenú. Máme za to, že otázka možného súbehu pri vyvodzovaní verejnoprávnej zodpovednosti (disciplinárneho deliktu a iného verejnoprávneho deliktu) by mala byť riešená legislatívnym spôsobom *expressis verbis*, čím by sa zamedzilo aplikačným problémom a nevyjasneným otázkam v tejto oblasti zodpovednostných právnych vzťahov.

### 1.3 Disciplinárna zodpovednosť a právo na súdnu ochranu pred ESLP

Na tomto mieste je dôležité uviesť, že pri vyvodzovaní právnej zodpovednosti za disciplinárne delikty je v zásade vylúčené právo na súdnu ochranu pred Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len ESLP) v zmysle článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len Európsky dohovor). Na druhej strane je pravdou, že na časť

---

<sup>1</sup> Podľa S. Košičiarovej sa stupňom spoločenskej škodlivosti deliktu rozumie stupeň typovej spoločenskej škodlivosti. Ten je určený zákonom. V slovenskej právnej úprave sa uplatňuje pravidlo, že najvyšší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti majú trestné činy. V hierarchickom rebríčku nasledujú správne delikty a najnižší stupeň typovej spoločenskej škodlivosti vykazujú disciplinárne delikty.

správnych disciplinárnych deliktov sa vzťahuje aplikácia, ochrana a dodržiavanie práva na súdnu ochranu, a tým aj jurisdikcia ESLP. Je to hlavne pri správnych disciplinárnych deliktoch členov organizácií záujmovej, resp. profesijnej a stavovskej samosprávy v prípadoch, v ktorých bol na ne prenesený výkon štátnej správy v určitej oblasti (napríklad rozhodnutia ESLP vo veciach *Diennet v. Francúzsko* (z 26. septembra 1995, *Annuaire*, č. 235-A) alebo *W. R. v. Rakúsko* (z 21. decembra 1999)). Pri správnych disciplinárnych deliktoch osôb v štátnej službe, v služobnom alebo v obdobnom pomere, ako aj pri správnych disciplinárnych deliktoch osôb pozbavených osobnej slobody na základe rozhodnutia súdu je z pohľadu aplikácie článku 6 Európskeho dohovoru dôležitá predovšetkým závažnosť im uložených sankcií za spáchaný disciplinárny delikt, pričom ide najmä o profesionálnych vojakov, príslušníkov ozbrojených síl a o odsúdených (Svák, 2011, s. 137-159). Správne disciplinárne delikty s miernejšími sankciami sú spolu s disciplinárnymi sankciami štátnych zamestnancov postavené mimo záruky článku 6 Európskeho dohovoru (Machajová, 2007, s. 224).

Na druhej strane je nevyhnutné poznamenať, že represívnu funkciu vyvodzovania zodpovednosti aj za disciplinárne delikty judikatúra ESLP nepoprela. V rozsudku *Engel c. Holandsko* (z 8. júna 1976) súd síce pripustil špecifickosť disciplinárnych deliktov, ale súčasne zdôraznil, že tá sama nevyklučuje povinnosť prihliadať na podstatu skutku a jeho postihu. To, že ESLP označuje spory vzniknuté vo veciach disciplinárnej zodpovednosti za spory o občianskoprávnu záväzku, neznamená, že v podmienkach Slovenskej republiky by sa mali považovať za súkromnoprávne spory, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese (Košíčiarová, 2019, s. 47). Uvedenú skutočnosť podporuje aj platná právna úprava na Slovensku, keď zaraďuje disciplinárne delikty medzi správne delikty (§ 71 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. *Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov*) a keď zveruje právomoc preskúmať rozhodnutia disciplinárnych orgánov správne súdnictvu (§ 194 ods. 1 *Správneho súdneho poriadku*).

## **2. Disciplinárna zodpovednosť zamestnancov v štátnej službe**

Právna úprava postavenia štátnych zamestnancov sa považuje za dôležitú oblasť spoločenských vzťahov. Štátni zamestnanci sa v podstatnej miere priamo zúčastňujú na tvorbe a realizácii nielen výkonu štátnej správy, ale aj štátnej politiky ako takej. Je nevyhnutné, aby právna úprava štátnozamestnaneckých vzťahov predstavovala jednotný, stabilný a funkčný systém, ktorý zabezpečuje štátnym zamestnancom nevyhnutné podmienky na riadne vykonávanie štátnej služby a vytvára priestor na odborné plnenie úloh orgánov štátnej správy a úloh štátnych orgánov vykonávajúcich štátne záležitosti (Križan - Žofčinová, 2013, s. 179). Existencia a uplatňovanie vnútorných zodpovednostných právnych vzťahov je nevyhnutnou súčasťou existencie a možného efektívneho fungovania uvedeného mechanizmu.

Disciplinárna zodpovednosť je jedným z najtypickejších znakov verejnoprávnej povahy zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, v ktorých sa prejavuje mocenský, nerovný pomer jedného zo subjektov týchto vzťahov smerom k druhému. Disciplinárna zodpovednosť predstavuje jeden z imanentných znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, vyplýva zo samotnej podstaty týchto vzťahov, bezprostredne sa dotýka vnútornej stránky týchto vzťahov. Disciplinárna zodpovednosť vystupuje v zamestnaneckých vzťahoch pri výkone štátnej služby do popredia ešte výraznejšie, ako je to v pracovnoprávných vzťahoch vznikajúcich na trhu práce. Vyplýva to z poslania zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe, z osobitostí plnenia úloh v štátnej službe, zo vzťahov nadriadenosti a podriadenosti v štátnej službe. Význam inštitútu disciplinárnej zodpovednosti súvisí tiež s dodržiavaním služobnej disciplíny, v zmysle súhrnu služobných povinností vyplývajúcich pre štátneho zamestnanca z príslušného zákona o štátnej službe, keďže porušenie služobnej disciplíny (služobných povinností) môže zakladať uplatnenie disciplinárnej zodpovednosti, (ale za určitých okolností aj hmotnú či trestnú zodpovednosť). Ustanovenia o disciplinárnej zodpovednosti sú integračnou súčasťou príslušnej právnej úpravy jednotlivých skupín štátnych zamestnancov (Kuril, 2016, s. 39).

Disciplinárna zodpovednosť, ako sme už vyššie uviedli, je jedným z typických a charakteristických znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe. Administratívnoprávnej povahe disciplinárnej zodpovednosti zodpovedá aj povaha chránených vzťahov, v ktorých štátny zamestnanec plní nielen povinnosti súvisiace s pracovnou činnosťou, ale aj osobitné povinnosti vyplývajúce predovšetkým z noriem správneho práva, keď vykonáva činnosť menom štátu a plní úlohy a funkcie štátu. Disciplinárna povinnosť v štátnej službe vyplýva zo zákona, je sankciou za porušenie zákona. Skutkovým základom disciplinárnej zodpovednosti štátnych zamestnancov je disciplinárny delikt (disciplinárne previnenie), t. j. protiprávne konanie narušujúce služobnú disciplínu, vymedzenú právnymi predpismi, ale aj vnútornými pokynmi. Pre určenie podstaty disciplinárnej zodpovednosti je tiež charakteristická povaha povinností, ktorých porušenie je disciplinárnym deliktom. Vzhľadom na to, že v štátnej službe sa uplatňuje zvýšená miera povinností subjektov týchto vzťahov, v porovnaní so všeobecnou mierou povinností ostatných občanov, možno z tohto pohľadu konštatovať, že aj disciplinárna zodpovednosť je zodpovednosťou zvýšenou, uplatňujúcou sa ako dôsledok porušenia zvláštnych právnych povinností, vyplývajúcich z vnútroorganizačného vzťahu subjektu k určitej organizácii (Červený, 1990, s. 44). Pre uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti v štátnej službe je príznačné, že subjekt, ktorý porušil služobnú disciplínu, je vo vzťahu podriadenosti voči tomu, kto disciplinárnu zodpovednosť uplatňuje, a to dovtedy, kým subordinatívny vzťah trvá. Subjekt oprávnený realizovať disciplinárnu zodpovednosť má zo zákona zverenú disciplinárnu právomoc. Disciplinárna právomoc je právnym nástrojom uplatňovania disciplinárnej zodpovednosti, spravidla býva zverená buď hierarchicky nadriadenému orgánu

(v tomto prípade je výhodou dobrá a bezprostredná znalosť pomerov, pružnosť v rozhodovaní), alebo nezávislému kolektívnemu orgánu, najčastejšie disciplinárnym komisiám (v tomto prípade sa výhodou zdá väčšia objektivita, menšie riziko subjektivismu). V súvislosti s uplatňovaním disciplinárnej právomoci sa prikláňame k tým názorom v našej teórii i praxi, v zmysle ktorých chápeme disciplinárnu právomoc ako časť štátnej moci. V tomto zmysle disciplinárnu právomoc chápeme ako súčasť výkonu štátnej moci, orgány realizujúce disciplinárnu právomoc majú postavenie orgánov štátnej moci, pri uplatňovaní disciplinárnej právomoci konajú vo svojom mene, nie v mene zamestnávateľa, disciplinárna právomoc je im zverená ad personam (Kuril, 2016, s. 40).

Vlastná disciplinárna zodpovednosť zamestnancov v štátnej službe, na ktorú chceme v predmetnej štúdii ďalej upriamiť pozornosť, patrí do systému disciplinárnej zodpovednosti vo verejnej správe, a to popri vyvodzovaní zodpovednosti za správne disciplinárne delikty osôb v služobnom alebo v obdobnom pomere (napríklad policajtov, colníkov a pod.), správne disciplinárne delikty členov organizácií záujmovej, resp. profesijnej a stavovskej samosprávy, správne disciplinárne delikty žiakov a študentov škôl ako aj správne disciplinárne delikty osôb pozbavených osobnej slobody na základe rozhodnutia súdu. Na tomto mieste chceme upriamiť našu pozornosť výlučne na otázku disciplinárnej zodpovednosti osôb v štátnej službe, ktorými sú podľa § 7 ods. 1 zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o štátnej službe) občania, ktorí vykonávajú štátnu službu v štátnozamestnaneckom pomere v služobnom úrade v príslušnom odbore štátnej služby alebo bez určenia odboru štátnej služby a ktorí sa dopustili disciplinárneho deliktu, ako aj na špecifiká, ktorými sa disciplinárna zodpovednosť tejto kategórie zamestnancov odlišuje od ostatných prípadov.

## **2.1 Disciplinárne delikty štátnych zamestnancov v recentnej právnej úprave**

Disciplinárna zodpovednosť osôb v štátnej službe je v súčasnosti čiastočne upravená v príslušných ustanoveniach zákona o štátnej službe. Na tomto mieste sa čiastočne prikláňame k názoru S. Košičiarovej, podľa ktorej právna úprava na Slovensku neupravuje tzv. úradnícke disciplinárne delikty, ktorými sa - podľa teórie správneho práva - rozumejú disciplinárne delikty štátnych zamestnancov vykonávajúcich štátnu službu v štátnozamestnaneckom pomere. Podľa zákona o štátnej službe štátny zamestnanec síce zodpovedá za porušenie služobnej disciplíny (pozri § 117 zákona o štátnej službe), avšak jej porušenie môže byť len dôvodom pre to, aby služobný úrad okamžite skončil štátnozamestnanecký pomer štátneho zamestnanca (pozri nižšie; pozn. aut.). V zákone nie je upravená právomoc služobného úradu (*expressis verbis*, pozn. aut.) rozhodovať o disciplinárnych opatreniach, t. j. o sankciách (Košičiarová, 2017, s. 247).



Disciplinárna zodpovednosť štátneho zamestnanca (vykonávajúceho štátnu službu v štátnozamestnaneckom pomere) za porušenie služobnej disciplíny sa spravuje § 117 – 121 zákona o štátnej službe. Zákon o štátnej službe na tomto mieste ustanovuje, čo sa považuje za porušenie služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, ako sa posudzuje závažnosť porušenia služobnej disciplíny, aké porušenia služobnej disciplíny sa rozoznávajú podľa miery ich závažnosti a aký následok má podľa zákona menej závažné porušenie služobnej disciplíny, opakované menej závažné porušenie služobnej disciplíny a závažné porušenie služobnej disciplíny.

Podľa § 117 zákona o štátnej službe „*Štátny zamestnanec zodpovedá za porušenie služobnej disciplíny, ktorou je nesplnenie alebo porušenie povinností alebo obmedzení vyplývajúcich z tohto zákona, ktoré sa vzťahujú na vykonávanie štátnej služby, ak k ich nesplneniu alebo porušeniu došlo v súvislosti s výkonom štátnej služby*“. Takýmto konaním sa štátny zamestnanec dopúšťa disciplinárneho deliktu.

## **2.2. Niekoľko poznámok k znakom skutkovej podstaty disciplinárnych deliktov štátnych zamestnancov**

Správne disciplinárne delikty štátnych zamestnancov sa odlišujú od ostatných verejnoprávných deliktov najmä v tom, že ich subjekt je vždy špeciálny, nemôže ním byť hoci kto, ale iba osoba prislúchajúca k danej ustanovizni (Prášková, 2006, s. 450), t. j. štátny zamestnanec podľa § 7 ods. 1 zákona o štátnej službe. V tomto prípade ide o fyzickú osobu, ktorá je v osobitnom štátnozamestnaneckom vzťahu k určitému orgánu štátnej správy – t. j. v služobnom úrade, a to s osobitnými právami a povinnosťami vyplývajúcimi práve z tohto vzťahu. Objektom disciplinárneho deliktu štátneho zamestnanca je riadny výkon štátnej služby a s tým súvisiaca služobná disciplína (u štátnych zamestnancov je to štátna disciplína), t. j. disciplína a poriadok vnútri organizácie štátnej správy. Popri vnútornom poriadku môže byť podľa H. Práškovej ich objektom i profesijná etika, odbornosť výkonu povolania, dôstojnosť a dôveryhodnosť inštitúcie voči verejnosti (Prášková, 2006, s. 450). Máme však za to, že objektom disciplinárnych deliktov je v širšom ponímaní aj celkovo bezporuchový chod príslušnej štátnej inštitúcie a jej činnosti, ktorou je výkon štátnej správy. Objektívnou stránkou ako znakom skutkovej podstaty disciplinárneho deliktu štátnych zamestnancov je konanie v podobe aktívneho konania (tzv. *facere*), nekonania (tzv. *nonfacere*) alebo opomenutia konania (tzv. *omittere*), ktoré spočíva v porušení právnych povinností súvisiacich s výkonom štátnej služby (Škultéty, 2002, s. 157). Porušenie právnych povinností však predpokladá, že povinnosti mali právnu podobu, t. j. boli stanovené právnu normou. Subjektívna stránka týchto deliktov je založená vždy na zavinení, pričom postačuje i zavinenie z nebanlivosti.

### 2.3 Kategorizácia disciplinárnych deliktov štátnych zamestnancov

Pri samotných disciplinárnych deliktach rozoznávame dve skupiny deliktov, pričom kritériom ich rozlišovania je miera závažnosti porušenia služobnej disciplíny. Iné kritérium ich triedenia súčasná právna úprava nepozná a ani sa v zásade neuplatňuje.

Podľa miery závažnosti porušenia služobnej disciplíny sa rozlišuje:

- a) menej závažné porušenie služobnej disciplíny,
- b) závažné porušenie služobnej disciplíny.

Zákon v niektorých prípadoch ustanovuje, ktoré nesplnenie alebo porušenie povinnosti má služobný úrad považovať za porušenie služobnej disciplíny, avšak posúdenie miery závažnosti daného porušenia ponechal na služobnom úrade. Vzhľadom na špecifiká jednotlivých služobných úradov nie je možné, ani vhodné v zákone určovať taxatívny výpočet menej závažných porušení služobnej disciplíny a závažných porušení služobnej disciplíny záväzný pre všetky služobné úrady. Zákon však zavádza povinnosť služobného úradu ustanoviť vo svojom služobnom poriadku, aké porušenie alebo nesplnenie povinnosti štátnym zamestnancom bude považovať za závažné porušenie služobnej disciplíny a stanovuje isté kritériá posúdenia miery závažnosti porušenia služobnej disciplíny.<sup>2</sup>

V prípade menej závažného porušenia služobnej disciplíny môže služobný úrad vydať upozornenie o porušení služobnej disciplíny, ktoré má slúžiť najmä ako preventívny prostriedok do budúcnosti, ak síce došlo k porušeniu služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, avšak miera jeho závažnosti bola nízka a je predpoklad, že samotné vydanie tohto upozornenia bude mať u neho dostatočný účinok, aby konaniu, ktorým by mohlo dôjsť k porušeniu služobnej disciplíny v budúcnosti predchádzal. Služobný úrad môže vydať toto upozornenie len v lehote jedného roka odo dňa, keď dôvod na jeho vydanie vznikol, inak dané právo zaniká.

V prípade menej závažného porušenia služobnej disciplíny zákon osobitne počíta aj s možnosťou jeho opakovania. Preto upravuje a zavádza pojem "opakované menej závažné porušenie služobnej disciplíny". Pôjde o prípad, keď štátny zamestnanec po oznámení upozornenia o menej závažnom porušení služobnej disciplíny najmenej jedenkrát v priebehu šiestich mesiacov poruší služobnú disciplínu v menej závažnej miere. Domnievame sa, že aby služobný úrad mohol konštatovať, že došlo k opakovanému menej závažnému porušeniu služobnej disciplíny je rozhodujúce, či štátny zamestnanec v posledných šiestich mesiacoch po vydaní prvého upozornenia o menej závažnom porušení služobnej disciplíny znova porušil

---

<sup>2</sup> Podľa § 117 ods. 3 zákona o štátnej službe sa miera závažnosti porušenia služobnej disciplíny posudzuje vzhľadom na povahu porušenej alebo nespĺnenej služobnej povinnosti alebo obmedzenia, okolností, za akých k nemu došlo, najmä spôsob a intenzitu konania alebo opomenutia, mieru zavinenia, opakované porušenie služobnej disciplíny, doterajší prístup štátneho zamestnanca k plneniu povinností a dodržiavaniu obmedzení alebo na inú okolnosť a rozsah škody a následok porušenia služobnej disciplíny.

služobnú disciplínu v menej závažnej miere, t. j. nevyžaduje sa, aby v tejto lehote už došlo aj k vydaniu a oznámeniu upozornenia za opakované menej závažné porušenie služobnej disciplíny. Táto otázka spôsobuje v aplikačnej praxi nemalé problémy.

## **2.4 Právne následky spáchania disciplinárneho deliktu štátneho zamestnanca**

Ak zameriame našu pozornosť na otázky postihu páchatela za rôzne disciplinárne delikty v právnom poriadku SR vo všeobecnosti, môžeme konštatovať, že právna úprava reguluje vhodne niekoľko druhov sankcií za spáchanie disciplinárneho deliktu, a to s rôznym stupňom intenzity postihu. Ich spoločným znakom je skutočnosť, že tieto sankcie predstavujú, u subjektov, voči ktorým smerujú, jednak morálnu, ale aj hmotnú ujmu, nesmerujú bezprostredne k obnoveniu zákonného stavu, ich uplatňovanie smeruje predovšetkým k dosahovaniu preventívno-výchovných účinkov. Cieľom ukladania disciplinárnych opatrení je prednostne individuálna a všeobecná prevencia, ukladanie disciplinárnych opatrení nesleduje vytvorenie alebo obnovenie pôvodného právneho stavu (Kuril, 2009, s. 178). Vo všeobecnosti sankciami ukladanými za disciplinárny delikt môžu byť rôzne sankcie peňažného alebo nepeňažného charakteru. Konkrétne to teda môžu byť sankcie morálneho charakteru (napr. napomenutie), peňažné sankcie (napr. zníženie platu alebo pokuta), sankcie spočívajúce v znížení hodnosti na určitú dobu, sankcie zákazu činnosti a prepadnutia veci, sankcia odvolania zo služobného miesta predstaveného, sankcie znamenajúce zánik služobného alebo členského pomeru (napr. prepustenie zo služobného pomeru alebo vyčiarknutie zo zoznamu príslušnej profesijnej komory) alebo dokonca sankcie spojené so zásahom do osobnej slobody (napr. sankcia väzenia v prípade osôb pozbavených osobnej slobody v zariadeniach na výkon väzby alebo trestu odňatia slobody). Pre každý druh disciplinárnych deliktov je upravený v príslušnom predpise vlastný zoznam možných sankcií a jednotná právna úprava či jednotný zoznam sankcií za disciplinárne delikty neexistuje.

Súčasný zákon o štátnej službe však žiadnu z uvedených sankcií neupravuje a sústreďuje sa v rámci postihu za disciplinárny delikt štátneho zamestnanca len na skončenie štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou (spáchanie disciplinárneho deliktu je jedným zo zákonných dôvodov na výpoveď zo štátnozamestnaneckého pomeru danú zo strany služobného úradu) alebo na okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru. Ako sme už uviedli vyššie, podľa zákona o štátnej službe štátny zamestnanec síce zodpovedá podľa § 117 zákona o štátnej službe za porušenie služobnej disciplíny, avšak jej porušenie môže byť len dôvodom pre to, aby služobný úrad okamžite skončil štátnozamestnanecký pomer štátneho zamestnanca alebo skončil štátnozamestnanecký pomer štátneho zamestnanca výpoveďou. V zákone nie je výslovne upravená právomoc služobného úradu rozhodovať o disciplinárnych opatreniach v podobe iných právnych následkov či sankcií.

Služobný úrad môže so štátnym zamestnancom z dôvodu opakovaného menej závažného porušenia služobnej disciplíny skončiť štátnozamestnanecký pomer výpoveďou, avšak len do dvoch mesiacov od oznámenia upozornenia o opakovanom menej závažnom porušení služobnej disciplíny štátnemu zamestnancovi (subjektívna lehota) a najneskôr do jedného roka, odo dňa keď dôvod tejto výpovede vznikol (objektívna lehota). V prípade závažného porušenia služobnej disciplíny počíta zákon s možnosťou okamžitého skončenia štátnozamestnaneckého pomeru alebo s možnosťou skončenia štátnozamestnaneckého pomeru výpoveďou. Dôvodová správa k zákonu o štátnej službe pri výklade týchto ustanovení zákona síce uvádza, že *„ak sa štátny zamestnanec dopustí závažného porušenia služobnej disciplíny, je s ním služobný úrad povinný buď okamžite skončiť štátnozamestnanecký pomer alebo skončiť jeho štátnozamestnanecký pomer výpoveďou“* (Dôvodová správa k zákonu o štátnej službe). Samotný text zákona však hovorí len o možnosti a nie nevyhnutnosti či povinnosti skončenia štátnozamestnaneckého pomeru uvedenými spôsobmi. Skončenie služobného pomeru má teda v týchto prípadoch len fakultatívny a nie obligatórny charakter. Je vecou služobného úradu či voči štátnemu zamestnancovi - páchatelovi disciplinárneho deliktu uplatní aj danú, najprísnejšiu alternatívu postihu v podobe skončenia služobného pomeru.

## **2.5 Organizačné a procesnoprávne aspekty vyvodzovania zodpovednosti za disciplinárny delikt štátneho zamestnanca**

Subjekt, ktorý je oprávnený a kompetentný posudzovať spáchanie disciplinárneho deliktu štátneho zamestnanca je generálny tajomník služobného úradu a podporne ním zriadená poradná komisia. Samotné porušenie služobnej disciplíny posudzuje generálny tajomník služobného úradu, a to buď z vlastného podnetu alebo na návrh vedúceho zamestnanca, do ktorého riadiacej pôsobnosti patrí štátny zamestnanec, ktorého porušenie služobnej disciplíny má byť posudzované. Vedúci zamestnanec, ktorého podriadený štátny zamestnanec sa mal dopustiť porušenia služobnej disciplíny, môže podať písomný návrh generálnemu tajomníkovi v lehote 15 dní, odo dňa kedy sa o porušení služobnej disciplíny dozvedel.

Generálny tajomník zriaďuje na účely preskúmania návrhu poradnú komisiu zloženú najmenej z troch členov, pričom počet členov musí byť nepárny. Členov poradnej komisie a jej predsedu vymenúva generálny tajomník zo štátnych zamestnancov služobného úradu, v ktorom sa poradná komisia zriaďuje. Účelom komisie je preskúmať, či s ohľadom na všetky okolnosti prípadu štátny zamestnanec porušil služobnú disciplínu a ak áno, v akej miere závažnosti. Zákon ďalej vymedzuje aj okruh osôb, ktoré môžu byť členom poradnej komisie. Jeden člen poradnej komisie má byť podľa zákona z toho odboru štátnej služby ako štátny zamestnanec, o ktorého porušenie služobnej disciplíny ide, a jeden člen poradnej komisie má

mať vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v odbore právo. Členom poradnej komisie má byť aj zástupca zamestnancov, ktorého určí príslušný odborový orgán.

Predmetné ustanovenie zákona však považujeme z hľadiska aplikačnej praxe za nešťastné. Je nesporné, že niektoré služobné úrady nedisponujú štátnym zamestnancom, ktorý by bol z toho istého odboru štátnej služby ako štátny zamestnanec, o ktorého porušenie služobnej disciplíny ide alebo štátnym zamestnancom, ktorý by mal vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v odbore právo. Zákon preto síce zavádza povinnosť pre generálneho tajomníka zriadiť poradnú komisiu v takomto zložení, ak to však z objektívnych príčin na strane služobného úradu nebude možné, samotná dôvodová správa k zákonu o štátnej službe uvádza, že generálny tajomník môže zriadiť komisiu i bez splnenia tejto podmienky. Takéto legislatívne riešenie nemôžeme považovať za vhodné. Preto je potrebné v rámci úvah *de lege ferenda* zamyslieť sa nad tým, či nie je potrebné túto liberačnú podmienku (t. j. objektívnu nemožnosť služobného úradu zriadiť komisiu v predpísanom zložení) zakomponovať priamo do samotného legislatívneho textu a neponechávať ju len v dôvodovej správe, ktorá je tak v jasnom rozpore so samotným znením zákona.

Ak sa generálny tajomník domnieva, že štátny zamestnanec porušil služobnú disciplínu, písomne oznámi túto skutočnosť poradnej komisii v lehote 15 dní odo dňa, keď sa o porušení služobnej disciplíny týmto štátnym zamestnancom dozvedel. Táto lehota je zákonná a má prekluzívny charakter. Po jej uplynutí generálny tajomník nemôže vyvodzovať zodpovednosť voči štátnemu zamestnancovi za porušenie služobnej disciplíny.

Poradná komisia následne vyzve štátneho zamestnanca, o ktorého porušenie služobnej disciplíny ide, a to do desiatich dní od doručenia oznámenia generálneho tajomníka, aby sa k veci písomne vyjadril v lehote najmenej desiatich dní, pričom musí pripojiť k vyjadreniu dôkazy preukazujúce jeho tvrdenia (okrem tých, ktoré nemôže pripojiť bez svojej viny). Štátny zamestnanec má vždy právo vyjadriť sa písomne k veci a doložiť poradnej komisii dôkazy ktorými sám disponuje, a ktoré by preukazovali jeho tvrdenia. V prípade, že niektoré dôkazy nevie objektívne predložiť, je vhodné ich aspoň uviesť.

Poradná komisia je následne povinná zistiť presne a úplne skutočný stav veci a preskúmať všetky okolnosti porušenia služobnej disciplíny. Na tento účel si musí zabezpečiť všetky potrebné podklady. Podkladom môže byť všetko, čo prispeje k zisteniu a objasneniu skutočného stavu veci a je v súlade s právnymi predpismi, najmä vyjadrenie štátneho zamestnanca, iných fyzických osôb, príp. služobných úradov. Služobné úrady sú povinné na žiadosť poradnej komisie oznámiť tie skutočnosti, ktoré majú význam na posúdenie, či došlo k porušeniu služobnej disciplíny. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov na posúdenie veci určuje poradná komisia.

Poradná komisia následne vyhotoví písomný záznam o postupe a priebehu preskúmania porušenia služobnej disciplíny a následne ho doručí generálnemu tajomníkovi spolu s odporúčacím písomným stanoviskom, v ktorom uvedie, či došlo k porušeniu služobnej disciplíny a v akej miere závažnosti, a to v lehote 30 dní odo dňa doručenia vyjadrenia k veci štátnym zamestnancom alebo odo dňa márneho uplynutia lehoty na vyjadrenie štátneho zamestnanca k prejednávanej veci. Stanovisko poradnej komisie má však len odporúčajúci charakter a generálny tajomník nie je pri rozhodovaní stanoviskom komisie viazaný. Generálny tajomník je povinný v lehote 10 dní odo dňa predloženia stanoviska poradnou komisiou, vydať buď písomné upozornenie o porušení služobnej disciplíny alebo písomné upovedomenie o tom, že nedošlo k porušeniu služobnej disciplíny, a to v závislosti od toho, k akému záveru dospeje.

Ak generálny tajomník dospeje na základe stanoviska poradnej komisie k záveru, že došlo k porušeniu služobnej disciplíny, vydá upozornenie a to v lehote desiatich dní (odo dňa predloženia stanoviska poradnou komisiou). Generálny tajomník musí v upozornení riadne, jasne a zrozumiteľne odôvodniť, prečo a na základe čoho dospel k záveru, že štátny zamestnanec porušil služobnú disciplínu. Na tomto mieste považujeme za dôležité pripomenúť, že ak generálny tajomník dospel k záveru, že porušenie alebo nesplnenie povinnosti alebo obmedzenia štátnym zamestnancom malo takú vysokú mieru závažnosti, že došlo k závažnému porušeniu služobnej disciplíny, je obzvlášť dôležité, aby v upozornení riadne a presvedčivo odôvodnil, akými úvahami sa riadil pri posúdení porušenia služobnej disciplíny, a to s ohľadom na závažnosť s tým spojeného následku (výpoveď alebo okamžité skončenie štátnozamestnaneckého pomeru). Ak generálny tajomník na základe stanoviska poradnej komisie dospeje k záveru, že nedošlo k porušeniu služobnej disciplíny štátnym zamestnancom, upovedomí ho o tom písomne najneskôr v lehote desiatich dní odo dňa predloženia stanoviska poradnou komisiou.

## **Záver**

Disciplinárna zodpovednosť ako osobitný druh právnej zodpovednosti je jedným z výrazných, typických a charakteristických znakov zamestnaneckých vzťahov v štátnej službe dotvárajúci ich verejnoprávnu povahu. Uplatňovanie disciplinárnej zodpovednosti je jedným z výrazných právnych prostriedkov spojených s dôslednou realizáciou práv a povinností subjektov týchto vzťahov. Disciplinárna zodpovednosť v zamestnaneckých vzťahoch v štátnej službe má zásadne vnútroorganizačnú povahu, je uplatňovaná vo vnútri týchto vzťahov a podliehajú jej iba osoby, ktoré sú k tejto organizácii v určitom organizačnom vzťahu. Je výrazom vzťahov nadriadenosti a podriadenosti, zánikom štátnozamestnaneckého vzťahu končí aj jej uplatňovanie (Kurul, 2016, s. 40).

Disciplinárna zodpovednosť, ako jedna z foriem zodpovednostných právnych vzťahov, hoci nie je výlučne doménou správneho práva a verejnej správy, jej uplatňovanie nachádza svoje vyjadrenie najmä vo sfére štátnej správy ako integrálnej súčasť verejnej správy na Slovensku. Konkrétna právna úprava disciplinárnej zodpovednosti, ako tomu často býva v slovenskej legislatíve, často neprihliada na terminologické označovanie a vymedzenie zaužívané v administratívnoprávne teórii a označuje disciplinárne delikty inak, dokonca na mnohých miestach nejednotne. Tento nedostatok sa v rámci akademického výkladu príslušnej legislatívy pokúša preklenúť administratívnoprávna teória, a to jasným definovaním a charakteristikou disciplinárnej zodpovednosti. Aplikčné problémy však neprináša len nejednotné definovanie a označovanie správnych disciplinárnych deliktov, ale najmä otázka možného súbehu jednotlivých verejnoprávných deliktov. V tejto oblasti nepanuje medzi jednotlivými teoretikmi či odborníkmi jednotný názor. Na základe vyššie predložených argumentov, ktoré sme s pokúšili uviesť, je možné konštatovať, že na rozdiel od súbehu iných verejnoprávných deliktov navzájom je prípad súbehu disciplinárneho deliktu štátneho zamestnanca a iného verejnoprávného deliktu spáchaného štátnym zamestnancom možný a dokonca miestami až potrebný. V oblasti následného postihu páchatel'a – štátneho zamestnanca však súčasne platný zákon o štátnej službe nedáva služobnému úradu ako orgánu vyvodzujúceho disciplinárnu zodpovednosť širokú škálu možných sankcií za porušenie služobnej disciplíny, ktoré by mohli prihliadať na rôzne aspekty v naplnení znakov spôsobujúcich vznik tejto zodpovednosti. Napríklad v porovnaní s disciplinárnymi opatreniami uloženými páchatel'om disciplinárnych alebo služobných previnení (t. j. disciplinárnych deliktov osôb v služobnom pomere alebo v obdobnom pomere), kedy je možné uložiť disciplinárne opatrenia s rôznym stupňom intenzity, a to v závislosti od druhu a stupňa závažnosti disciplinárneho previnenia (napríklad písomné pokarhanie, zníženie služobného platu až o 15 %, a to na dobu najviac troch mesiacov (pri policajtoch) až po dobu najviac šesť mesiacov (pri profesionálnych vojakoch), zníženie hodnosti o jeden stupeň na dobu jedného roka, zákaz činnosti či prepadnutie veci) môže služobný úrad aplikovať v rámci sankcionovania štátneho zamestnanca len ustanovenia zákona o štátnej službe o výpovedi zo strany služobného úradu alebo o okamžitom skončení štátnozamestnaneckého pomeru. Tieto „hraničné“ možnosti nepovažujeme za postačujúce a v rámci úvah *de lege ferenda* by bolo možné uvažovať o zakomponovaní menej prísnejších ďalších sankcií za menej závažné porušenia služobnej disciplíny, inšpirujúc sa právnou úpravou disciplinárnych deliktov osôb v služobnom pomere alebo v obdobnom pomere.

Koncepcia právnej zodpovednosti pritom nie je jedinou formou zodpovednosti, ktorá sa uplatňuje v našej spoločnosti. Možno rozoznať viacero vrstiev foriem zodpovednosti, a teda nielen tej právnej. Vidieť, že zodpovednosť ako fenomén sa prejavuje nielen v právnej, ale aj v mimoprávnej sfére (politická a morálna, prípadne sa zdôrazňuje, že má rozmer etický,

filozofický, sociologický a aj ekonomický). Z hľadiska právnej teórie bude, samozrejme, mať význam sledovanie koncepcie zodpovednosti z právneho hľadiska. Treba dodať, že ani pritom by sme nemali zabúdať na širšie súvislosti zodpovednosti, a to predovšetkým z hľadiska morálky a etiky (Horvat, 2017, s. 11). Na tento aspekt je potrebné prihliadať aj pri porušovaní služobnej disciplíny a apelovať na tieto mimoprávne normatívne systémy ako podporné pravidlá správania sa aj v príslušnej organizačnej štruktúre štátnej správy.

## Literatúra

ČERVENÝ, Z. 1990. Podstata disciplinárnej zodpovednosti. In: *Správni právo*, no. 1. Praha.

*Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.*

*Dôvodová správa k zákonu č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe.*

HORVAT, M. 2017. *Administratívnoprávna zodpovednosť právnických osôb*. Bratislava: vyd. Wolters Kluwer SK.

PRÁŠKOVÁ, H. 2016. *Správni trestáni*. In: Hendrych, D. a kol. *Správni právo - Obecná časť*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2017. *Správne právo hmotné*. Všeobecná časť. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2019. *Ústavnoprávne aspekty v uplatňovaní represívnej funkcie verejnej správy a disciplinárna zodpovednosť členov samosprávnych stavovských organizácií*. In: *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte*. Časť 1. Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach.

KRIŽAN, V.; ŽOFČINOVÁ, V. 2013. *Pracovné právo pre neprávnikov*. Plzeň: Aleš Čeněk.

KURIL, J. 2016. *Disciplinárna zodpovednosť ako charakteristická črta verejnoprávnej povahy štátnozamestnaneckých vzťahov*. In: Rusko, M; Kollár, V. (eds.) *Sustainability – Environment – Safety 2016*. Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava, 2016. Dostupné na internete: [http://www.sszp.eu/wp-content/uploads/2016\\_conference\\_SES\\_\\_p-37\\_\\_Kuril\\_-\\_disciplin%C3%A1rna\\_zodpovednos%C5%A5\\_\\_f41.pdf](http://www.sszp.eu/wp-content/uploads/2016_conference_SES__p-37__Kuril_-_disciplin%C3%A1rna_zodpovednos%C5%A5__f41.pdf)

KURIL, M. a kol. 2009. *Základy pracovného práva*. Bratislava: VŠEMVS.

MACHAJOVÁ, J. a kol. 2009. *Všeobecné správne právo - 3. aktualizované vydanie*. Bratislava: Poradca podnikateľa.

MACHAJOVÁ, J. a kol. 2007. *Všeobecné správne právo*. Turany: Poradca podnikateľa.

MATES, P. a kol. 2000. *Základy správneho práva trestného*. Praha: C. H. Beck.

MATES, P.; MAZANEC, M. 1997. Disciplinárni správní delikty. In: *Právník*, č. 7. Praha.

MOLITORIS, P. 2016. *Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní*. Košice: UPJŠ v Košiciach.



Průcha, P. 2003. *Správní právo - Obecná část*. Brno: Masarykova univerzita.

SVÁK, J. 2011. *Ochrana ľudských práv v troch zväzkoch - II. zväzok*. Bratislava: Eurokódex.

ŠKULTÉTY, P. a kol. 2002. *Správne právo hmotné - Všeobecná a osobitná časť*. Šamorín: Heuréka.

ŠKULTÉTY, P. a kol. 2004. *Správne právo hmotné - Všeobecná časť*. Bratislava: VO PRAF UK.

VRABKO, M. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie*. Bratislava: C. H. Beck.

*Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.*

*Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v znení neskorších predpisov.*

**Adresa autorov**

JUDr. Róbert Gyuri, PhD.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66  
041 32 Košice 1  
E-mail: robert.gyuri@upjs.sk

Doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66  
041 32 Košice 1  
E-mail: michal.jesenko@upjs.sk

# Postavenie a význam zavedenia environmentálnych daní v regióne V4

## Position and importance of environmental taxes in V4 region

Adriana Csikósová, Viera Mokrišová,  
Katarína Čulková, Mária Janošková

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-02>

### Abstract

Environmental policy, orientated to the decreasing of environmental burden is becoming worldwide problem, presenting important economic tool for decreasing of environmental burden in the regions. The goal of the contribution is to evaluate establishment of environmental taxes in V4 region from the view of environmental tax analysis in tax system, development of tax rate and collection of environmental taxes. The result of the analysis is evaluation of individual countries position during taxation of individual types of environmental burdens, as well as emphasizing of necessity to apply taxes as environmental tools for living environment protection. Revenues of environmental taxes do not achieve demanded level, applied in developed EU economies. There is therefore necessary to realize in the region systematic environmental tax reform with goal to support business environment.

**Keywords:** environmental tax, living environment protection, business environment of the region, Vysegrad group

### Úvod

Environmentálna politika a ochrana životného prostredia smerujúca k znižovaniu environmentálnej záťaže sa stáva aktuálnym svetovým problémom a je súčasťou národných ako aj nadnárodných hospodárskych politík. Environmentálne dane predstavujú významný nepriamy ekonomický nástroj pre naplňovanie environmentálnych cieľov v zmysle znižovania environmentálnej záťaže. Sú to nepriame dane s charakterom spotrebných daní so snahou o zamedzenie negatívnych externalít, s akceptáciou princípov výnosovej neutrality vzťahujúce sa na hospodárske subjekty, odvetvia a sektory národného hospodárstva v oblasti dopadov na znižovanie nákladov, technologické zmeny, konkurencieschopnosť, platobnú bilanciu a pod. Okrem fiškálneho a stimulačného efektu majú významný dopad na zavádzanie inovačných aktivít a procesov subjektov podnikateľského prostredia.

## 1. Teoretické prístupy a východiská uplatnenia environmentálnych daní

Environmentálne, či ekologické dane patria medzi nepriame nástroje environmentálnej politiky smerujúce k ochrane životného prostredia, ktoré ovplyvňujú efektívnosť využívania zdrojov a pôsobia na ekonomický rast, zamestnanosť a cenovú hladinu (Široký 2012). V pojmovom vymedzení sa v odbornej literatúre používa aj označovanie environmentálnych daní ako daní energetických (Březina 2009; Široký 2009; Vančurová, Láchová 2010; Nerudová 2014), nakoľko to vyplýva napr. zo Smernice č. 2003/96/ES, ktorá v priestore Európskej únie stanovuje minimálne sadzby daní na energetické produkty. Vplyvom harmonizačných a aproximačných procesov sa tento pojem preniesol aj do pojmového aparátu v oblasti ekologického zdaňovania. Z hľadiska medzinárodného priestoru a z hľadiska vplyvu na životné prostredie viacerí domáci (Romančíková 2011; Schultzová 2018) aj zahraniční autori (Miranda, Brack 2002; Ekins, Speck 2011; Zimmermannová 2016) sa prikláňajú k pojmu „environmental taxes“, teda environmentálna, ekologická daň. Pri vymedzení sa môžeme stretnúť aj s pojmom „pollution taxes“, t.j. daň zo znečistenia (Parry 1995) alebo s pojmom „green taxes“, t.j. zelené dane (Turner 1998; Albrecht 2006).

V teoretickom vymedzení však musíme zohľadniť všeobecnú definíciu daní ako „*povinnú, zákonom určenú, neekvivalentnú, zvyčajne sa opakujúcu platbu, ktorú daňové subjekty odvádzajú štátu v určenej výške a v stanovenom termíne*“ (Schultzová, 2018). Z tejto kvantifikácie odvodzuje svoje definovanie environmentálnych daní Romančíková ktorá uvádza, že tieto dane sú svojou podstatou politickými nástrojmi, ktoré predpokladajú ekonomickú a environmentálnu účinnosť, vzácnosť zdrojov, únosnosť zaťaženia podnikateľskej sféry a obyvateľstva ako aj zaťaženie znečisťovateľov a internacionalizáciu negatívnych externalít (Romančíková 2011). Na dôsledky negatívnych externalít pri definovaní environmentálnych daní ako prvý vo vedeckých prácach poukazuje Pigou (1932), ktorý vo svojej definícii environmentálnej dane rozvinul teóriu ekonómie blahobytu s poukazom na neefektívnosť alokácie zdrojov a na náklady, ktoré vznikajú v dôsledku znečistenia životného prostredia. Negatívna externalita je definovaná ako efekt, ktorý nastáva v prípade, že výroba alebo spotreba jedného subjektu spôsobuje nedobrovoľné náklady iným subjektom (Samuelson, Nordhaus 1995; Šauer, Vojáček 2009). Ekonomicky subjekt nezdieľa všetky svoje náklady vyvolané výrobou alebo spotrebou, nie sú zahrnuté do cien produktov, čím dochádza k trhovej neefektívnosti a preto na tieto externality je potrebné uvaliť daň, ktorú v odbornej literatúre definujeme ako Pigouova emisná daň (Pigou, 1932). Pigouinová daň sa striktnie drží teórie externalít a je uložená priamo na jednotku znečistenia, najmä oxidu uhličitého a siričitého - CO<sub>2</sub> a SO<sub>2</sub>. Tvrdil, že štátne zásahy do ekonomiky sú nevyhnutným nástrojom riešenia týchto externalít. Jedným z najväčších kritikov Pigouovej teórie zdanenia negatívnych externalít bol Coase (1960) ktorý tvrdil, že optimálnosť trhu je možná aj pri zniku externalít. Podľa jeho názoru samotný znečisťovateľ sú schopní dospieť k efektívnym

riešeniam formou vyjednávania medzi znečisťovateľom a poškodeným. Coaseho teoréma tvrdila, že externality by sa mali vyrovnat' formou náhrady škôd za predpokladu, že štát stanoví právny rámec náhrady škôd. Poškodení a znečisťovateľ majú rovnaké vlastnícke práva na užívanie životného prostredia. Zásahy štátu s využitím nepriamych nástrojov environmentálnej politiky určil za nepotrebné. V prípade Coaseho teorémy boli vyslovené pochybnosti o existencii súladov záujmov znečisťovateľov a poškodených, vyvolajú vysoké transakčné náklady v prípade ak znečistenie zapríčinia viaceré ekonomické subjekty. Spassova a Garelo (2010) vychádzajúc z týchto teórií tvrdia, že zásahy štátu formou environmentálnych daní a poplatkov umožnia znížiť transakčné náklady a vyjadriť spoločenské náklady výroby. Za predpokladu racionálneho správania sa výrobcov, je Pigouinom navrhovaná emisná daň efektívnym ekonomickým nástrojom environmentálnej politiky. Táto emisná daň má svoje pozitívne i negatívne stránky. Pigou vo svojich úvahách o emisnej dani nepočítal s dynamikou hospodárskeho rastu, deformáciami v ekonomike, ktoré sú vyvolané napríklad úsporami s rozsahu a monopolistickou silou trhu. Na tieto negatíva poukázali autori Baumol a Oates (1972), kde rozvíjajú a modifikujú koncept Pigouovej emisnej dane a prikláňajú sa ku konceptu riadenia kvality životného prostredia, kde by regulátorom bola norma kvality životného prostredia a sadzba dane, ktorá by bola odvodená od požadovanej environmentálnej kvality.

## 2. Metodológia

Cieľom príspevku je analyzovať postavenie a význam zavedenia environmentálnych daní v regióne V4. Na dosiahnutie stanoveného cieľa bola vykonaná analýza environmentálne dane v daňovom systéme SR, vývoj daňových sadzieb a výber environmentálnych daní. Pri realizácii výskumu boli využité sekundárne údaje a databázová základňa daňových subjektov environmentálnej dane z elektriny, uhlia a zemného plynu uplatňovanú v daňovom systéme Slovenskej republiky získanú prostredníctvom portálu Finančnej správy SR a portálu účtovných závierok FinStat.sk, ako aj informácie o zdaňovaní v ČR, PL, a HU podľa údajov Eurostatu. Vychádzali sme z nariadenia Európskej komisie, ktorá definuje podľa Metodiky Eurostatu ESA 95 a nariadenia č.691/2011 o európskych environmentálnych ekonomických účtoch environmentálnu daň ako „*daň, kde daňovým základom je fyzikálna jednotka, ktorá má negatívny dopad na životné prostredie*“ (Eurostat, 2018). Ekologické dane podľa Európskej komisie (2016) pre účely Eurostatu zahŕňajú energetické dane, dane z dopravy, dane zo znečistenia a dane zo zdrojov. Ako je znázornené v klasifikácii, do skupiny ekologických daní patria aj poplatky, ktoré sú definované ako povinné, nenávratné platby do verejných rozpočtov a mimorozpočtových fondov, ktoré môžu byť chápané ako platby za určité ekologické služby. Daň z pridanej hodnoty, aj keď by bola uvalená na tovar, ktorý má negatívny vplyv na životné prostredie je podľa tejto metodiky vylúčená z rozsahu environmentálnych daní. Pre

spracovanie výsledkov boli použité metódy deskriptívnej štatistiky a nástroje grafického zobrazenia.

### 3. Efekty zavedenia environmentálnych daní

Komplexné pôsobenie dane je v ekonomickej teórii označované ako daňová incidencia (Samuelson a Nordhaus 1995; Musgrave 1994; Buchanan 1998; Kubátová 2010; Schultzová 2018) a je rozlišovaná v zákonnej a efektívnej rovine. Zákonný dopad je určený platným zákonom, určuje subjekty, ktoré sú povinné daň riadne a včas platiť. Efektom tohto pôsobenia môže byť snaha ekonomických subjektov plateniu sa vyhnúť, resp. presunúť daňové bremeno na iný subjekt. Podľa pozície v distribučnom reťazci možno daň presunúť dopredu alebo dozadu (Musgrave 1994, Kubátová 2000, Schultzová 2018), spotrebná daň nemôže byť presunutá vpred, ale má tendenciu presúvať sa vzad k výrobným faktorom (Rothbard 2001). Opačného názoru je Buchanan v tvrdení, že presun nastáva smerom k zvýšeniu cien zdaneného výrobku, prispôsobenie cien výrobných faktorov je až sekundárne (Buchanan 1998). Konečný dopad zdanenia závisí podľa Rothbarda (2001) najviac na výške daňového zaťaženia než na jej type. U ekologických daní sa skúmajú aj dopady na životné prostredie, hospodárske subjekty, odvetvie a sektory národného hospodárstva v oblasti dopadov na technologické zmeny, znižovanie nákladov, konkurencieschopnosť, platobnú bilanciu a pod. Medzi najčastejšie efekty uplatňovania environmentálnych daní uvádzame:

1. efekt znižovania nákladov,
2. efekt ekoinovačných procesov,
3. fiškálny efekt,
4. stimulačný efekt,
5. efekt dopadov na konkurencieschopnosť.

Výrobca sa pri uplatnení environmentálnych daní snaží znížiť znečistenie životného prostredia dovtedy, kým neminimalizuje svoje náklady. Výška úspory na nákladoch sa vyčíslí ako rozdiel medzi výškou environmentálnej dane, ktorú platil v prípade nerealizovania opatrení. Efekt environmentálnej dane na efektivitu alokovania finančných zdrojov s cieľom zníženia znečistenia životného prostredia sa prejaví pri uplatnení rovnakej výšky environmentálnej dane pre všetkých znečisťovateľov, t.j. bez ohľadu na ich hraničné náklady na zníženie znečistenia životného prostredia. Každý znečisťovateľ pri uplatňovaní environmentálnej dane bude znižovať znečistenie len dovtedy, kým sa jeho hraničné náklady na zníženie znečistenia nebudú rovnať výške environmentálnej dane. Ekonomické subjekty s nízkymi nákladmi na znižovanie znečistenia budú znižovať emisie viac v porovnaní so subjektmi, ktoré vynaložia vyššie náklady (Romančíková 2011).

Zavedenie environmentálnej dane umožní hospodárskemu subjektu využiť inovácie a špičkové technológie a tým minimalizovať náklady v rozsahu plôch. Znamená to, že

zavedením environmentálnej dane sa v porovnaní s priamou reguláciou vytvára pre znečisťovateľov väčší stimulačný priestor na uplatňovanie ekoinovácií. Efektívnosť zdrojov je významná nielen z ekologického, ale aj z ekonomického hľadiska. Používanie menšieho množstva zdrojov pri vyššej produkcii je nosnou témou pri zavádzaní environmentálnych daní.

Atribúty úspešnosti zavedenia environmentálnych daní vymedzili viacerí autori: Pavel, Vítek (2010) v tzv. modely 3E, ktorý hodnotí efektívnosť environmentálnych regulácií (Tab.1) ako aj autor Spratt (2012) v podobe siedmich princípov, ktoré korešponujú zo všeobecnými daňovými zásadami účinnosti, spravodlivosti, daňovej istoty, transparentnosti a pod.

**Tabuľka 1: Prehľad základných a doplnkových kritérií metodiky 3E**

Kritérium	Relevantná otázka	Charakter kritéria
Environmentálna účinnosť	Je aplikáciou daného kritéria dosiahnutý požadovaný cieľ?	Základný
Hospodárnosť	Je daný nástroj implementovaný s minimálnymi nákladmi?	Základný
Efektívnosť	Je dosiahnutý najlepší pomer medzi prínosmi a nákladmi?	Základný
Verejné príjmy	Aký objem verejných príjmov generuje daný nástroj?	Doplnkový
Inovácie	Aký má implementácia daného nástroja dosah na inovačnú aktivitu? Zrýchľuje ju alebo spomaľuje?	Doplnkový
Dosah na ekonomické subjekty	Aké dosahy na konkurencieschopnosť prináša implementácia environmentálneho nástroja?	Doplnkový
Širšie ekonomické efekty	Aké dosahy má implementácia daného nástroja na makro ekonomické veličiny?	Doplnkový

Zdroj: Pavel a Vítek (2010); Spratt (2012)

#### 4. Komparácia environmentálneho zdanenia v krajinách EU

V nasledujúcich tabuľkách 2-4 uvádzame vývoj environmentálnych daní v regióne V4 za rok 2017 podľa daňového zaťaženia, minerálnych olejov u nafty a benzínu, vývoj dane z elektrickej energie a porovnanie sadzieb z elektriny, uhlia a zemného plynu. Spomedzi krajín V4 je zdanenie benzínu najvyššie práve na Slovensku, čo však platí aj o cene benzínu bez dane a nafty bez dane. Slovensko má najvyššiu cenu benzínu, lebo má najvyššiu sadzbu dane

a aj cenu bez dane. Pri naftě sme konkurencieschopní, čo sa týka sadzby spotrebnej dane, avšak konečná cena nafty je spolu s Maďarskom najvyššia.

**Tabuľka 2: Komparácia daňového zaťaženia minerálnych olejov u nafty a benzínu za rok 2018 vo V4**

Krajina V4	Daň z minerálnych olejov Nafta	Daň z minerálnych olejov Benzin	Cena v Eurách	
			Nafta	Benzín
SR				
-základná sadzba	386,40	550,52	1,131	1,285
-znížená sadzba	368,00	514,50		
Česká republika	415,94	487,73	1,120	1,151
Poľská republika				
-základná sadzba	342,74	428,00	1,041	1,079
-znížená sadzba	-	392,16		
Maďarsko	356,90	388,11	1,158	1,147

Zdroj: spracované podľa Inštitútu finančnej politiky, MF SR, Daňový report, 2019

Sadzby dane boli prepočítané priemerným výmenným kurzom za rok 2018, CZK 26, 326; HUF 309,193; PLN 4,257. Nižšia sadzba dane sa uplatňuje na palivá s obsahom biogénnej zložky – bioetanolu v prípade benzínu a biodiesla v prípade nafty.

V nasledujúcej tabuľke 3 je zobrazenie porovnania sadzieb spotrebnej dane z elektriny, uhlia a zemného plynu v krajinách V4 za posledné dostupné obdobie roka 2018.

**Tabuľka 3: Porovnanie sadzieb z elektriny, uhlia a zemného plynu vo V4 za rok 2018**

Krajina V4	Sadzba dane elektrina / MWh		Sadzba dane uhlie / GJ	Sadzba dane zemný plyn	
	2013	2018		Palivo / GJ	Pohonná látka / GJ
Slovensko	1,32	1,32	0,36 (10,62 za 1t)	0,37 (1,32/MWh)	2,60
Česká republika	1,10	1,07	0,32	0,32	2,79
Poľsko	4,73	4,70	0,30	0,30	2,48
Maďarsko	1,00	1,00	0,28	0,30	2,66

Zdroj: spracované podľa Inštitútu finančnej politiky MF SR, Daňový report, 2019, OECD 2015

Ako vidieť z uvedeného, sadzba dane z elektriny sa mierne zmenila. Z uvedeného takisto vyplýva, že spotrebu elektriny najviac (bez vplyvu DPH) zdaňuje Poľská republika. Sadzba dane tu viac než štvornásobne prevyšuje najnižšie zaťaženie v Maďarsku. Konečné zdanenie elektriny a ostatných energií závisí aj od použitej sadzby DPH v jednotlivých krajinách (Slovensko 20 %, Česká republika 21 %, Poľsko 23 %, Maďarsko 27 %). Zdanenie uhlia v krajinách V4 sa výrazne nelíši. Slovensko má po prepočítaní na rovnakú mernú

jednotku (Eur/GJ) najvyššiu sadzbu. Maďarsko nedosahuje ani minimálnu úroveň sadzby určenej EÚ. Zdanenie zemného plynu sa delí na zdanenie paliva pre výrobu tepla a na zdanenie pre výrobu CNG používaného ako pohonná látka. Nižšou sadzbou sa zdaňuje zemný plyn na výrobu tepla, kde Slovensko v porovnaní s okolitými krajinami má najvyššiu sadzbu. Zemný plyn na výrobu pohonných látok najviac zdaňuje Česká republika.

### Analyza výberu environmentálnych daní v Slovenskej republike

Napriek tomu, že Slovenská republika si uvedomuje nutnosť uplatňovania daní ako environmentálnych nástrojov ochrany životného prostredia, ich výnosy nedosahujú požadovanú úroveň uplatňovanú v rozvinutých ekonomikách členských krajín EÚ. Nasledujúca tabuľka 4 prezentuje príjmy z environmentálnych daní v SR s porovnaním s priemerom 28 členských krajín EÚ za obdobie 2010 -2018.

**Tabuľka 4: Príjmy z environmentálnych daní v SR a priemer EU (v % HDP)**

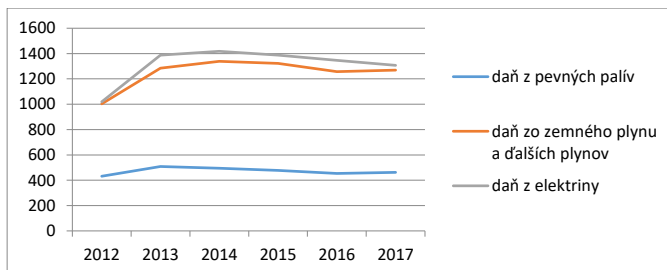
Príjmy z env. dane	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SR	1,72	1,72	1,77	1,76	1,81	1,76
Priemer EU	2,43	2,45	2,45	2,43	2,44	2,40

Zdroj: Eurostat, 2019

Z uvedeného je zrejmé, že príjmy z environmentálnych daní v SR sú v celom sledovanom období pod priemerom EU. Spotrebná daň z minerálnych olejov je z pohľadu výnosu najvýznamnejšou selektívnou spotrebnou daňou.

### Česká republika

V Českej republike výnosy z environmentálnych daní vstupujú v plnej výške do štátneho rozpočtu. Vývoj výnosov z environmentálnych daní v Českej republike ilustruje obrázok č.1 a tabuľka 5.



**Obrázok 1** Výnosy z environmentálnych daní v Českej republike v mil.Kč

Zdroj: vlastné spracovanie podľa CELNÍ SPRÁVA ČR. 2017



**Tabuľka 5: Pomer výnosov z environmentálnych daní a celkových daní na ŠR ČR (v mld.Kč)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Celkové príjmy	1063,94	974,61	1000,38	1012,76	1051,39	1091,86
Výnosy z environmentálnych daní	2,45	3,18	3,25	3,19	3,06	3,04

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Ministerstva Financí ČR, 2017

### Poľsko

Z pohľadu podielu na HDP je Poľsko na 13 mieste environmentálnych daní spomedzi 34 OECD krajín. Vývoj environmentálnych daní v Poľsku za obdobie rokov 2010-2017 udáva tabuľka č.6.

**Tabuľka 6: Vývoj environmentálnych daní v Poľsku v rokoch 2010-2017 (v bil.Eur)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Environmentálne dane</b>	2,6	2,4	2,6	2,7	2,7	2,7
Daň z energie	2,2	2,1	2,2	2,3	2,3	2,3
z toho dane z palív	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0
Daň z dopravy	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Daň zo znečistenia	0,18	0,09	0,16	0,17	0,14	0,12

Zdroj: EU Open Data Portal. 2017

### Maďarsko

Príjmy z environmentálnych daní v Maďarsku sú voči európskemu priemeru na vyššej úrovni. V roku 2017 predstavovali podiel 6,6% na celkových príjmoch z daní. Vývoj environmentálnych daní podľa hlavných kategórií uvádza tabuľka č. 7.

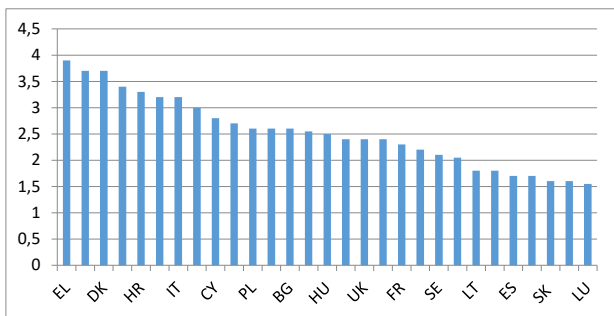
**Tabuľka 7: Environmentálne dane podľa jednotlivých kategórií v rokoch 2013-2017 (v mil.HUF)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Daň z energie	469 673	470 023	483 843	494 608	513 041	500 827
Daň zo znečistenia	16 775	17 952	18 894	22 672	28 393	33 855
Daň z dopravy	49 985	50 226	51 737	62 757	66 417	64 085
Celkom	554 021	569 784	572 703	596 986	627 265	617 883

Zdroj: Tax guide for Hungary, 2019

Štruktúra daní ukazuje na podiel výnosov z environmentálnych daní na celkových príjmoch z daní, čo je v zhode s európskym priemerom – 46,1%. Zavedenie environmentálnej dane v

Maďarsku prispelo k zníženiu znečistenia ovzdušia. Porovnanie výnosov z environmentálnych daní vo V4 s inými krajinami ilustruje obrázok č.2.



**Obrázok 2** Výnosy z environmentálnych daní v % HDP (2017)

Zdroj: Eurostat, 2018

Znižovanie daňového zaťaženia v krajinách V4 je potrebné realizovať prostredníctvom systémovej reformy. Vyplýva to z environmentálnych preferencií na európskej úrovni, z ktorých vyplýva, že občania, ktorí žijú v krajine, v ktorej sa nevykonávala environmentálna daňová reforma zaznamenávajú vyššiu ochotu ochrany životného prostredia ako tí, ktorí žijú v krajinách, v ktorých sa realizovala environmentálna daňová reforma. Občania žijúci v krajinách, v ktorých bola realizovaná environmentálna daňová reforma, vnímajú existujúci systém ako už pro - environmentálne orientovaný, t.j. že dane sa už vo veľkej miere využívajú na podporu predchádzania znečisťovaniu, čo má negatívny vplyv na ich sklon k ďalšiemu prispievaniu k tomuto účelu. Výsledky poukazujú na to, že pri realizácii environmentálnej daňovej reformy je potrebné dbať aj na individuálne preferencie a prijať spravidelné opatrenia, s cieľom predísť problémom voľného správania. Upozorňujú na potrebu posilňovať dôveru a upozorňovať na environmentálne riziká znečisťujúcich činností. Daňová reforma nie je však všeliekom ale len jedným s prvkov udržateľného prístupu k životnému prostrediu.

## Záver

Problematika skúmania environmentálnych daní a ich vplyvu na podnikateľské prostredie poukázala na environmentálne dane ako na systémový nástroj riešenia environmentálnej politiky nielen na národnej, ale aj na nadnárodnej úrovni.

Cieľom príspevku bolo analyzovať postavenie a význam zavedenia environmentálnych daní v regióne V4. Na základe výsledkov sme vyvodili závery a odporúčania realizovať v analyzovanom regióne systémovú environmentálnu daňovú reformu podporenú informačnou

kampaňou s cieľom podporiť podnikateľské prostredie smerom k pro-inovačnej aktivite, zároveň vytvárať inovačné centrá a inovačné klastre na národnej ako aj lokálnej úrovni. Spracovanie skúmanej problematiky poukazuje na fakt, že vplyv zavedenia environmentálnej dane do daňových sústav nie je len problémom fiškálnym, ale primárny dopad má na správanie podnikateľských subjektov v smere ich inovačných aktivít a realizáciu eko-inovačných postupov, ktoré majú pozitívny vplyv na životné prostredie.

## PodĎakovanie

Príspevok je čiastkovým výstupom riešenia grantovej úlohy VEGA č.1/0515/18 „Rozhodovací model procesu hodnotenia surovinovej politiky regiónov, VEGA č.1/0651/18 „Výskum vplyvu inštitucionálneho prostredia na spoločenskú zodpovednosť podniku, spokojnosť zákazníkov a výkonnosť“, a projektu KEGA 006TUKÉ-4/2019 „Transfer poznatkov výskumu z oblasti logistiky do prípravy inovatívnych učebných materiálov pre vybrané študijné jednotky novo akreditovaného študijného programu „Komerčná logistika“.“

## Literatúra

ALBRECHT, J. 2006. The use of consumption taxes to re-launch green tax reforms. In: *International Review of Law and Economics*, vol. 26, p.88-103, ISSN 0144-8188.

BAUMOL, W. J., OATES, W.E. 1971. The use of Standards and Prices for the Protection of the Environment. In: *Swedish Journal of Economics*, vol. 73, p. 53-65. Retrieved April 20, 2018, from [http://www.link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-01379-1\\_4](http://www.link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-349-01379-1_4)

BŘEZINA, J. 2009. Zavedení ekologických daní v ČR. In: *Účetnictví v zemědělství*. No 10, ISSN 1212-9453.

BUCHANAN, J. M. 1998. *Veřejné finance v demokratickém systému*. Brno: Computer Press, 344 s, ISBN 8072261169.

CELNÍ SPRÁVA ČR. 2017. Statistika z daňové oblasti: Statistika z oblasti ekologických daní. [online]. 2008 – 2017 [cit. 2017-07-16]. Available at: <<http://www.celnisprava.cz/cz/dane/statistiky/Stranky/ekodane.aspx>>.

COASE, R.1960. The Problem of Social Cost. In: *Journal of Law and Economics*, The University of Chicago Press. Retrieved October 11, 2017 from <http://home.cerge-ei.cz/ortoman/UpcesCourse/Coase%20The%20problem%20of%20Social%20Cost.pdf>.

EKINS, P., S. SPECK. 2011. *Environmental Tax Reform (ETR): A policy for Green Growth*. New York: Oxford University Press Inc., ISBN 978-0-19-958450-5.

EU Open Data Portal. 2017. Data on taxation in Poland: Available at: <http://data.europa.eu/euodp/data/dataset/data-on-taxation-in-poland>

EUROSTAT, 2018. Retrieved December 06, 2018 from <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Finančné riaditeľstvo SR, 2019. Available at: <https://www.financnasprava.sk/Sk/titulna-stranka>.

KUBÁTOVÁ, K. 2010. *Daňová teória a politika*. Praha: WOLTERS KLUWER, 276 s, ISBN 978-80-7357-574-8.

Ministerstvo financií ČR, 2018. Státní závěrečný účet 2018. [online]. 2019 [cit. 2019-09-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpocetu/2008/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2008-2030>

Ministerstvo financií SR, 2018. *Daňové indikátory*. Retrieved September 9, 2018 from <https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6004>

MIRANDA, M.L. , BRACK, W.H. 2002. A taxing environment: Evaluating the multiple objectives of environmental taxes. In: *Environmental Science and Technology*, vol.36, p .5289-5295, ISSN 0013-936X.

MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. 1994. *Verejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 585 s, ISBN 80-85603-76-4.

NERUDOVÁ, D. 2014. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. 4. Vyd. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 336 s, ISBN 978-80-7478-626-6.

OECD/EEA, 2015. *Database on Instruments used for environmental policy and natural resources management*. Retrieved November 11, 2018 from <http://www2oec.org/ecoinst/querie>

PARRY I. W. H. 1995. Optimal pollution taxes and endogenous technological progress. In: *Resource and Energy Economics*, vol.17, p.69-85, ISSN 0928-7655.

PAVEL, J., VÍTEK, L. 2010. Environmental Tax Reform: Administrative and Compliance Cost of Energy Taxes in Czech Republic. In: *Critical Issues in Environmental Taxation. International and Comparative Perspectives*, vol.VIII, ISBN 978-0-19-959730-7.

PIGOU, A.C. 1932. *The Economics of Welfare*. Retrieved October 8, 2017 from [https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/users/jcalhoun/Courses/History\\_of\\_Economic\\_Ideas/Readings/Pigou-The\\_Economic\\_of\\_Welfare.pdf](https://campus.fsu.edu/bbcswebdav/users/jcalhoun/Courses/History_of_Economic_Ideas/Readings/Pigou-The_Economic_of_Welfare.pdf).

ROMANČÍKOVÁ, E. 2011. *Ekonomía a životné prostredie*. Bratislava: Iura Edition, 220 s, ISBN 978-80-8078-426-3.

ROTHARD, M.N. 2001. *Ekonomie státních zásahů*. Praha: Liberální institut, 464 s, ISBN 80-86389-10-3.

SAMUELSON, P. A., NORDHAUS, W.D. 1995. *Ekonomie*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1011 s, ISBN 80-205-0494-X.

SCHULTZOVÁ, A. a kol. 2018. *Daňovníctvo, daňová teória a politika*. 3. vyd. Bratislava : Iura Edition, 360 s, ISBN 978-80-7598-107-3.

SPASSOVA, V., GARLLO, P. 2010. Energy policy and energy taxation in the EU. Institute for Research in Economic and Fiscal issues. Retrieved March 15, 2018 from [https://www.irefeurope.org/en/sites/default/files/Energy\\_policy\\_EU.pdf](https://www.irefeurope.org/en/sites/default/files/Energy_policy_EU.pdf)

SPRATT, S. 2012. *Environmental Taxation and Development: A Scoping Study*. Retrieved October 13, 2017 from <https://www.ids.ac.uk/publication/environmental-taxation-and-development-a-scoping-study>

ŠAUER, P. , VOJÁČEK, O. 2009. Environmental Tax Reform in Czech Republic: Result of a Qualitative Survey in Businesses. In: *Mechanism of Economic Regulation*, vol.11, no. 1, p. 31-41, ISSN 1762-8699.

ŠIROKÝ J. 2009. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. Praha: C.H.Beck, 302 s, ISBN 978-80-7400-005-8.

ŠIROKÝ J. 2012. *Dane v Európskej Únii*. 5.vydanie.Praha: Linde, 400 s, ISBN 978-80-7201-881-9.

TAX guide for Hungary, 2019. Available at: <https://accace.com/tax-guideline-for-hungary/>

TURNER, R.K. a kol. 1998. Green taxes, waste management and political economy. In: *Journal of Environmental Management*, vol.53, p. 121-136, ISSN 0301-4797.

VANČUROVÁ, A. , LÁCHOVÁ, L. 2010. *Daňový systém ČR 2010*. 10. Vyd. Praha: VOX, 355 s, ISBN 978-80-86324-86-9.

ZIMMERMANNOVÁ, J. 2016. *Ekologické zdanění a modelování jeho dopadů*. 1. Vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 236 s, ISBN 978-80-7552-062-3.

#### **Adresa autorov**

Prof. Ing. Adriana Csikósová, PhD.  
Technical University Košice,  
Faculty BERG, Letná 9, 040 01 Košice  
E-mail: [adriana.csikosova@tuke.sk](mailto:adriana.csikosova@tuke.sk)

PhDr. Viera Mokrišová, PhD., MBA  
College of International Business ISM Slovakian in Prešov  
Duchonovičovo námestie 1, 080 01 Prešov  
[mokrisova@ismpo.sk](mailto:mokrisova@ismpo.sk)

Doc. Ing. Katarína Čulková, PhD.  
Technical University Košice,  
Faculty BERG, Letná 9, 040 01 Košice  
[katarina.culkova@tuke.sk](mailto:katarina.culkova@tuke.sk)

Doc. PhDr. Mária Janošková, PhD.  
Technical University Košice,  
Faculty BERG, Letná 9, 040 01 Košice  
[maria.janoskova@tuke.sk](mailto:maria.janoskova@tuke.sk)

# Approaches to the definition of national minorities and ethnic groups and their legal position in the Slovak Republic

Matúš Vyrostko

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-03>

## Abstract

The issue of national minorities and ethnic groups is the subject of debates and discussions, often in connection with their legal status in individual states. In the majority of cases, both the national minority and the ethnic group are not distinguished in both legal documents and professional literature. We believe that the reason may be the ambiguity and complexity of the definition of the two terms. However, the need for at least partial definition is reinforced in some cases by a different approach to legal protection and the status of these groups and minorities. The primary aim of our contribution is to point out different approaches to the definition of national minorities and ethnic groups at international and national level. We use scientific methods of analysis, synthesis, induction, deduction and comparison.

**Keywords:** ethnic groups, national minorities, citizenship, discrimination, human rights

## Introduction

It is possible to say that the position of national minorities and ethnic groups in the majority society of individual states has been the subject of discussions, or polemics of the professional as well as lay public since the establishment of the so-called „the third generation of human rights“ (or even before their creation), which are characterized by solidarity, cross-border and effective implementation of the necessary cooperation of actors at all levels - the state and individuals. Given the evidently different development of individual states, the application of the rights of national minorities and ethnic groups is inconsistent, sometimes ambiguous and unclear. The definition of a national minority and ethnic group, which is often ambiguous in individual countries, all the more at the international level, can be described as the no less problem of the professional public. The primary aim of our contribution is to point out different approaches to the definition of national minorities and ethnic groups at international and national level, which is closely related to the actual position of these minorities and groups in society. In this case, the issue of discrimination, sometimes overgrown into extremist proceedings and speeches against ethnic groups and national minorities in the Slovak Republic and in the neighbouring countries of the European Union, can also be described as a contemporary issue.

## **1. Legal bases for international, European and national human rights protection in relation to the status of national minorities and ethnic groups**

The status of national minorities and ethnic groups can be identified primarily by analyzing relevant international documents. The United Nations has long been a key human rights organization, including in relation to the rights of national minorities and ethnic groups. At the European level in the area of protection of rights, the so-called European Court of Human Rights as an institution of the Council of Europe comes to the fore. Last but not least, the European Union also expresses the interest of more uniform protection of human rights at European level, especially in the Charter of Fundamental Rights of the European Union.

At international level, as the key documents regulating the issue of national minorities and ethnic groups, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination and other human rights issues, in particular the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on economic, social and cultural rights, should be considered.

The aforementioned documents have been adopted at the United Nations level, but documents relating to national minorities and ethnic groups can also be identified at the Council of Europe level. These include in particular the following documents:

- Framework Convention for the Protection of National Minorities (Notice of the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic No. 160/1998 Coll.), (Hereinafter referred to as “Framework Convention for the Protection of National Minorities”),
- European Charter for Regional or Minority Languages (Notice of the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic No. 588/2001 Coll.), (Hereinafter referred to as “European Charter for Regional or Minority Languages”),
- European Social Charter (Notice of the Ministry of Foreign Affairs of the Slovak Republic No. 329/1998 Coll.), (Hereinafter referred to as “European Social Charter”),
- Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by Protocols no. 3, 5 and 8 (Notice of the Federal Ministry of Foreign Affairs No. 209/1992 Coll.), (Hereinafter referred to as “European Convention for the Protection of Human Rights”).

In relation to the status of minorities and the European Convention for the Protection of National Minorities, Article 6 of the Convention, which emphasizes the need to maintain tolerance, respect and intercultural dialogue, is crucial. According to Art. 6 par. 2 of the European Convention for the Protection of National Minorities, the Parties undertake to take appropriate measures to protect persons who could be endangered or discriminated against, subject to hostility or violence for their ethnic, cultural, linguistic or religious identity.

Naturally, the individual Member States of the European Union are also committed to the protection of human rights, either by ratifying treaties which are part of primary EU law, or by adopting national legal acts protecting human rights, including national minorities and ethnic groups.

In addition, human rights issues related to national minorities and ethnic groups, the elimination of discrimination and extremism are also dealt with by the European Union institutions, headed by the European Commission (hereinafter referred to as the "EC"), as the initiative institution, where it is also possible to find documents regulating the aforementioned protection of national minorities and ethnic groups against extremist manifestations and acts.

In this context, it is possible to identify in particular the following three legal acts regulating the issue of national minorities and ethnic groups:

- Charter of Fundamental Rights of the European Union; 2012 / C 326/02, 26.12.2012
- Council Framework Decision 2008/913 / JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law; OJ L 328/55, 06.12.2008,
- Council Directive 2000/43 / EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin; OJ L 180/22, 19.07.2000.

At national level in the Slovak Republic, the issue of protection of national minorities and ethnic groups can be found primarily in the Constitution of the Slovak Republic (No. 460/1992 Coll., as amended) (hereinafter referred to as the "Constitution of the Slovak Republic"), in the fourth section of the second title „Rights of national minorities and ethnic groups“.

According to Art. 33 of the Constitution of the Slovak Republic membership of any national minority or ethnic group shall not be prejudicial to anyone. The Constitution of the Slovak Republic further in Art. 34, par. 1 grants members of national minorities, respectively ethnic groups rights and freedoms. In this sense, the Constitution of the Slovak Republic guarantees citizens a universal development, including the right to develop their own culture, to communicate in their mother tongue, as well as to freely associate and establish educational or cultural institutions. Pursuant to the Constitution of the Slovak Republic, further details will be laid down in a specific law.

In this context, it is possible to speak eg. on Act no. 184/1999 Coll. on the use of languages of national minorities, as amended, respectively on Act no. 365/2004 Coll. Act on Equal Treatment in Certain Areas and on Protection Against Discrimination and on Amendments to Certain Acts, as amended (the Anti-Discrimination Act).



In addition to the right to acquire the state language, the Slovak Constitution also guarantees other rights. According to Art. 34, par. 2 of the Constitution of the Slovak Republic, citizens are guaranteed the right to education in their language, the right to use their language in the communication with officials and the right to participate in the solution of matters concerning national minorities and ethnic groups.

However, when regulating the issue of the status of members of national minorities and ethnic groups in the Slovak Republic, the Constitution also considers the protection of the rest of the population. According to Art. 34, par. 3 of the Constitution of the Slovak Republic exercising the rights of citizens belonging to national minorities and ethnic groups guaranteed in this Constitution must not lead to a threat to the sovereignty and territorial integrity of the Slovak Republic and to discrimination against its other population.

In terms of the constitutional regulation of the rights of national minorities in the Slovak Republic, according to Orosz, it is possible to speak of a long-term high standard in comparison with other European states. *"However, it is desirable to strictly separate this statement from the assessment of the factual situation while respecting these rights at different stages of our modern history."* (Orosz, 2004, p. 55)

In this respect, Chovanec criticizes the abuse of the topic of national minorities by political parties. According to him, there was great political pressure from the Hungarian political parties in the 1990s to gain territorial autonomy without relying on any international document that would allow such a possibility (Chovanec 1999).

However, according to Pan, Pfeil and Videsott, still only a portion of the national minorities in Europe enjoy sufficient legal protection and more than four fifths of the minorities do not think of revising existing international borders. *"This could change rapidly, however, if for lack of minority protection they were exposed to incessant and existence-threatening discrimination. In that event, increasing separatism and border revisionism are the foreseeable results. The case of Kosovo is an example of this. Other cases which are not directly comparable to Kosovo but are still impressive are the independence referendums or public opinion polls of 2014 in Scotland, Catalonia, and Ukraine."* (Pan, Pfeil and Videsott, 2018, pp. 8-9)

A detailed analysis of the legal status of ethnic groups and national minorities exceeds the scope of the paper, so we are further focused on the content of these two terms.

## **2. Is it possible to identify the differential characters of ethnic groups and national minorities? Why is it helpful to distinguish them?**

In the majority of cases, the national minority and the ethnic group are not distinguished in both legal documents and professional literature. We believe that the reason may be the ambiguity and complexity of the definition of the two terms. However, the need for at least

partial definition is reinforced in some cases by a different approach to legal protection and the status of these groups and minorities. It is possible to say that without a clearer definition of these groups, their legal status, including the exercise of individual rights and obligations, is considerably more difficult, even though the Constitution of the Slovak Republic recognizes them in Art. 33 and 34 granting them equal rights.<sup>1</sup>

As Palúš states in this case, neither the Constitution of the Slovak Republic nor the laws in force define the content of these terms, nor do they distinguish their members. With regard to the concept of a national minority, it is possible to refer to the freely formulated definition of Council of Europe Recommendation No. 1201 (1993). According to this document, a national minority can be characterized, inter alia, by the fact that they are citizens with a permanent residency in the country who retain and still wish to retain their characteristic religious, ethnic or linguistic characteristics, and not a majority society. In the Slovak Republic, membership of a national minority is a manifestation of the subjective will of a particular person (Palúš 2016).

However, Ferenčuhová adds in this case that both the European States and the Council of Europe pointed out the impossibility of consensus, which, despite the ratification of the document, led only to its recommendation character and prevented the definition of a national minority from being incorporated into the Framework Convention for the Protection of National Minorities (Ferenčuhová 2004). Somorová adds that the most problematic areas of the definition of a national minority in this case were the lack of agreement on the requirement of a certain numerical ratio that would clearly establish non - dominance in society, or the requirement that the existence of a minority should be tied to citizenship. The criterion of long-term existing minorities in the national territory, which could be discriminatory in relation to incoming immigrant groups also proved to be problematic. Questions were also raised by the condition of the minority's efforts to preserve different characteristics – the form of expression of which was not clearly established (Somorová 2004).

Despite the lack of legal distinction between the two terms in the Slovak Republic, it can be assumed, with a certain amount of inaccuracy, that the term ethnic group is presumed to be a group that meets the above mentioned definition of national minority, but historically it is not clear that they belong to a particular state or nation. However, such an assumption is not absolute.

A broader approach to the definition of national minorities is also taken by Pap: national minorities *“are groups that, based on their claims for collective rights, bypass the anti-discriminatory logic and seek recognition of cultural and political rights, particularly autonomy*

---

<sup>1</sup> In practice, the position and exercise of the rights of the Roma minority appear particularly problematic. In the diapazon of the Slovak Republic and Central Europe, discussions about its nationality are currently taking place. This issue is briefly discussed at the end of this section.

*or the toleration of various cultural practices that differ from the majority's, which often require formal exceptions from generally applicable norms and regulations. In this case, we are dealing with claims for preferential treatment."* (Pap, 2015, p. 35)

Konečný also offers an interesting approach to differentiation between ethnic group and national minority. He agrees, that it can be stated that the definition and clear distinction between a national minority and an ethnic group is not unambiguous and universally accepted. However, as he points out in this sense, "ethnicity" can also be understood as an ethnic community at the pre-national stage of its development (Konečný 2000).

It is precisely the identification of nationality that is crucial in this case. According to Marušiak, Halász and Gniazdowski, who refer to the German historian Friedrich Meinecke, it is possible to identify the dichotomy between the nation-state and the cultural-nation. While in the first case the unifying element is the power of common history and constitution, in the second case there are shared cultural features (language, traditions, relationships, or spirituality). Several other authors followed this differentiation. It should be noted that, according to Meinecke, nationalism is a process, not a fixed position. The issue of the right of nations to self-determination as a natural right now needs to be given due attention (Marušiak, Halász and Gniazdowski 2015).

Similarly, Průcha, referring to the "Great Sociological Dictionary of 1996", defines several criteria by which a nation can be identified and categorized into three types. Criteria of culture, which include standard language, common religion, resp. common historical experience, criteria of political existence according to which nations have their own state, or at least a certain autonomous status and psychological criteria according to which individuals (entities of the nation) share a common awareness of their membership of a nation. It also draws attention to the fact that it is possible to speak of a nation in political and ethnic terms. Like Palúš, he says that belonging to a nation is not only a question of objective signs but also a subjective attitude of each individual (Průcha 2010).

It is therefore clear that, according to these definitions, in the absence of nationality criteria, it is possible to speak of an ethnic group, not a national minority. At the same time, it is clear that an ethnic group is, by its very nature, a broader term, since membership of a nation does not exclude other characteristics of ethnicity, but otherwise it is not true, as not every ethnic group can be considered an autonomous nation. According to several authors, it should also be stressed out that the nation as such, and hence the members of a national minority, may initially be members of several ethnic groups.

However, the issue of the definition of a national minority is further complicated by the fact that it is possible to speak of at least two types. According to Waldenberg, the first type of national minority is that part of a nation that has its own state outside of the state in which it

resides. However, a minority that does not have its own state can also be considered a national minority (Waldenberg 2003).

On the contrary, it is precisely the membership of the state where the members of the minority live that seems key to differentiation. According to Hašanová, while an ethnic group is rather a general term, the national minority ties to belonging to the particular country in which it lives, while trying to maintain its uniqueness (Hašanová 2015).

Last but not least, it is worth mentioning a simplified approach to the differentiation of ethnic groups and national minorities according to Kumanová, who associates the granting of rights in the legal system with the recognition of an ethnic group as a national minority. "*A national minority or nationality is the designation of such ethnic groups that are granted certain rights by the majority nation with whom they live in a common state*". (Kumanová, 1998, p. 44) In this case of a higher quality position of an ethnic group, their ethnicity manifests itself not only as an ethnic subculture, but also in the work of professional artists that are part of their national culture. Ethnicity, language in its dialect forms and ethnic consciousness are among the most important aspects of ethnicity (Kumanová 1998).

It is clear that it is possible to identify different approaches to the definition of national minorities and ethnic groups in the Slovak Republic, the more difficult it is to find consensus by experts from different Member States of the European Union. In this context, the European Parliament "*recalls that within existing international standards every Member State has a right to define persons belonging to national minorities*". (European Parliament, 2018, p. 6)

### **Is the Roma minority an ethnic group or a national minority?**

In the long term, the approach to the Roma population appears non-uniformed not only in the differentiation of ethnic group and national minority. This appears as problematic not only in the Slovak Republic, but also in other European states. The frequently used phrase 'Roma ethnicity' could indicate the lack of nationality. We believe that the naming of the Roma ethnic group as an ethnic group is not coincidental and results from the ambiguity of the existence of the Roma nation. Nevertheless, we believe that in this case it is necessary to speak of a national minority in terms of their legal status (in the Slovak Republic). As a significant milestone, it is possible to mark the adoption of Government Resolution no.153/1991, known as the so-called "Principles of Government Policy on Roma". According to this resolution, it is necessary to recognize the ethnic identity of the Roma and thus to recognize Roma as a nationality in current terminology, thereby ensuring their political and legal equality (Annex to Government Resolution No. 153/1991, Principles of Government Policy of the Slovak Republic towards Roma). The legal status of the Roma minority can also be derived from the current laws governing the status of national minorities in the Slovak Republic. E.g. according to § 1 par. 2 of Act no. 184/1999 Coll. on the Use of Languages of

National Minorities, as amended, the language of a national minority for the purposes of this Act is, inter alia, the Roma language.

Despite the legislation, its practical implementation is problematic. This may be due to both the unwillingness of the majority society and the refusal of official membership of the Roma minority by its members.

### **Conclusion – How to define a national minority and an ethnic group?**

We believe that the Council of Europe's Recommendation No. 1201 of 1993 may continue to be considered as the most acceptable definition, in spite of its "just" recommendation nature. According to this Recommendation, a national minority is a minority residing in the territory of a State and its citizens are nationals, maintain long-lasting, strong and permanent relations with that State, exhibit cultural, religious, linguistic or ethnic characteristics, are sufficiently representative, although they are a minority in the majority society and are motivated by the desire to preserve their common identity and its characteristics together (Recommendation 1201 (1993)).

We also think that a suitable example for the legal order of the Slovak Republic could be *de lege ferenda*, Czech law no. 273/2001 Coll. on the Rights of Members of National Minorities and on Amendments to Certain Acts, as amended, which in § 2 defines the term national minority. If such a definition would be accepted in the legal order of the Slovak Republic, the wording could be as follows: *"A national minority is a community of citizens of the Slovak Republic living in the territory of the present Slovak Republic who differ from other citizens, at the same time, they express their desire to be considered a national minority in order to work together to preserve and develop their own identity, language and culture, and to express and protect the interests of their communities, which have historically formed."*

We believe that individuals belonging to an ethnic group in the Slovak Republic can be considered as individuals who meet the criteria relevant to ethnicity, but from a historical perspective their nationality is either not clear, or they are not citizens of the Slovak Republic.

However, according to the opinion of the Venice Commission, a more dynamic tendency to extend minority protection to non-citizens has developed over the recent past. *"The Commission recalls that the traditional position in international law is to include citizenship among the objective elements of the definition of national minorities. In the Commission's opinion, the choice of limiting the application *ratione personae* of specific minority protection to citizens only is, from the strictly legal point of view, defensible. States are nevertheless free, and encouraged, to extend it to other individuals, notably non-citizens."* (European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 2018, p. 6)

## References

FERENČUHOVÁ, B. 2004. Stav výskumu medzinárodnej ochrany menšín na Slovensku po roku 1989. In: ŠUTAJ, Š., ed. *Národ a národnosť*. Prešov: UNIVERSUM. p. 13-20. ISBN 80-89046-20-7.

HAŠANOVÁ, J. 2015. Verejná správa a práva národnostných a etnických menšín. In: *Verejná správa. Základné práva a slobody*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku. p. 231-245. ISBN 978-83-7490-906-8.

CHOVANEC, J. 1999. Ústavnoprávne postavenie a ochrana národnostných menšín a etnických skupín v SR. In: *Časopis pro právní vědu a praxi*. Vol. 7, no. 4, p. 379 – 388. ISSN 1210-9126.

KONEČNÝ, S. 2000. Etnické menšiny na Slovensku a niektoré terminologické problémy. In: *Človek a spoločnosť*. Vol. 3, no. 3., p. 1 – 3. ISSN: 1335-3608.

KUMANOVÁ, Z. 1998. Etnická identifikácia obyvateľov tzv. cigánskej/rómskej kolónie v Plaveckom Štvrtku. In: *Slovenský národopis*. Vol. 46, no. 1, p. 42 – 59. ISSN 1335-1303.

MARUŠIAK, J., HALÁSZ, I., and GNIAZDOWSKI, M. 2015. *(Dez)integračná sila stredoeurópskeho nacionalizmu*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. 219 p. ISBN 978-80-223-3874-5.

PALÚŠ, I. et al. 2016. *Ústavné právo slovenskej republiky*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 462 p. ISBN 978-80-815-2442-4.

PAN, Ch., PFEIL, S., VIDESOTT, P. 2018. *National Minorities in Europe. Handbook of European National Minorities Volume 1. 2nd edition*. Wien/Berlin: Verlag Österreich/Berliner Wissenschaftsverlag 519 p. ISBN 978-3-7046-7908-6.

PAP, A. 2015. Racial, Ethnic, or National Minority? Legal Discourses and Policy Frameworks on the Roma in Hungary and Beyond. In: *Social Inclusion*. Vol. 3, No. 5, p. 32-47. ISSN 2183-2803.

OROSZ, L. 2004. Ústavná úprava práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám v Slovenskej republike a jej komparatívna analýza. 1989. In: ŠUTAJ, Š., ed. *Národ a národnosť*. Prešov: UNIVERSUM. p. 44-55. ISBN 80-89046-20-7.

PRŮCHA, J. 2007. Interkulturní psychologie : sociopsychologické zkoumání kultur, etnik, ras a národů. Praha: Portál. 224 p. ISBN 978-80-7367-280-5.

SOMOROVÁ, L. 2004. Národnostné menšiny, vážny ľudsko-právny problém. In: *Človek a spoločnosť*. Vol. 7, No. 1, p. 19 – 26. ISSN 1335-3608.

WALDENBERG, M. 2003. Terminologie. Národ, národnostní menšiny, národní otázky, národní ideologie. In: HROCH, M., ed. *Pohledy na národ a nacionalismus: čítanka textů*. Praha: Sociologické nakladatelství. p. 428-451. ISBN 80-86429-20-2.

## Legal and other documents

*Act no. 184/1999 Coll. on the use of languages of national minorities, as amended.*

*Act no. 273/2001 Coll. on the rights of persons belonging to national minorities and on amendments to certain acts, as amended.*

*Act no. 365/2004 Coll. on equal treatment in certain areas and on protection against discrimination and on amendments to certain acts, as amended (the Anti-Discrimination Act).*

*Constitution of the Slovak Republic (No. 460/1992 Coll., as amended).*

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). 2018. Compilation of Venice Commission Opinions and Reports Concerning the Protection of National Minorities. CDL-PI(2018)002

European Parliament. 2018. Report on minimum standards for minorities in the EU (2018/2036(INI)). Available at: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0353\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0353_EN.html)

Government of the Slovak Republic. Annex to Government Resolution no. 153/1991. Principles of the Government Policy of the Slovak Republic towards the Roma. Available at: <http://www.romainstitute.sk/files/files/129.pdf>

Recommendation 1201 (1993). Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights. Available at: <http://assembly.coe.int/nw/xml/Xref/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=15235&lang=en>

**Contact address**

PhDr. Matúš Vyrostko  
Internal PhD. Candidate  
University of Pavol Jozef Šafárik in Košice  
Faculty of Public Administration  
Department of Public Law Disciplines  
[matus.vyrostko@student.upjs.sk](mailto:matus.vyrostko@student.upjs.sk)  
[matusvyrostko@gmail.com](mailto:matusvyrostko@gmail.com)

# Indikátorové sady sociálního prostředí v podmínkách slovenských obcí

## Indicator sets of social environment in terms of Slovak municipalities

Milan Douša, Lenka Pčolinská

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-04>

### Abstract

The issue of measuring and evaluating sustainable development at local level is becoming increasingly widespread as development monitoring is the basis for understanding the current situation and predicting future developments. This gradually led to the need to create indicators of sustainable development, respectively indicators evaluating the development of its three pillars (economic, social and environmental) approved by the UN in 2015 called Agenda 2030. The aim of the paper is to compile indicator sets for evaluation of social sustainable in small municipalities in the Slovak Republic. To fulfill the aim of the paper we did an analysis and comparison of the current indicator sets that served us for our preliminary design of an indicator set of social environment, which can be used to explore or measure social sustainability in smaller municipalities of up to 2000 inhabitants.

**Keywords:** social environment, sustainable development, Slovak villages, social indicators, sustainable development goals

### Úvod

Koncept trvale udržitelného rozvoje je v popředí zájmu odborné a laické veřejnosti již od roku 1992, kdy byla na Summitu Země v Rio de Janeiro vyhlášena Agenda 21. Udržitelný rozvoj je chápán především jako rovnováha mezi třemi základními pilíři: ekonomickým, sociálním a environmentálním (Šilhánková a kol. 2012). V řadě oblastí došlo k propracování teoretických přístupů k rozvoji, resp. plánování rozvoje. Příkladem může být propracování metodiky tzv. Místní Agendy 21 a implementace jejich principů ve strategických plánech municipalit (zatím spíše výjimečně) i zavedení těchto principů do plánování udržitelného rozvoje na krajské úrovni. Celý tento proces je potom završen národní strategií udržitelného rozvoje. Všechny tyto teoretické přístupy a z nich vzešlé praktické dokumenty směřují k vytvoření takové situace v rozvoji společnosti, která přinese nejen trvale vyvážený přístup k jednotlivým složkám společnosti – ekonomické, environmentální a sociální oblasti, ale i



vyvážený rozvoj jednotlivých regionů, tj. snižování existujících regionálních disparit (Šilhánková a kol. 2012).

V současné společnosti roste zájem o indikátory pro sociální prostředí. Tento zájem nově posílily tzv. Cíle udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals). Existují různé indikátory měření sociálního pilíře, například: indikátor kvality sociálního prostředí, indikátor sociodemografické struktury obyvatel obce, indikátor míry spokojenosti a participace na věcech veřejných a mnohé další (Kučerová 2009). Měření sociální koheze je řešeno na lokální (úroveň měst nad 10 000 obyvatelů), republikové úrovni a v mezinárodním měřítku, neseťkáváme se však s řešením tohoto tématu na úrovni malých obcí (do 2000 obyvatel).

Doposud jsou indikátorové sady tvořeny zejména na mezinárodní a národní úrovni. Avšak i z národní úrovně můžeme vysledovat iniciativy, které se zabývají udržitelným rozvojem a jeho měřením na úrovni měst. Patří sem například sady OECD, Sustainability Cities International, UN-Habitat, Společné evropské indikátory – ECI, Urban Sustainability Indicators a mnohé další. V České republice, Slovenské republice i zahraničí se však do popředí zájmu postupně dostávají také sady, které definují indikátory sociální udržitelnosti také na místně specifické úrovni, tj. zabývají se kontextem měst a komunit v užším regionu konkrétně země. Tyto indikátory se však zaměřují zejména na velká a střední města nad 10 000 obyvatel, kupříkladu Sustainable Seattle, STAR Communities (USA) nebo Metodika hodnocení udržitelných měst (Česká republika). V České republice je jednou z nejznámějších publikací Metodika hodnocení udržitelných měst, jež přináší podrobný popis evaluace za pomoci tzv. Auditů udržitelného rozvoje (Dobeš kol. 2017). V Slovenské republice bohužel žádná taková metodika neexistuje. Audit v ČR je zaměřen na 10 základních témat rozvoje města v souladu s mezinárodními Aalborskými závazky. Audit hodnotí stav a trendy ve sledovaných tématech s ohledem na dlouhodobý udržitelný rozvoj města. Metodika byla vytvořena jako nástroj zejména pro realizátory metody místní Agenda 21 (MA21) v České republice. Zpracovaný Audit je základem pro strategické řízení komplexního rozvoje na místní úrovni. V tomto ohledu jsou zpracovány Auditů a postup dle Metodiky doporučený k využití ve Zdravých městech, obcích a regionech. Audit by měl být jedním z významných analytických podkladů pro strategické a koncepční dokumenty každé udržitelné municipality. První verze Metodiky byla schválena Pracovní skupinou MA21 při Radě vlády pro udržitelný rozvoj (RVUR) v březnu 2012. Metodika byla dále aktualizována v letech 2013 a 2015. Metodika hodnocení MA21 se již měřením na lokální úrovni zabývá, ale prozatím se zaměřuje na velké města, nikoliv na malé obce, které např. v Slovenské republice převažují díky fragmentované sídelní struktuře. Co však ve světě chybí, jsou indikátory pro malé obce, tj. obce do 2000 obyvatel. Tyto obce jistě také chtějí řešit problematiku udržitelnosti v rovině ekonomické, sociální i environmentální. Podmínky takových obcí se však významně liší od podmínek velkých a středních měst, a to jak v oblastech, které stojí v centru zájmu z hlediska udržitelného rozvoje, tak v systému

měření a implementace opatření. V rámci našeho příspěvku jsme se rozhodli analyzovat právě sociální pilíř konceptu udržitelného rozvoje.

### **1. Sociální pilíř konceptu udržitelného rozvoje**

Sociální dimenze udržitelného rozvoje se ukázala jako nejobtížněji zachytitelná. Mezi zeměmi OECD existují značné rozdíly v tom, jak interpretují sociální udržitelnost: od chudoby v rozvojovém světě ke zdravotním následkům environmentální změny, záležitostem vztahujícím se k etnickým minoritám až k širším záležitostem kvality života a sociálních vztahů (chudoba, trestná činnost, vzdělávání atd.) (Czeseny 2006).

V posledních letech se sociální udržitelnost stala důležitou součástí hlavního politického diskursu západních vlád, které se pokoušely identifikovat problémy spojené s tímto konceptem (Colantonio 2007). Jak uvádí Colantonio (2007) s odkazem na zprávu Evropského panelu pro udržitelný rozvoj (2004), Evropská rada na zasedání v Lisabonu v roce 2000 poprvé představila myšlenku sociální dimenze jako nedílnou součást modelu udržitelného rozvoje. Velká část lisabonských závěrů se týkala čtyř hlavních aspektů sociální udržitelnosti. Jednalo se o závazek zlepšit vzdělávání, zejména ve vztahu k novým dovednostem potřebným pro ekonomiku založenou na znalostech, přeformulovat politiku zaměstnanost, tak aby se vytvářela "lepší pracovní místa", modernizaci sociální ochrany, aby se přizpůsobily mnoha výzvám, kterým čelí sociální státy, aby se "zaplatila práce" a podpořila rovnost, a rozvoj strategie proti chudobě a sociálnímu vyloučení prostřednictvím "podpory sociálního začleňování".

Colantonio (2007) chápe sociální udržitelnost jako aspekt udržitelnosti, který se týká osobních a společenských aktivit, pravidel a procesů, které umožňují jednotlivcům a komunitám účastnit se dlouhodobého a spravedlivého dosažení přiměřených a ekonomicky dosažitelných životních standardů, založených na sebevyjádření potřeb a aspirací v rámci fyzických hranic míst a planety jako celku. Specificky se problematice určování konkrétních prvků sociálního pilíře věnují rovněž experti na místní úrovni. V červnu 2004 v Aalborgu se konala Evropská konference udržitelných měst, známá jako Aalborg+10. Mezi důležité oblasti k projednání patřily sociální rovnost a spravedlivost, zejména se usilovalo o vytvoření a implementaci programů prevence a zmírnění chudoby, zajištění rovného přístupu k veřejným službám, vzdělání, zaměstnání, příležitostem, zvyšování kvalifikace, informací, kultuře. Pozornost byla rovněž věnována pomoci při zařazení do společnosti a rovnosti pohlaví, zlepšení jistoty a bezpečnosti v obci, zajištění kvalitního a sociálně-integrovaného bydlení a životních podmínek (Národní síť Zdravých měst České republiky). Podrobnější definici sociální udržitelnosti se zvláštním zaměřením na městské prostředí poskytují Polese a Stren (2000) *"je to rozvoj (a/nebo růst), který je slučitelný s harmonickým vývojem občanské společnosti, podporující prostředí vedoucí ke slučitelnému soužití kulturně a sociálně rozmanitých skupin a zároveň podporující sociální*

*integraci se zlepšením kvality života všech segmentů populace*” Jejich definice zdůrazňuje ekonomické (rozvojové) a sociální (občanské společnosti, kulturní rozmanitost a sociální integraci) rozměry udržitelnosti. Uznávají však také význam fyzického prostředí (například bydlení, urbanizmus a veřejné prostory) v rámci diskuze o udržitelnosti měst. V posledních letech je účast na interaktivní správě věcí veřejných a zapojení veřejnosti do plánování rozvojových projektů považováno za základní prvek sociální udržitelnosti a provádění politik udržitelného rozvoje. Jak uvádí, Lupala s odkazem na UN-Habitat (2001) inkluzivní městská správa snižuje nerovnost a sociální napětí, zahrnuje znalosti, produktivitu, sociální a fyzický kapitál chudých a znevýhodněných v rozvoji města a zvyšuje místní odpovědnost za vývojové procesy a programy. Z hlediska infrastruktury a praktického pohledu lze rozšířit argument, že rostoucí počet domácností s omezeným přístupem k pitné vodě, elektřině a slušnému bydlení představují hlavní rozměry vyloučení. Omezený přístup k základním službám, jako jsou například kvalitní zdravotní a vzdělávací služby, jsou také součástí sociálního vyloučení (Lupala 2014).

### **1.1 Sociální prostředí a jeho vztah k sociálnímu pilíři udržitelnosti**

V řadě prací, dokumentů a také v prostředí Slovenské republiky se velmi často setkáváme s pojmem sociální prostředí. S tímto pojmem mimo jiné pracuje rovněž strategický dokument “Metodika hodnocení udržitelných měst ČR 2017”. Elizabeth Barnett a Michele Casper (2001) přináší definici pojmu sociální prostředí: “Sociální prostředí člověka zahrnuje bezprostřední fyzické prostředí, sociální vztahy a kulturní prostředí, v němž určité skupiny lidí fungují a interagují”. Dále uvádí, že součástí sociálního prostředí je vybudovaná infrastruktura, pracovní trhy, sociální a ekonomické procesy, sociální, personální a zdravotnické služby, mocenské vztahy, vláda, rasové vztahy, společenská rovnost, resp. nerovnost, kulturní postupy, umění, náboženské instituce a praktiky, přesvědčení o místě a společenství. Sociální prostředí zahrnuje mnoho aspektů fyzického prostředí, protože současná krajina, vodní zdroje a další přírodní zdroje byly alespoň částečně konfigurovány lidskými společenskými procesy. Sociální prostředí lze prožívat v různých měřítcích, často současně, na úrovni domácností, čtvrtí, měst a regionů. Sociální prostředí je dynamické a mění se v průběhu času (Barnett, Casper 2001). Další definici uvádí U. S. National Library of Medicine (2019): “Sociální prostředí je souhrn sociálních a kulturních institucí, forem, vzorců a procesů, které ovlivňují život jednotlivce nebo komunity”.

Sociální prostředí se skládá ze součtu názorů, zvyků, praktik a vzorců chování společnosti. Je to do značné míry umělý konstrukt, který může být kontrastován s přirozeným prostředím, ve kterém žijeme. Pojem sociální prostředí vychází z termínu sociální pilíř udržitelného rozvoje, má však specifickou charakteristiku, vztahující se spíše na uplatnění na

lokální úrovni. Charakteristickými rysy sociálního prostředí jsou bydlení, doprava a sousedské vztahy (Třebický 2009).

Na tom jaké jsou sociální vztahy ve společnosti a jak je rozvinutá infrastruktura závisí další důležité životní složky, jako jsou např. zdraví, vzdělávání, ekonomický standard města/obce, kultura, atd. Sociální faktory prostředí, kupříkladu bezpečnost, násilí a sociální selhání obecně, také specifické faktory související s typem, kvalitou a stabilitou sociálních vazeb, včetně sociální účasti, sociální soudržnosti, sociálního kapitálu a kolektivní podpory mají vliv na zdravotní stav obyvatelstva. Například, charakteristiky sociálního prostředí, které mohou působit jako stresory (včetně vnímání bezpečnosti a sociálních poruch), souvisí s duševním zdravím, stejně jako faktory, které by mohly napravit nepříznivé účinky stresu (např. sociální soudržnost a sociální kapitál). Jedním z mechanismů, který to může napravit a zlepšit zdraví obyvatel je sociální podpora. Síť sociálních vztahů je důležitým zdrojem podpory a zdá se, že má významný vliv na zdraví obyvatel (Třebický 2009).

Zajímavé se také jeví pojmání sociálního prostředí v iniciativě Happy City (Šťastné město). Happy City zachycuje determinanty individuálního blahobytu, ale s ohledem na faktory, které jsou důležité pro komunitu jako celek (Brown 2017). Spokojenost s komunitou může být považovaná za víc než součet dobrých životních podmínek jednotlivců. Podstatné jsou v rámci této iniciativy také faktory, jako posouzení vztahů v rámci komunity (jako je důvěra a sounáležitost, relativní postavení jednotlivců v komunitě atd.) Významné jsou též faktory, které ovlivňují subjektivní blahobyt komunity. V rámci toho iniciativa zahrnuje nezávislost, pocit štěstí, spokojenost se životem a hodnoty. Faktory v Hospodářské oblasti jsou: nezaměstnanost, kvalita zaměstnání, materiální deprivace. Do oblasti Vzdělávání a děti je zařazeno učení dětí a dospělých a také blahobyt dětí. Do oblasti Rovnost patří nerovnost blahobytu, do Zdraví patří zdravotní chování, mentální a celkové zdraví. Do oblasti Místo patří zelený prostor, podmínky bydlení, demokracie, lokální prostředí, kriminalita a bezpečnost, kultura. Poslední oblastí jsou Sociální vztahy, kam patří podpora blízkých, obecná důvěra, osobní vztahy, komunitní soudržnost a dobrovolnictví. K principům sociální udržitelnosti patří vzájemná interakce, demokracie a dobré vládnutí, spravedlnost, rozmanitost a kvalita života (Brown 2017).

Kvalita sociálního prostředí je nedílnou součástí kvality života jako celku. Sociální prostředí města formuje jeho tvář, naše dojmy a emoce, které na nás ve městě působí. Sociální prostředí vytváří sociální strukturu jedinců i sociální chování skupiny. Sociální prostředí spoluvytváří též míra komunitního života, sociální soudržnosti, role občanské společnosti a obecně zájem o věci společné (Kučerová 2009).

## 1.2 Objektívni a subjektivní indikátory sociálního prostředí

Klíčovým nástrojem při posuzování míry sociální udržitelnosti jak na globální, národní, tak i lokální úrovni je určení vhodných indikátorů, které představují jasné a určité informace obvykle v číselné podobě, které mají dobrou vypovídací schopnost, to znamená, že sdělují důležitá a všem srozumitelná fakta. Údaje indikátorů musí být jednoduše pochopitelné, a přitom odborně správné (Moldan 1996). Mohou mít kvantitativní a kvalitativní podobu. Od 90. let se staly indikátory součástí mnoha politických dokumentů na národní a místní úrovni, například Společné Evropské Indikátory (ECI). V současné době je cesta v Evropě i v Slovenské republice a České republice usnadněna nejen dobrými pozitivními příklady, ale také jasnou legislativou, morálně pak "Chartou evropských měst a obcí směřujících k trvale udržitelnému rozvoji" (tzv. Aalborgskou chartou), která byla schválena účastníky Evropské konference měst v dánském Aalborgu v roce 1994 jako rozhodující podpůrný materiál pro současné aktivity UNEP, WHO, EU, OECD a řady mezinárodních odborných společností světa, stejně jako vládních či nevládních organizací národního charakteru (Národní síť Zdravých měst ČR 2019).

**Objektivní indikátory** se vztahují k realitě v rámci teritoriální jednotky a jsou indikátory "prostředí", kde lidé žijí. Tím pádem je možné porovnat společnosti s využitím indikátorů nebo indexů, které shrnují různé důležité objektivní sociální indikátory (Petrucci, D'Andrea 2002). Objektivní indikátory odráží socio-ekonomickou situaci, objektivní blahobyt (well-being) země. Kupříkladu, hlavní ekonomické indikátory odráží celkovou národní politickou a ekonomickou situaci (Petrucci, D'Andrea 2002). K objektivním indikátorům patří například demografické údaje (demografické stárnutí, nízká porodnost, migrační saldo), ekonomické údaje (HDP), nezaměstnanost mladých lidí, dospělých a žen, genderová nerovnost (mezi nezaměstnaným a zaměstnaným obyvatelstvem), údaje o zdravotním systému (lůžka na osobu, lékař na osobu), nedostatek silniční infrastruktury, sociální znepokojení (míry sebevražd). Kvalitu městského prostředí můžeme hodnotit pomocí takových objektivních indikátorů, jakými jsou např. Vybavenost lokality, míra kriminality, kvalita bydlení, počet mateřských škol. V tomto případě používáme nejčastěji dostupná sekundární data nebo vycházíme z primárních dat získaných na základě terénních šetření provedených ve zkoumaných lokalitách (Dvořáková 2010).

**Subjektivní indikátory** naopak vyjadřují emoce, očekávání, naděje a frustraci obyvatelstva, aspekty, spojené s lokální situací. Subjektivní indikátory jsou ovlivněny kulturními a historickými faktory, tradicemi, zvyky a někdy "rezignací", která vede k různému vnímání zdánlivě ukotvených situací. Realita v evropských státech se liší mezi sebou podle posuzování subjektivního hodnocení, kdy se ptáme, jak lidé (skupiny osob, uživatelů) vnímají a hodnotí podmínky kolem sebe. Zjišťuje se prostřednictvím různých metod, např. Dotazníkového

šetření, řízených rozhovorů, mentálních map a (ne)zúčastněných pozorování (Dvořáková 2010).

Subjektivní a objektivní indikátory přispívají lepšímu pochopení potřeb a přání společnosti, zároveň pomáhají správnému zhodnocení vnějších podmínek a potenciálu územní jednotky v rámci trvale udržitelného rozvoje.

## **2. Data a metodika výzkumu**

V příspěvku jsme použili všeobecné výzkumné metody, a to obsahovou analýzu dokumentů, syntézu, selekci a vztahovou komparaci. Nejdříve byla v příspěvku provedena obsáhlá analýza vybraných dokumentů a publikací, konkrétněji řečeno indikátorových sad na lokální úrovni se zaměřením na sociální oblast. Jedná se o indikátorové sady organizací a iniciativ jako například SDGs, Mezinárodní standard ISO 37120 Udržitelný rozvoj komunit – Indikátory pro městské služby a kvalitu života ISO 37120 z roku 2014, Urban Sustainability Indicators (Indikátory udržitelnosti měst), Místní rozvoj vedený komunitou (Community-led local development European Structural and Investment Funds), RFSC (The Reference Framework for Sustainable Cities), Urban Indicators for Managing Cities, Sustainable Cities International, Urban Indicators Guidelines - UN Human Settlements Programme, Společné evropské indikátory, Metodika hodnocení udržitelných měst, CIVITAS, Sustainable Seattle, CERCLE Indicateurs, North Durham Integrated Community Sustainability Plan, STAR Communities a další.

Analýza a syntéza již existujících indikátorových sad přináší komplexní pohled na to, jakým způsobem pojímají různé, národní a lokální instituce a rozvojové programy termín sociálního prostředí a co všechno do tohoto pojmu zahrnují. Celkem bylo analyzováno 30 institucí a rozvojových programů, z nichž 9 organizací a iniciativ se zabývá hodnocením sociální udržitelnosti na globální úrovni, 6 – na národní a 15 – na místní úrovni. Celkový počet indikátorů v rámci analýzy byl 419. Na základě vztahové komparace vybraných indikátorových sad vyplývajících z analýzy byly vytipovány indikátory sociálního prostředí, které se v jednotlivých sadách opakují. Tím jsme zjistili, které indikátory se považují za nejdůležitější na všech úrovních (globální, národní, lokální) uplatňování principů trvale udržitelného rozvoje. Výsledky analýzy a syntézy následně obsahovali celkem 36 tematických oblastí a 41 indikátorů.

Dalším důležitým krokem byla selekce z řad průníků, kdy jsme vytypovali indikátory, které odpovídají vymezení pojmu sociálního prostředí na místní úrovni. Na tomto základě byl vytvořen vlastní návrh indikátorové sady, který obsahuje 6 tematických oblastí a 23 indikátorů sociálního prostředí. Tato identifikace indikátorů by měla posloužit jako prvotní krok pro potreby měření sociálního pilíře udržitelnosti v obcích do 2000 obyvatelů.

Pro účel vedení budoucích polo-strukturovaných rozhovorů a přehlednost návrhu, byl indikátorový set uveden do tabulky. Každý z vybraných indikátorů je zařazen do určitého tematického okruhu, dále jsou uvedeny název indikátoru a jeho definice. Tabulka zahrnuje celkem 6 tematických oblastí a 23 indikátorů v oblasti sociálního prostředí jako objektivní, tak i subjektivní povahy. V případě testování navržené sady indikátorů bude tato sada respondentům k dispozici. V případě samotné realizace rozhovorů v terénu (v obcích do 2000 obyvatelů) by byl kladen důraz na zodpovězení dvou klíčových otázek, a to jsou: "zda vytvořená sada indikátorů odpovídá požadavkům a možnostem slovenských obcí do 2000 obyvatel" a "jestli v sadě nechybí tematické oblasti, resp. indikátory, které jsou podle názoru respondentů důležité pro malé obce".

### 3. Analýza vybraných indikátorových sad na lokální úrovni

Indikátorové sady pro hodnocení sociálního prostředí na lokální úrovni předpokládají využití indikátorových sad ve městech, obcích, komunitách. Následující iniciativy a programy rozvoje nabízí indikátorové sady pro uplatnění na úrovni měst pro mezinárodní porovnání. Pro účely naplnění cíle našeho příspěvku jsme v této kapitole charakterizovali zkoumané indikátory trvale udržitelného rozvoje na různých úrovních jednotlivých organizací, iniciativ a rozvojových programů. Celkem bylo v rámci níže uvedených analyzováno 419 indikátorů. Následuje základní charakteristika (popis) jednotlivých metrik.

**Mezinárodní standard ISO 37120 Udržitelný rozvoj komunit – Indikátory pro městské služby a kvalitu života ISO 37120 z roku 2014** se vztahuje na všechna města, obce nebo místní samosprávy, které se zavazují měřit svou výkonnost srovnatelným a ověřitelným způsobem bez ohledu na velikost a polohu. Indikátory a metody v této mezinárodní normě pomáhají městům nejenom měřit řízení výkonnosti městských služeb a kvalitu života v průběhu času, města se také učí od sebe navzájem umožňovat srovnání v širokém spektru výkonnostních opatření a v neposlední řadě sdílí osvědčené postupy. Do sociální oblasti zahrnuje témata, jako jsou nezaměstnanost, počet požárníků a dobrovolníků ve městě/obci, sebevraždy, veřejný prostor, bezpečnost, sociální vyloučení, bezdomovectví (ISO 37120 2014). **Urban Sustainability Indicators** (Indikátory udržitelnosti měst) jsou důležitými nástroji pro hodnocení výkonu měst. Zahrnují environmentální, ekonomické a sociální indikátory určené k odhalení pokroku při plnění cílů udržitelnosti chápaných v nejširším smyslu. Mnoho evropských měst pracuje se specifickými sadami indikátorů, které jim umožňují měřit jejich úspěch při dosahování svých cílů a sdělovat výsledky iniciativ, které jim byly učiněny. Nadace vytvořila společný rámec ukazatelů městské udržitelnosti pro města na základě Charty evropských udržitelných měst. Tato zpráva popisuje širokou škálu indikátorových opatření s cílem vytvořit index udržitelnosti měst. V rámci sociální oblasti řeší otázky chudoby, nedostatku přístupu ke vzdělání a odborné přípravě. Také se věnuje bezpečnosti ve městě a občanské

participaci (Mega, Pedersen 1998). **Místní rozvoj vedený komunitou (Community-led Local Development)** je nástrojem pro zapojení občanů na místní úrovni při vytváření reakcí na sociální, ekologické a ekonomické výzvy, kterým čelíme v současné době. CLLD (Community-led Local Development) je přístup, který vyžaduje čas a úsilí, ale pro relativně malé finanční investice to může mít výrazný dopad na životy lidí a vytváření nových myšlenek a společných závazků k jejich uvedení do praxe. CLLD může být užitečným nástrojem pro posílení místních komunit, včetně znevýhodněných skupin, ke zlepšení institucionální kapacity místních zúčastněných stran a zejména nevládních organizací a pro spuštění sociálních inovací na místní úrovni (European Commission 2019). **RFSC (The Reference Framework for Sustainable Cities)** je iniciativa ve formátu internetového nástroje, který byl vytvořen, aby umožnil implementaci Lipské Charty (Leipzig Charter) pro udržitelná evropská města v návaznosti na deklaraci Marseille evropských ministrů zodpovědných za udržitelné města. Mottem RFSC je "snaha o zelená, inkluzivní a atraktivní města". **Urban Indicators for Managing Cities** poskytuje soubor indikátorů pro města v regionu Asie a Tichomoří. Asijská banka rozvoje chápe důležitost používání indikátorů a benchmarkingu. Pro tento účel vyvinula metodologii a kritéria měření a hodnocení efektivity poskytování městských služeb a síť pro výměnu informací o kvalitě a efektivnosti poskytování služeb a řízení měst (Westfall, De Villa 2001). Hlavními tématy, týkající se sociální oblasti, jsou: zmírnění městské chudoby, zlepšení kvality a kvantity sociální infrastruktury, zahrnující míru kriminality a gramotnosti, podpora inovativních systémů bydlení a legalizace neformálního bydlení (squatters atd.), kvalita městských služeb jako voda, elektřina, sanitace apod. **Sustainable Cities International** je nezisková organizace, která se specializuje na oblast městské udržitelnosti. Sídli ve Vancouveru, spolupracuje s městy po celém světě a zaměřuje se na budování lidských kapacit v rámci měst takovým způsobem, aby vznikaly inovace a změny. V sociální oblasti tato instituce klade důraz na zajištění základní infrastruktury, přístupu obyvatelstva k místním službám v krátké vzdálenosti, sledování míry kriminality, sociální bydlení, školy s programy environmentálního vzdělávání, míru gramotnosti dospělých atd. (SCI 2012). **Urban Indicators Guidelines - UN Human Settlements Programme** jsou urbanistické indikátory, které jsou pravidelně shromažďovány ve vzorcích měst po celém světě, aby bylo možné podávat zprávy o pokroku ve dvaceti klíčových oblastech agendy Habitat na úrovni měst. Sběr dat probíhá prostřednictvím místních a národních městských observatoří i prostřednictvím vybraných regionálních institucí. Globální databáze městských indikátorů obsahují indikátory orientované na politiku ve více než 200 městech po celém světě. Výsledky byly analyzovány ve Zprávě o stavu světových měst za rok 2001. V sociální sféře se věnuje tématům: připojení ke službám, kriminalita, chudé domácnosti, vzdělání (gramotnost), genderová inkluze, růst městské populace, domy v nebezpečných lokalitách, doba jízdy do práce, neformální zaměstnání, nezaměstnanost, občanská angažovanost atd. (UN-Habitat 2004). **Společné evropské**



**indikátory** neboli indikátory ECI (European Common Indicators), jsou nejnámější a nejvyužívanější sadou udržitelného rozvoje na místní úrovni v krajínách EU. V sociální oblasti se zabývá jak subjektivními (např. Spokojenost občanů s místním společenstvím), tak i objektivními indikátory, týkající se témat mobility a místní přepravy cestujících, nezaměstnanosti atd. (Společné evropské indikátory ECI 2019). **CIVITAS** je indikátorová sada, založená na sadě Společných evropských indikátorů. Je prezentována v Metodice sledování udržitelného rozvoje na místní úrovni, která vznikla na základě výzkumného projektu WD 69-07-4 "Indikátory trvale udržitelného rozvoje jako nástroj sledování a snižování disparit v úrovni obyvatelstva jednotlivých regionů". Indikátorová sada CIVITAS je rozdělena do tří částí: Sociálně-demografická struktura, která se mimo jiné zabývá tématem nezaměstnanosti, Sociální prostředí, které se věnuje dostupnosti klíčových služeb, sledování míry kriminality ve městě/obci, genderové rovnosti při obsazení vedoucích pozic a třetí velké téma se nazývá Spokojenost a participace na věcech veřejných, které se zabývá otázkami spokojenosti občanů s místním společenstvím, volební účastí a výdaji na kulturu (Šilhánková 2012). **Sustainable Seattle** je jednou z prvních organizací vůbec, která vytvořila indikátory udržitelnosti. Nezisková organizace byla založena v roce 1991 a zaměřuje se na dlouhodobou udržitelnost, spravedlnost a resilienci v regionu Central Puget Sound. Za důležité považuje spolupráci, dobré vládnutí a sociální spravedlnost. **CERCLE Indicateurs** je národní síť určená k měření trvale udržitelného rozvoje v kantonech a městech Švýcarska. **North Durham Integrated Community Sustainability Plan** je rozsáhlý a podrobně zpracovaný plán udržitelného rozvoje severního Durhamu, USA. **STAR Communities čili Sustainability Tools for Assessing & Rating Communities** je nezisková organizace založená ve Washingtonu D. C., která pracuje na hodnocení, zlepšování, benchmarkingu a certifikaci udržitelných komunit. (STAR Communities 2017).

Na základě těchto organizací, iniciativ a rozvojových programů jsme provedli vztahovou komparaci jednotlivých indikátorových sad a vybrali jsme vhodné sociální indikátory, podle frekvence jejich výskytu, tedy opakování v jednotlivých sadách. Tab. č. 1 shrnuje opakující se 36 tematických oblastí zahrnující 41 indikátorů sociálního pilíře. Není překvapením, že se na prvním místě v žebříčku významnosti nachází téma nezaměstnanosti s indikátorem Míra nezaměstnanosti, který dosáhl maximální hodnoty frekvence v porovnání s ostatními indikátory. Nejméně často se opakují indikátory, týkající se oblasti zdraví, a konkrétně spotřeby tabákových výrobků a alkoholu za rok, počet smrtelných dopravních nehod, doby odezvy služby nouzového volání, domácího násilí, vnímání bezpečnosti občany, demografické struktury a rovného přístupu obyvatel k základním službám.

Tabulka č. 1 – Opakující se indikátory

	Tematická oblast	Indikátor	Hodnota opakování
1.	Nezaměstnanost	1.1. Míra nezaměstnanosti	18
2.	Bezpečnost	2.1. Míra kriminality	11
3.	Přístup k základním službám, dostupnost klíčových služeb (základní hygienické služby, elektřina, internet, telefon)	3.1. Míra, jak snadný/obtížný přístup mají obyvatelé ke klíčovým službám (ano/ ne, % Pošta – zdravotnické zařízení v obci Ano/ne	10
4.	Chudoba (včetně dětí)	4.1. Míra chudoby a ohrožených chudobou + míra dětí v chudobě	9
5.	Očekávaná délka života	5.1. Očekávaná délka života při narození, počet let	9
6.	Spokojenost se životem v obci, mezilidských vztahů, vnímaná kvalita života	6.1. Míra spokojenosti (%)	8
7.	Volební účast	7.1. Míra účasti ve volbách a hlasování	8
8.	Genderová nerovnost	8.1. Zastoupení žen ve vládě, v parlamentu, mezi mediátory, technickými odborníky, na vedoucí pozici v místních orgánech	7
9.	Sociální vyloučení	9.1. Podíl městského obyvatelstva žijícího ve slumech. 9.2. Podíl osob, které spadají do jedné z následujících tří skupin (osoby jsou započítány pouze jednou): osoby ohrožené příjmovou chudobou, materiální deprivací, osoby žijící v domácnostech s nízkou pracovní intenzitou.	6
10.	Dobrovolnictví	10.1. Podíl osob, zapojených do dobrovolné činnosti alespoň jednou za rok.	5
11.	Občanská participace ve veřejném dění města/obce	11.1. Míra účasti občanů ve veřejném dění města/obce.	5
12.	Sociální bydlení	12.1. Bytí k sociálnímu bydlení	5
13.	Vzdělání mladistvých	13.1. Počet vzdělávajících se mladých lidí, 13.2. Procento dětí (36-59 měsíců), které dostaly alespoň jeden rok kvalitního programu předškolního vzdělávání	5
14.	Migrace	14.1. Počet uprchlíků 14.2. Migrační saldo	4
15.	Sociální síť	15.1. Podíl lidí, kteří mají partnera, člena rodiny nebo kamaráda, na něž je možno se spolehnout, pokud mají vážný problém.	4
16.	Index stáří	16.1. Počet obyvatel ve věku 65 let a více na 100 dětí ve věku 0–14 let.	4
17.	Veřejné výdaje do oblasti kultury	17.1. Výdaje na kulturu z rozpočtu územních samosprávných celků v přepočtu na 1 obyvatele v Kč (Kč/obyv.)	4

**Tabulka č. 1 Opakující se indikátory (pokračování)**

Tematická oblast	Indikátor	Hodnota opakování
18. Zaměstnanost zdravotně postižených	18.1. Míra zaměstnanosti uvedených skupin, zdravotně postižených 18.2. Počet osob pečující o dítě nebo dospělé osobu vyžadující péči; osob se zdravotním postižením; osob starší 50 let včetně seniorů; dle pohlaví. 19.1. Průměrná vzdálenost dojíždění do zaměstnání.	3
19. Doba/vzdálenost dojíždění do zaměstnání	19.1. Průměrná vzdálenost dojíždění do zaměstnání.	3
20. Výdaje na sociální péči	20.1. Průměrná měsíční výše vyplacených dávek státní sociální podpory - (testovaných) na 1 obyvatele v Kč (Kč/obyv.)	3
21. Nerovnost příjmu	21.1. Giniho koeficient	3
22. Hluk	22.1. Procento obyvatele postižené hlukem	3
23. Bezdomovectví	23.1. Počet bezdomovců.	3
24. Sebevraždy	24.1. Míra sebevražd	2
25. Sociální péče	25.1. Procento způsobilého obyvatelstva, na které se vztahují vnitrostátní programy sociální ochrany 25.2. Péče o zranitelné skupiny obyvatele	2
26. Důvěra	26.1. Podíl lidí, kteří souhlasí s tím, že lidé ve svém sousedství mohou být důvěryhodní.	2
27. Přístup k veřejné dopravě	27.1. Procento lidí, kteří žijí v okruhu 0,5 km od veřejné dopravy, která je v provozu nejméně každých 20 minut.	1
28. Zdraví	28.1. Spotřeba tabákových výrobků a alkoholu za rok (ks)	1
29. Nehody	29.1. Počet smrtelných dopravních nehod na 100 000 obyvatele.	1
30. Doba odezvy služby nouzového volání	30.1. Počet domácností v sčítacích blocích a traktech, kde se sledují časy odezvy podle norem	1
31. Domácí násilí	31.1. Míra násilného zločinu v domácnostech	1
32. Vnímání bezpečnosti/kriminality občany	32.1. Procento žen a mužů, kteří hlásí pocit bezpečí, když chodí sami v noci ve městě nebo oblasti, kde žijí.	1
33. Demografická struktura	33.1. Vývoj celkového počtu obyvatele: počet obyvatele/1000 obyv. stř. stavu (index).	1
34. Rovný přístup obyvatele ke vzdělávání	34.1. Procento škol, které jsou přístupné dětem se zdravotním postižením.	1
35. Zaměstnaní ohrožení chudobou	35.1. Procento zaměstnaných potenciálně ohrožených chudobou (in-work at-risk-of-poverty)	1
36. Zapojení do uměleckých aktivit	36.1. Procento dospělé populace (16+) v městě/obci, které se v posledních 12 měsících zabývalo uměním nejméně třikrát.	1

Zdroj: *Vlastní zpracování na základě dat z roku 2016-2019*

### 3.1. Návrh indikátorové sady

Výstupem analýzy byl návrh na zpracování indikátorové sady pro potřeby hodnocení menších obcí do 2000 obyvatel pro poměry aplikování této sady v Slovenské republice.

Na základě poznatků jak z teoretické části, zejména vymezení pojmu sociální prostředí, vybraných indikátorových sad a na základě specifického charakteru malých obcí v Slovenské republice (fragmentovaná sídelná struktura), byla sada opakujících se indikátorů upravena a revidována, a to následovným způsobem. Indikátory z tematických oblastí jako je Zdraví, Vzdělávání a výchova, Kultura a zapojení občanů do uměleckých aktivit, Doprava (nehody) byly vyřazeny ze sady, stejně tak jako indikátory opakující se pouze jednou. Tyto indikátory byli vyřazené z důvodu malého výskytu (frekvence opakování). Indikátory jako míra nezaměstnanosti, Giniho koeficient pro měření nerovnosti příjmu, demografická struktura a index stáří jsou důležitými ukazateli sociální oblasti. Pro účely malých obcí je však nutné tyto indikátory zjednodušit nebo zařadit do jiných oblastí, například sociálně-ekonomických nebo sociálně-demografických indexů a indikátorů. Navrhovaná sada je tedy upravena tak, aby odpovídala požadavkům a možnostem většiny slovenských obcí do 2000 obyvatel.

Tabulka č. 2 znázorňuje návrh indikátorové sady sociálního prostředí, vypovídající o tematické oblasti v rámci sociálního prostředí, následuje název indikátoru a jeho definice. Návrh obsahuje 6 tematických oblastí a 23 indikátorů sociálního prostředí, jako východiska z rešeršní části práce a analýzy stávajících indikátorových sad na třech úrovních pro tvorbu předběžného návrhu indikátorové sady. Tato sada indikátorů je sestavená tak, aby byla aplikovatelná v podmínkách trvale udržitelného rozvoje v obcích do 2000 obyvatelů v Slovenské republice.

S ohledem na to, abychom mohli aplikovat a měřit sociální prostředí z hlediska udržitelnosti i v menších obcích na Slovensku, jsme považovali za důležité vybrat ty indikátory, které mohou odrážet reálný stav udržitelnosti sociálních aspektů v obcích na Slovensku. Tato navrhovaná sada indikátorů sociálního prostředí je tedy, podle autorů příspěvku plně kompatibilní se současnými podmínkami, specifikami a problémy slovenských obcí do 2000 obyvatelů. Tento návrh indikátorové sady sociálního prostředí by byl následně v rámci dalšího výzkumu diskutován s experty na indikátory sociálního prostředí a zástupci vybraných malých obcí v SR v rámci polo strukturovaných rozhovorů v našem dalším výzkumu.

**Tabulka č. 2 – Finální sada navrhovaných indikátorů sociálního prostředí v obcích do 2000 obyvatel**

Sociální prostředí – Tematická oblast	Název indikátoru	Definice indikátoru
1. <i>Dostupnost služeb, bydlení a doprava do zaměstnání</i>	<p>1.1. Existence základních služeb v obci: – obchod, mateřská škola, základní škola, praktický lékař pro děti a dorost, praktický lékař pro dospělé, lékárna, pošta</p> <p>1.2. Dostupnost základních služeb veřejnou dopravou (pozn. indikátor je zaváděn tehdy, pokud základní služby v obci nejsou pokryty)</p> <p>1.3. Dostupnost dalších služeb v obci: – agenda spadající pod činnost MÚ, sociální služby, kulturní akce – kino, divadlo, pohostinství</p> <p>1.4. Doprava občanů do zaměstnání veřejnými spoji a jejich dostupnost</p> <p>1.5. Dostupnost bydlení v obci (pozn.:indikátor je zaváděn tehdy, pokud se obec „vylišňuje“)</p>	<p>Indikátor popisuje dostupnost/nedostupnost vyjmenovaných služeb v obci. V případě obchodu a činnosti praktického lékaře pro děti a dorost, resp. dospělé uvést i časovou dostupnost ve dnech v týdnu.</p> <p>Indikátor uvádí počet spojů, které umožňují občanům obce dosáhnout služeb v průběhu pracovních dnů.</p> <p>Indikátor popisuje dostupnost/nedostupnost vyjmenovaných služeb v obci.</p>
2. <i>Prevence a zmiřování chudoby a sociálního vyloučení v obci</i>	<p>2.1. Počet domácností ohrožených chudobou</p> <p>2.2. Zajištění sociálního bydlení na území obce</p> <p>2.3. Zajištění bezplatného poradenství obyvatelům obce v oblasti zlepšení jejich životní situace</p>	<p>Indikátor sleduje vývoj počtu domácností, které jsou definovány jako chudé, které se pohybují na hranici chudoby a sociálního vyloučení.</p> <p>Indikátor sleduje, zda obec zajišťuje v obci sociální bydlení, či zda na území obce působí organizace (například nezisková organizace) zajišťující tento typ bydlení.</p> <p>Indikátor sleduje širokou škálu poradenských činností zajišťovaných obcí nebo dalšími organizacemi, které v obci buď působí, nebo zprostředkovávají pro obec tento typ služeb.</p>
3. <i>Bezpečnost v obci</i>	<p>3.1. Azylové bydlení</p> <p>3.2. Počet kriminálních činů na území obce</p> <p>3.3. Pocit bezpečnosti obyvatel na území obce</p>	<p>Indikátor sleduje schopnost obce nebo jiných organizací na území obce (např. charita) zajistit sociální bydlení na dobu přechodnou pro oběti domácího násilí.</p> <p>Indikátor sleduje vývoj v počtu kriminálních činů na území obce členěný podle typu kriminálních činů (vraždy, násilné trestné činy, krádeže)</p> <p>Indikátor sleduje subjektivní pocity obyvatel v obci z hlediska bezpečnosti.</p>
	<p>3.4. Poradenská podpora s specifickým skupinám obyvatel (seniory, rodiče samozvítěle, sociálně znevýhodnění lidé) v těžkých životních situacích – linka pomoci, právní poradna.</p>	<p>Indikátor sleduje širokou škálu poradenských činností zajišťovaných obcí nebo dalšími organizacemi, které v obci buď působí, nebo zprostředkovávají pro obec tento typ služeb. Poradenství se dotýká široké škály problémů souvisejících s běžnými složitými životními situacemi.</p>

Tabulka č. 2 – Finální sada navrhovaných indikátorů sociálního prostředí v obcích do 2000 obyvatel - pokračování

Sociální prostředí – Tematická oblast	Název indikátoru	Definice indikátoru
4. Život v obci, vazba na další obce v regionu	4.1. Společenský život v obci.	Indikátor sleduje události v obci a činnost různých typů projektů, iniciativ, organizací a spolků, které umožňují všem skupinám obyvatel obce podle jejich vlastního zájmu být členy komunity obce.
	4.2. Spolupráce s obcemi v regionu.	Indikátor sleduje míru zapojení obce do spolupráce v rámci projektů, místních akčních skupin a dalších iniciativ.
	4.3. Občanská participace a volební účast obyvatel	Indikátor sleduje míru účasti občanů ve veřejném dění i v politickém životě obce.
	4.4. Dobrovolnictví	Indikátor sleduje podíl osob, zapojených do dobrovolné činnosti alespoň jednou za rok.
5. Spokojenost obyvatele s občanskou vybaveností v obci, hodnocení činnosti samosprávy.	5.1. Spokojenost s veřejnými službami, které jsou zpravidla zajišťovány samosprávou obce a jejich výkon nezávisí přímo na počtu obyvatel obce (odvoz odpadu, veřejné osvětlení, péče o drobné památky, péče o veřejná prostranství, údržba silnic a ulic)	Indikátor sleduje subjektivní vnímání spokojenosti či ne-spokojenosti s určitými službami.
	5.2. Spokojenost s veřejnými službami, obvykle v kompetenci samosprávy jako např. sportovní a kulturní vyžití, dětská hřiště, apod.	Indikátor sleduje subjektivní vnímání kvality veřejných služeb, které jsou silně závislé na populační velikosti obce.
	5.3. Spokojenost se soukromými nebo veřejnými službami, jako je obchod, restaurace, veřejná doprava, zdravotní služby.	Indikátor sleduje subjektivní vnímání kvality soukromých a veřejných služeb, provozované zpravidla bez účasti samosprávy obce, jejichž provoz je silně závislý na velikosti obce.
	5.4. Spokojenost s kvalitou škol (základní a mateřská) – specifické služby, jejichž provoz je silně regulován zákonem.	Indikátor sleduje subjektivní vnímání kvality škol obyvateli obce.
6. Důvěra a pospolitost v obci	6.1. Míra důvěry vůči obyvatelům vlastní obce.	Indikátor sleduje, zda mezi obyvateli obce převažuje důvěra.
	6.2. Míra pospolitosti obyvatelů obce.	Indikátor, sleduje, do jaké míry se lidé v obci drží pospolu.

Zdroj: Vlastní zpracování 2019

## Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo najít způsob měření sociálního prostředí z pohledu Cílů udržitelného rozvoje (Sustainable Development Goals) v prostředí menších obcí, a to konkrétně obcí s počtem obyvatel do 2000. Indikátorové sady, které ve světě existují, pokrývají témata, které jsou aplikovatelné převážně na větší sídla. V Slovenské republice taková metrika zatím neupravují, ani při větších městech. S ohledem na to, abychom mohli aplikovat a měřit sociální prostředí z hlediska udržitelnosti i v menších obcích na Slovensku, jsme považovali za důležité vybrat ty indikátory, které mohou odrážet reálný stav udržitelnosti sociálních aspektů v obcích na Slovensku. Článek přináší návrh vybraných indikátorů, na základě hloubkové analýzy a komparace stávajících indikátorových sad a je připraven pro testování v terénu, v prostředí obcí s počtem obyvatel 2 000. Naším záměrem je využít tuto indikátorovou sadu nejprve jako testovací metriku, prostřednictvím rozhovorů se starosty vybraných obcí, kteří by posoudili relevanci jednotlivých indikátorů a jejich vhodnost pro prostředí menších obcí. Věříme, že předkládaný návrh může posloužit k lepšímu posouzení naplňování cílů udržitelnosti v podmínkách České republiky a Slovenské republiky. V Slovenské republice dochází k problému vyliďňování malých obcí do 2000 obyvatel a nárůstu migrace do měst. Z toho důvodu považujeme za důležité věnovat pozornost obcím do 2000 obyvatel v Slovenské republice. Zvyšovat jejich atraktivitu právě prostřednictvím inteligentních udržitelných řešení (Smart Village) a způsobu jejich měření (indikátorů udržitelnosti), které povedou k zvýšení kvality života v těchto obcích.

*Prezentovaný příspěvek je součástí řešení projektu VVGS na roky 2019-2020 s názvem: Dynamika rozvoja sociálnej ekonomiky na Slovensku a jej využitie v samospráve.*

## Literatúra:

BARNETT, E. - CASPER, M. 2001. A Definition of „Social Environment“. In: *American Journal of Public Health*. Research. Vol. 91. No. 3. [online]. [cit. 20.9.2019]. Dostupné z: <<http://ajph.aphapublications.org/doi/pdf/10.2105/AJPH.91.3.465a>>.

BROWN, H. 2017. *Understanding local needs for wellbeing data: measures and indicators*. [online]. [cit. 21.9.2019]. Dostupné z: <<http://www.happycity.org.uk/wp-content/uploads/2017/08/Understanding-local-needs-for-wellbeing-data-JULY-2017.pdf>>.

COLANTONIO, Andrea. 2007. Social Sustainability: An Exploratory Analysis of its Definition, Assessment Methods, Metrics and Tools. In: *Measuring Social Sustainability: Best Practice from Urban Renewal in the EU*. Oxford Brookes University, Oxford Institute for Sustainable Development (OISD) - International Land Markets Group, Oxford, UK. [online]. [cit. 17.9.2019]. Dostupné z: <[http://oisd.brookes.ac.uk/sustainable\\_communities/resources/SocialSustainability\\_Metrics\\_and\\_Tools.pdf](http://oisd.brookes.ac.uk/sustainable_communities/resources/SocialSustainability_Metrics_and_Tools.pdf)>.

CZESANÝ, S. 2006. Indikátory udržitelného rozvoje. In: *Statistika*. 5/2006. Praha: Český statistický úřad, s. 431–434. [online]. [cit. 15.9.2019]. Dostupné z:

<file:///Users/dina/Downloads/Hák%201/Indik%20udržitelnosti/dalsi%20cteni/Indika-  
tory%20UR-%20Czesany.pdf > .

DOBEŠ, V. a kol. 2017. *Metodika hodnocení udržitelných měst: Audit udržitelného rozvoje pro realizátory MA21 v ČR*. Verze 2017. 136 s. ISBN 978-80-906033-2-5 [online]. [cit. 14.9.2019]. Dostupné z: <[https://www.data-plan.info/img\\_upload/f96fc5d7def29509](https://www.data-plan.info/img_upload/f96fc5d7def29509)>.

DVOŘÁKOVÁ, N. 2010. *Kvalita života/ Quality of life*. Komunitní studie lokalit: pre- zentace. [online]. [cit. 2017-11-22]. Dostupné z: <<http://docplayer.cz/29943814-Kvalita-zi- vota-quality-of-life-mgr-nina-dvorakova-ksgr-2010-komunitni-studie-lokalit.html>>.

EUROPEAN COMMISSION. 2019. CLLD. [on-line]. [cit. 25.9.2019]. Dostupné z: [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/clld-partner-search/active/\\_en\\_f%5B0%5D=im\\_field\\_enrd\\_coop\\_topic\\_of\\_proj%3A20092&f%5B1%5D=im\\_field\\_enrd\\_coop\\_topic\\_of\\_proj%3A20065](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/clld-partner-search/active/_en_f%5B0%5D=im_field_enrd_coop_topic_of_proj%3A20092&f%5B1%5D=im_field_enrd_coop_topic_of_proj%3A20065).

ISO 37120:2014. 2014. *Sustainable development of communities: Indicators for city servi- ces and quality of life*. 85 s. 13.020.20. Environmental economics. Sustainability.

KUČEROVÁ, Z. 2009. *Indikátory sociálního pilíře udržitelného rozvoje na lokální úrovni*. In: XIII. Vědecká konference doktorandů. Vysoké učení technické v Brně. Fakulta architektury, s. 64-73. ISBN 978-80-214-3878-1. [online]. [cit. 14.9.2019]. Dostupné z: <[https://dSPACE.vutbr.cz/bitstream/handle/11012/56729/64-73\\_kucerova.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dSPACE.vutbr.cz/bitstream/handle/11012/56729/64-73_kucerova.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

KUČEROVÁ, Z. 2009. *Indikátory sociálního pilíře udržitelného rozvoje na lokální úrovni*. In: XIII. Vědecká konference doktorandů. Vysoké učení technické v Brně, Fakulta architektury. s. 64-73. ISBN 978-80-214-3878-1. [online]. [cit. 22.9.2019]. Dostupné z: <[https://dSPACE.vutbr.cz/bitstream/handle/11012/56729/64-73\\_kucerova.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dSPACE.vutbr.cz/bitstream/handle/11012/56729/64-73_kucerova.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>.

Leading STAR Community. Indicators. [online]. [cit. 26.9.2019]. Dostupné z <https://reporting.starcommunities.org/indicators>.

LUPALA, J. M. 2014. The Social Dimension of Sustainable Development: Social inc- lusion in Tanzania's Urban Centres. In: *Current Urban Studies*. (2) 350-360. [online]. [cit. 17.9.2019]. Dostupné z: <[http://file.scirp.org/pdf/CUS\\_2014122915503807.pdf](http://file.scirp.org/pdf/CUS_2014122915503807.pdf)>.

MEGA, V. - PEDERSEN, J. 1998. *Urban Sustainability Indicators*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. ISBN 92-828-4669-5. [on-line]. [cit. 25.9.2019]. Dostupné z: <[https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef\\_files/pubdocs/1998/07/en/1/ef9807en.pdf](https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/1998/07/en/1/ef9807en.pdf)>.

MOLDAN, B. 1996. *Indikátory trvale udržitelného rozvoje*. Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava. Ostrava. ISBN 80-7078-380-X.

MINISTERSTVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. 2017. *Metodika hodnocení udržitelných měst*. [online]. [cit. 9.12.2019]. Dostupné z: <[https://www.dataplan.info/img\\_upload/f96fc5d7def29509aefc6784e61f65b/metodikaur\\_komplet\\_1.pdf](https://www.dataplan.info/img_upload/f96fc5d7def29509aefc6784e61f65b/metodikaur_komplet_1.pdf)> .

Národní síť Zdravých měst České republiky. Aalborg+10. In: Evropská konference udržitelných měst 2004. [online]. [cit. 15.9.2019]. Dostupné z: [https://www.zdravamesta.cz/cb21/archiv/akce/\\_nszm/nszm07/ls/prez\\_PetrovaAalborg.pdf](https://www.zdravamesta.cz/cb21/archiv/akce/_nszm/nszm07/ls/prez_PetrovaAalborg.pdf).



Národní síť Zdravých měst ČR. 2019. *Aalborská charta*. [online]. [cit. 23.9.2019]. Dostupné z: <https://www.zdravamesta.cz/cz/aalborska-charta-a-aalborske-zavazky>.

PETRUCCI, A. - D'ANDREA, S. S. 2002. Quality of Life in Europe: Objective and Subjective Indicators: A Spatial Analysis Using Classification Techniques. In: *Social Indicators Research*. Vol. 60. No. 1/3. [Papers from the Second Annual International Society for Quality of Life Studies Conference]. 55-88. [online]. [cit. 24.9.2019]. Dostupné z: <<http://booksc.org/book/26443816/424314>>.

POLESE, M. - STREN, R. (eds.). 2000. The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change. In: *Environment & Urbanization*. [online]. [cit. 15.9.2019]. Dostupné z: <<https://www.environmentandurbanization.org/social-sustainability-cities-diversity-and-management-change>>.

Společné evropské indikátory – ECI. [online]. [cit. 26.9.2019]. Dostupné z: <http://ci2.co.cz/cs/spolecne-evropske-indikatory-eci>.

Sustainable Cities International. 2012. *Indicators for Sustainability: How cities are monitoring and evaluating their success*. [online]. [cit. 26.9.2019]. Dostupné z: <<http://sustainablecities.net/wp-content/uploads/2015/10/indicators-for-sustainability-intl-case-studies-final.pdf>>.

ŠILHÁNKOVÁ, V. a kol. 2012. *Metodika sledování udržitelného rozvoje na místní úrovni*. ISBN 978-80-904671-8-7. [online]. [cit. 14.9.2019]. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/269222017\\_Metodika\\_sledovani\\_udrzitelneho\\_rozvoje\\_pro\\_mesta\\_a\\_obce](https://www.researchgate.net/publication/269222017_Metodika_sledovani_udrzitelneho_rozvoje_pro_mesta_a_obce).

TŘEBICKÝ, V. a kol. (eds.). 2009. Indikátory péče: Případové studie z České republiky a Vlámka (Belgie). Praha: Gent [online]. [cit. 17.9.2019]. Dostupné z: <[http://www.mmr.cz/getmedia/38949c18-78a6-47bf-b6a1-d87d0fcb73af/Inspirace\\_01](http://www.mmr.cz/getmedia/38949c18-78a6-47bf-b6a1-d87d0fcb73af/Inspirace_01)>.

U.S. National Library of Medicine. 2019. Definition for social environment. [online]. [cit. 21.9.2019]. Dostupné z: <https://www.definitions.net/definition/social+environment>.

UNITED NATIONS. 2016. *Nová agenda pro města*. Překlad: MMR ČR. [online]. [cit. 23.9.2019]. Dostupné z: <<https://www.mmr.cz/getmedia/a29c5c7f-9e94-49a0-a079-b763e940546a/NUA-TISK.pdf>>.

WESTFALL, M. S. - DE VILLA, V. A. (eds.). 2001. *Urban indicators for managing cities*. The Asian Development Bank. ISBN 971-561-312-8. [online]. [cit. 26.9.2019]. Dostupné z: <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30020/urban-indicators-managing-cities.pdf>>.

### Adresa autorov

PhDr. Milan Douša  
Interný doktorand  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66  
041 32 Košice 1  
E-mail: mil.dousa@gmail.com

Ing. Lenka Pčolinská, PhD.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66  
041 32 Košice 1  
E-mail: lenka.pcolinska@upjs.sk

**DISKUSIE**

# Information technology at the service of city management in Russia

Kirsanov Sergey, Safonov Eugene

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-05>

## Abstract

Today in Russia, the problems of effective urban development and urban infrastructure management are relevant. To solve these important tasks, information technologies are being introduced in municipalities, and therefore, the quality of work and productivity of city services are being improved, resource consumption is being reduced, and communication between city residents and local authorities is improving.

Moscow is a metropolis that has all the necessary information, intellectual and financial resources to successfully solve the important task of improving the efficiency of city management. Now in Moscow there are more than 16 thousand access points to the network in different segments: on the streets of the city center, where there are many tourist routes, in parks, libraries, museums, cinemas. By the number of access points to free Wi-Fi, Moscow has become one of the world leaders. A new task for the Government of the capital is to improve the quality of the network. For this, a single Wi-Fi operator has already been created, the task of which is to combine all segments created by different operators on a single digital platform. Thanks to this, users will no longer have to re-authorize, switching between access points.

The article talks about the problems and prospects of implementing information technology for managing various aspects of the life of a metropolis. The introduction and innovative use of information technology helps to improve the quality and efficiency of management, reduce administrative costs and improve the level and quality of life of the population.

**Keywords:** information technology, digitalization, smart city

## 1. The role of information technology in city management

By 2050, 67% of the world's population will live in cities. Already, many megacities of the world are overpopulated. Local authorities often do not cope with the collection of household waste, the supply of communal resources, and the provision of transportation services. To provide high-quality urban services to the population, Russian municipalities are increasingly introducing various information technologies (IT).

IT allows the city government to effectively interact with local communities and urban infrastructure, and find out what methods can improve the quality of life of citizens. The data obtained is processed and analyzed, and the collected information is the key to solving the problems of ineffective city management.

Many cities actively use these technologies to optimize infrastructures and services, make informed management decisions, stimulate the development of the economy and social sphere, expanding the range of public services. Modern information technologies significantly increase the quality of providing citizens with educational, medical and other social services.

In Russian cities, attempts are being made to introduce certain elements of the "smart city". So, some "smart services" in the field of traffic management, utilities, the formation of a unified urban information systems implemented in Moscow; large-scale projects for the implementation of "smart systems" in the field of security and rational management of urban utilities are being launched in St. Petersburg, Kazan and other cities. Implementation of "smart" technologies in Russian cities involved in major international IT companies such as IBM, Microsoft, Cisco and others.

Discussion platforms, forums discuss the issues of data collection and processing, the introduction of artificial intelligence, big data, various digital integrated solutions related to the management of megacities, ensuring the safety and comfort of residents.

The main document determining the strategic development in the field of digital technologies is the national program "Digital Economy of the Russian Federation", thanks to which the digital economy is actively developing in Russian cities.

Due to the rapid process of digital transformation of almost all important areas of the city's governance, citizens receive an equitable and reliable data transmission environment, that is, wireless Internet access in places of mass presence of people, for example, in multifunctional centers providing public and municipal services to the population.

The issues of using the technology of distributed registries in the public sector are being studied, which will completely eliminate the bureaucracy, many times accelerating the receipt by citizens of all types of public services. First of all, this concerns the sphere of property relations, for example, the conclusion of agreements on the lease of municipal property and its privatization. For example, in St. Petersburg, by 2024, it is planned to implement a complete digital profile of a citizen using a blockchain. (Popova, 2019). So far, the main problem is the lack of legal regulation of the use of cryptotechnologies, including in tax and accounting. The legislation in the field of public procurement also does not allow fully and with the necessary speed to work with innovations. Therefore, to achieve these goals, pilot projects are needed that will test new technologies. In our opinion, public-private partnership is promising in this area.

Consider the experience of implementing IT on the example of Moscow, which was included in the group of Russian cities with a very high development of online services in the field of e-government.

## **2. IT implementation in Moscow**

Since 2010, the Moscow government has been implementing a large-scale program to create a modern IT infrastructure. Last year, Moscow Electronic School entered the list of 100 major educational projects in the world. According to a study by PricewaterhouseCoopers (PWC), Moscow outstripped New York, London, and Tokyo by the number of free Wi-Fi points, becoming one of the three world leaders. (Melnik, 2019) More than 330 government services are already available to Muscovites in electronic form.

Moscow was recognized as one of the three cities in the world whose population is more than others with a fairly high level of development of digital services, according to a study by the British audit and consulting company EY, "Satisfaction rating of digital services in large cities of the world. In addition to the Russian capital, the three leaders included London and New Delhi. (Blinova, 2017) In total, as part of the study, the company analyzed the mood of users of digital services in 11 cities of the world, in each of which at least 300 active users of digital services were interviewed. The questions concerned the digitalization level in the field of transport, public utilities and public services, financial and technical services, as well as in the framework of information services and access to public Wi-Fi. In terms of satisfaction with the digitalization of services, Moscow went around New York, Hong Kong and Singapore.

According to the results of the study, the lowest rating among users of digital services in Moscow received financial services. In this case, the attitude was evaluated, as well as the level of development and use of such solutions as mobile applications of banks or insurance companies, mobile electronic wallets, etc. On the other hand, in Ottawa, Astana, Wellington, and other participating cities, the level of satisfaction with these services is even lower. As for the digitalization of transport, housing services, as well as such an option as public access to Wi-Fi, here Moscow also received fairly high marks. (Blinova, 2017)

In the capital of Russia, work continues on the digital strategy of Moscow, Smart City - 2030. It is proposed to use two indexes as important indicators of the strategy: quality of life and quality of the urban environment. They allow you to comprehensively assess the development in all areas of the Smart City - 2030 strategy (Human and Social Capital, Urban Environment, Digital Mobility, Urban Economics, Security and Ecology, Digital Government), as well as compare the quality of life in the capital and other cities of the country .

In general, "Smart City - 2030" is a high-level strategic document that is being developed by the Moscow Department of Information Technologies with the involvement of experts, the business community and citizens. The document defines the goals, objectives and

directions of further development of Moscow as an innovative smart city of the future. (Moscow - Smart City, 2019)

A unique ecosystem is being created in Moscow - a set of digital services, services and capabilities, platforms for business interaction with the city, consumers and partners, the key element of which is a personal account on the official portal of the mayor mos.ru. With its help, entrepreneurs can receive 90 public services and services, more than half of them exclusively in electronic form. In the near future, the personal account of legal entities will be updated, it will become much more convenient and functional. The portal mos.ru will combine all the digital opportunities that the city currently offers to business, including services for small businesses, the capabilities of the portal of suppliers and many others. (Melnik, 2019)

### **3. Problems and prospects of IT implementation in Moscow**

The introduction of modern technology requires a major infrastructure upgrade. One of the key projects is the creation of a 3D map of Moscow. In the future, this technology can be used to build routes for unmanned vehicles or aircraft. For urban planning and city management, it is almost indispensable. For example, it is possible to select a specific point on the map and get all the information about this territory: about accomplishment, urban development, underground utilities, documentation. This function helps the city government to quickly make management decisions and monitor the execution of orders. In the future, all projects implemented in Moscow will initially be "embedded" in a 3D city, where they will evaluate their impact on citizens. It will be possible to calculate the load of the building on the existing infrastructure of the city and, for example, evaluate how much it fits into the architecture of the quarter.

A large volume of electronic services also involves a large number of cyber threats: the more services and information systems become in the city, the more acute the question of ensuring the security of the information that is processed in them. Fail-safe data processing centers (DPC) of the Moscow Government are used to counter attacks. A security system has been built for data centers that allows protecting the information systems located in them.

The largest project is the implementation of the 5G communication standard. Until the end of this year, four pilot segments will be operational on Tverskaya Street, Vorobyovy Gory, VDNH, as well as in Gorky and Skolkovo parks. These will be permanent pilot zones where citizens will be able to get acquainted with the opportunities that 5G will give the city, the introduction of which will give impetus to the development of distance medicine, the Internet of Things, unmanned vehicles and other technologies. (Melnik, 2019)

Projects in the field of artificial intelligence (AI) are planned in the capital. Moscow becomes precisely a "data driven city", that is, a data driven city. Every second, metropolitan IT services accumulate a huge amount of data that is important for operational management

decisions. Already now they are used in an intelligent transport system: it can regulate the phases of traffic lights depending on traffic intensity and even launch a “green wave” for public transport.

In the field of artificial intelligence, 15 areas have been identified in which projects using AI are implemented. For example, the virtual operator of the Citywide Contact Center is able to search for an evacuated car, report the readiness of documents to the MFC, or, for example, tell the date of disconnection of hot water. The robot already processes about 40% of calls received on hotlines. (Melnik, 2019)

Any project of a “smart city” accumulates a huge amount of information about citizens, which is considered personal. Or maybe not all personal information needs protection, maybe it is more expedient to divide personal data according to the degree of their “secrecy”? Let's say the first degree is the most general information about a citizen, which includes the last name, first name, patronymic, registration address, home phone number. Such information, including TIN, should be open, because we need to know who lives next to us, whether he pays tax, etc. ... At the same time, sensitive personal information containing biometrics, medical history, cash flow accounts, of course, need special protection. If we divide personal information by degrees, we will sharply reduce the costs of its protection, and we can reuse the data itself, without requiring coordination and any efforts of collectors each time. In our opinion, data collected in the interests of the state should be reusable, and their openness will help ensure this is most simple.

It should be noted that the current regulatory framework in the part of Law 152-ФЗ “On Personal Data” does not provide for any opportunities and clear mechanisms for using the identification of citizens’ PD, which, in our opinion, is a serious omission. Unfinished laws and their slow adoption are a big problem in the digital economy. The laws of the digital economy themselves are not enough, of the 30 planned for the current year, only two bills were passed. (Popova, 2019)

An important task is the development of super services. It is necessary to ensure seamless and harmonious integration of existing services both in capitals and at the federal level. A citizen should not understand which regional service and which federal service, and why it is impossible to get them all on one portal. The user should not enter the same information about himself on different resources - on the contrary, with his consent, the information should be available on the portal or in the application that he is used to using.

Another important area in the field of IT is import substitution. It is necessary to use Russian software and open source technologies for the development of urban services. It is important that the transition to other software is seamless and that users have no problems.



## Conclusions

Today, the key task of the municipalities of the Russian Federation is the creation of a single IT platform, which should become the basis for the development of smart cities. In the future, technological solutions will begin to develop more actively, not only at the expense of budget funds, but also as a result of targeted investments by businesses and citizens. Co-financing through the municipal-private partnership method has enormous prospects for the city. There is also an educational perspective in this - the townspeople will begin to relate to city projects in a different way. It is convenient to monitor future ownership rights to the objects of the “smart city”, taking into account the deposits of citizens on the principles of blockchain.

The most important factor in the effective solution of these problems will be people, because the training and retraining of personnel for digital transformation is not only the advanced training of municipal servants and workers, this is a change in the consciousness of every citizen, and an increase in his digital literacy.

And, of course, it is necessary to predict all the consequences for the city and the local community of large-scale digital projects, this requires a dialogue between all subjects of the digital economy: government, business, educational organizations, and foreign colleagues. This is how understanding is developed, what needs to be done in the first place, and what resources are available for this.

## References

BLINOVA, O. EY. *Moscow overtook Singapore and switched to the number*, Retrieved September 24, 2017, from: <https://www.if24.ru/rossia-pereshla-na-tsifru/>.

CARAGLIU, A., CHIARA DEL BO & PETER NIJKAMP. 2011. Smart Cities in Europe. *In: Journal of Urban Technology*. No. 18, p. 62-82.

*Federal Law of the Russian Federation “On Personal Data”* dated July 27, 2006 No. 152-ФЗ.

MELNIK, O., *Steps in digitalization: new projects of Moscow*, Retrieved April 9, 2019, from: <https://www.it-world.ru/cionews/person/148223.html>.

Moscow - Smart city. *Information technology in Moscow*, Retrieved March 28, 2019, from: [http://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D0%B0\\_%D0%A3%D0%BC%D0%BD%D1%8B%D0%B9\\_%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4\\_\(Smart\\_city\)\\_%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5\\_%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D0%B8\\_%D0%B2\\_%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D0%B5](http://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D0%B0_%D0%A3%D0%BC%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4_(Smart_city)_%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5_%D1%82%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%BE%D0%B3%D0%B8%D0%B8_%D0%B2_%D0%9C%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%B2%D0%B5).

POPOVA, O. *Smart city is a digital city*. Retrieved August 27, 2019, from: [https://www.it-world.ru/cionews/state\\_news/147961.html](https://www.it-world.ru/cionews/state_news/147961.html).

POPOVA, O. *The Specifics of the Digital Revolution*, Retrieved August 28, 2019, from: <https://www.it-world.ru/cionews/want/147973.html>.

The national program "Digital Economy of the Russian Federation", approved by Order of the Government of the Russian Federation of July 28, 2017 No. 1632.

**Contact address**

Kirsanov Sergey

Professor of the branch of the Russian State Humanitarian University in Domodedovo

Miusskaya sq. 6, Moscow, GSP-3, 125993, Russia

Moscow, Russian Federation

ksaimr@mail.ru

Safonov Eugene

Professor, Director of the branch of the Russian State Humanitarian University in

Domodedovo

Miusskaya sq. 6, Moscow, GSP-3, 125993, Russia

Moscow, Russian Federation

ensafonov\_55@mail.ru

# Management 4. 0. – requirements, challenges, development trends

Aleksandra Szejniuk

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-06>

## Abstract

Globalization of the economy caused acceleration of phenomena among which the impact of innovative telecommunications solutions, including internet applications. The pace of development of technological progress has reached unprecedented growth. We observe changes in the social, cultural and organizational sphere. Technologies are determinant of working conditions. They allow analysing and studying its environment. They change the place and working conditions, improve the organization's operations and, above all, affect the increase of employees' efficiency.

Entrepreneurs in Poland are open to new technologies as well as transformations related to the workplace. They recognize the need to educate both managerial staff and employees in this area. They have consequences both for employers who introduce new technologies and for employees who have to adapt to new requirements in the workplace.

**Keywords:** technology, innovation, globalization, management 4.0, automation

## Introduction

The future economy is advanced technologies that force us to create a new education system not only in Europe but also in Poland due to the expectations of the labour market. The future is the requirements related to additional skills.

The World Bank, citing the report "Growing United Upgrading Euro'es Convergence Machine", provided information that Poland, besides Germany, Latvia and Estonia, belongs to the countries that offer the greatest opportunities for both companies and employees.

The greatest development will concern those industries in which there will be the possibility of increasing robotization and computerization. So those industries that are creative on the market. In the future, workplaces will be based on the analysis of user experience. Their goal will be to attract and retain talents. In addition, there will be an important process of diversification, diversity and free choice. The amount of space for flexible offices and space for start-ups and micro-businesses will increase.

There must be a change of attitude towards the employee, first of all, e.g. in the way of responding to his real needs. According to Lunely O., Cowling A. (2000), it is an integral

part of the strategic view of the employer's brand, which for companies from other countries is today a standard and for Polish enterprises becomes a challenge due to dynamic changes in the labour market.

It seems important to use modern technologies in the recruitment of human resources management and building career models.

Organizations determine the need for development in these areas. Acquiring and efficient use of talents in the current market situation is not an easy task. As per Grudzewski W.M., Hejduk J.K. (2004), the further development of these abilities will depend on whether they will be able to win the necessary talents, or whether companies will continue to struggle with the difficulties of finding a candidate and getting them interested in the job offer and keeping the employee's organization inside.

### **1. The future of work is imagination, creativity and strategy**

Technology will fill jobs, it will replace people doing this work in the manufacturing or manufacturing industries, the future can happen very quickly. Machine learning methods will replace employees responsible for the optical sorting of parts, automated quality control, error detection and increased productivity and efficiency. Artificial intelligence technology will save millions of dollars in labour costs. They start to believe that the best company is one that employs the least people outside the director.

Other managers claim that the goal of technology is to increase productivity and not to reduce employment. The most difficult tasks in the organization to automate with the currently available technologies are those that involve the management and improvement of the skills of employees, and those that use expertise in decision-making, planning and creative work.

Computers are perfect for optimization, but not for setting goals. And they also do not replace common sense in performing basic duties. Workplaces ensure material comfort as well as psychological gratification necessary for conscious and reliable work.

According to Purcell J. (2001), the conscious leader realizes that post-technological anxiety concerns two directions:

- 1) The way in which the new technology will integrate with the work process.
- 2) The way to deal with the feeling that the new technology is in some sense an enemy.

The lack of action in both of these areas will make anxiety even in the most automated workplaces possible. Technology itself is just a tool that leaders can use according to what they think fit. Technologies can be used to strengthen human work and not eliminate it.

Modern technologies affect the labour market and change the employee's profile.

Increasing automation means replacing people by robots in some professions and industries. The pace of innovation suggests that technologies that seem like a distant future will come into effect much faster than we expect. It will be a relatively long process and the pace of implementation in each country will be different.

According to Stadnicka D., Antonelli D. (2014), automation is guided by the principle that machines are partners in the workplace and not competition.

Mechanisms of the impact of modern technologies on the labour market:

- 1) Technologies replace workplaces, but do not rely on the strength of physical labour muscles.
- 2) New jobs are created for people working in the technology sector.
- 3) Technologies create jobs in knowledge-based sectors.
- 4) Technologies reduce expenditures on basic life needs, thus creating demand for new jobs.

The labour market and its structure in the economy have not been established once and for all. There are professions that close once and for all, but at the same time completely new development opportunities open up.

Technological development is a challenge for employees of companies. This means that the employee faces the necessity of learning and readiness for change. On the other hand, employers must employ highly qualified specialists.

Due to technological progress, the competencies needed in the labour market change. The changing global economy reveals that no profession exists forever, and the way it is carried out is constantly subject to modifications.

Employees enthusiastically approach artificial intelligence in the workplace. Millennials generation is willing to give up work if the technologies made available by the employer do not meet their expectations.

Contemporary employees expect their employers to easily and safely use the latest technologies. Remote work is perceived as an element that improves the quality of life.

Workers in Europe believe that new technologies make work easier. In addition, new technologies can be used, inter alia, in the recruitment of employees.

## **2. Knowledge - determinant of the organization's success**

The factor that has a big impact on business development is demography. Economic growth now determines a sustained increase in the productivity of the only resource that is the knowledge and productivity of employees using knowledge. Maintaining a competitive advantage in the global economy means continuous work on the productivity of both

knowledge and employees, which, unfortunately, is neglected. Knowledge allows for resource mobility. Educated employees own the means of production and can use them freely. It is worth noting that organizations will undergo the needs of the market. Therefore, their knowledge demand will change. Such a situation will result in the highest paid staff being people who can not be managed. They will be consultants and partners of joint ventures.

As per Grudzewski W.M., Hejduk J.K. (2004) organizations in which knowledge forms the basis for functioning are characterized by the following features:

- they produce products rich in knowledge,
- employ high-class specialists,
- their market value is determined by the value of intellectual capital.

According to Nestorowicz P. (2001), other features of the knowledge-based organization are presented:

- team learning,
- an open information system,
- specific organization culture.

The value of intellectual capital determines the market value of an organization. The effectiveness of the knowledge-based organization is the more effective the human resources are controlled. Because people decide about the company's success. Therefore, the effectiveness of such an organization depends on the skilful management of human resources. In addition, it uses data on HRM task areas. Allows you to specify obligations and responsibilities in these areas.

It can reduce the level of uncertainty in risky ventures. Knowledge that is the organization's resource is located in many places. It is registered in documents, procedures and software. However, the best (place) in which the potential of organizational knowledge lies in people. Information about knowledge workers is indispensable in order to improve personnel policy in terms of selection of employees as well as information on the effectiveness of this group's work. For this purpose, work analysis as well as labour productivity analysis are used. It allows you to specify the desired states in terms of competencies at selected positions. A complex problem is the determination of appropriate standards in specific task areas.

In knowledge-based organizations, the method of acquiring knowledge and its processing is analysed. And also the rules of transferring knowledge to those employees who need it most. Therefore, it seems important to analyse computer programs that support knowledge. The results obtained are guidelines for improving human resources management.

According to Hargreaves H. (2000), the characteristics of knowledge-based enterprises relate to:

- change as a permanent condition. The goal of management will be to achieve a balance between chaos and stability,
- constant and noticeable tension between freedom and control as well as freedom and responsibility,
- the existence of a large social capital,
- common team work and employee involvement,
- acquiring employees with unique knowledge,
- perception of young employees as a potential source of new ideas,
- waiting for innovative behaviour.

Market development is determined by globalization processes. Organizations are looking for a strategy of action in creating efficiency and effectiveness in order to achieve success. New challenges facing the company require continuous improvement of management processes and, above all, new managerial behaviours. The development of the organization depends on knowledge, information and financial capital. In addition, the ability and speed of adaptation to constant changes to gain a competitive advantage in the market.

Knowledge makes it easier for managers to run and manage a company. Management processes are subordinated to the basic goal of profit. An important role in this process is fulfilled by both managers and employees. Effective management of human resources is an important element of goals set for the organization. To meet these requirements, personnel management must be constantly improved. Therefore, your capital should be appropriately used to achieve the success of the entire organization. A kind of capital management system is created. The result of the organization's operation should be an action plan aimed at improving the practice of human resources management in relation to the objectives of the rules and procedures used. The work should be based on an assessment of the risk of important mistakes made in the HRM area.

Human resources management covers issues related to employment, rewarding people in organizations and creating the right relationship between the management and employees. These issues concern line managers and team leaders.

The purpose of HRM is to strive to build the principles of identifying employees with the organization. Employees represent specific attitudes and, above all, they are attached to their own values as well as values related to belonging to a professional group and family. They are a source of competitive advantage. The consequence of this is the integration of strategies in the field of managing people with the overall company strategy.

This means the need to engage managers in solving problems related to personnel issues. It needs to be emphasized the need for line managers to actively engage in planning, organizing, managing and controlling personnel matters. This is the effect of assuming that human resources are a priority in business processes. The organization's culture, which is the basis of activities in the field of organization management, is of great importance. Enterprises, regardless of their size, have to face the challenges of new technologies and create intellectual capital as a source of competitive advantage. However, the most important is the need to act in a changing environment.

The 21st century is a new economic order in which the most important factor is the knowledge that is inseparable from the people who create and distribute it. It is thanks to well-motivated and educated staff that the organization is competitive on the market. Skills, abilities and values have a specific value. As per Król M., Ludwicyński A. (2006), it is emphasized that human capital:

- it has a serious impact on the innovation of the economy and societies,
- promotes the propagation and dissemination of modern designs,
- shapes modern technical and organizational infrastructure, information, social, etc.

Underinvestment of human capital causes both civilizational and educational deficiencies. Human capital is unique and difficult to follow by competitors. Thus, as per Poczowski A. (2008) human capital management in the future will be an interactive non-linear configuration of individual elements that make up the human resources management system, which elements will form a network of value creation.

The basic elements of value creation regarding the use of human capital are related to the organization of work, efficiency management and communication.

Human capital management recognizes people as the basic and invaluable resource of an organization. The basic factor determining the success of the organization is the employment of personnel with the highest qualifications, who are able to cope with increasingly large and complex tasks. Enterprises operating in a knowledge-based economy must offer the best products and services. It is possible only via work of highly qualified personnel, whose main feature is commitment, motivation and ease of adaptation to changes.

### **3. Management in 4.0 reality**

Revolution 4.0 is a difficult changes on the labour market. The impact of technology at the employment level as well as employer-employee relationships force to respond to current needs as part of corporate social responsibility. It concerns both bearing responsibility for



degradation of the natural environment as well as for social changes.

It is a factor influencing the company's position on the market and, above all, its development capabilities. In Europe, the idea of corporate social responsibility was the result of the involvement of enterprises in activities to improve the life of society. The European Commission has popularized this concept by introducing a model of business responsibility. His assumption was to develop social awareness of managers.

According to Gasparski W. et al. (2004), contemporary enterprises must function at various levels to meet social expectations and fight for market positions therefore they must take seriously both the economic and ecological dimension as well as the social dimension of their activity. They recognize that the future of the organization depends on the natural environment and the way in which enterprises identify with it. It is up to the top management to overcome any barriers that occur at any hierarchical level. Their task is to create an organizational culture by disseminating to the employees the missions, values, standards and principles of human resource management. As per Poczowski A. (2008), it naturally forces a change in the organization. Its effectiveness depends primarily on the competence of managers and a well-developed strategy of the company, which most often refers to:

- business goals,
- action plan,
- a policy including guidelines and principles.

The goal of human resource management is to use and provide value to stakeholders through the high work activity. In addition, it is extremely important to raise the value of human capital, which corresponds to the overarching goals of the organization.

#### **4. Manager - propagator of changes**

The challenge for management in the 21st century is a manager who is an opportunity, not an obstacle to the proper functioning of the organization. Its feature should be innovation, as well as the effective use of new technics and technologies. According to Drucker P. F. (2000), this requires :

- creating a policy of creating the future,
- systematic use of search methods and the possibility of predicting changes,
- the right way to make changes both inside and outside the organization, creating a policy of balancing changes and their continuation.

Innovative organizations are characterized by the ability to implement changes in their current activities, as well as anticipating different ways of functioning in the future.

Making changes is a difficult and risky process. Therefore, they should be entrusted to people with appropriate competences and skills for effective creation of the future. It is

therefore necessary to introduce the principle of organized rejection of the past. The task of the leader of change is to regularly control all processes taking place in the organization. The involvement of the most effective and competent employees, whose task is to launch a new, innovative solution on the market, is indispensable in this process.

The leader of changes in the strategy of action deals with the policy of creating changes. Improvement and development can contribute to achieving success for many organizations.

As per Drucker P. F. (2000), the essence of changes in the leader's strategy should be the policy of systematic innovations, and therefore the policy of creating changes. Such an attitude allows to gain a better position on the market in areas defined as (market opportunities):

- unexpected success and failure of an organization or its competitors,
- incompatibility of processes taking place in the company,
- needs appearing in the process of operation,
- changes taking place in industry and market structures,
- changes in demographic phenomena,
- new knowledge.

The innovation process is very difficult and requires management's attention at all levels of management. Therefore, it is necessary to carry out pilot studies to show their application. In addition, they should indicate the possible difference between the producer's expectation and their proper use.

An important goal of any organization is to continue planned activities. They must adapt to emerging changes in their environment and at the same time introduce changes in their organization. They should take care of continuing their existence in a competitive market. Employees of the organization need to know the realities of the organization and, above all, what principles and values it applies to. This is a condition for the effective work of people. The possibilities of responding to changes in the environment depend on constant contacts with contractors. It is equally important for the organization to have a characteristic image that promotes its identification among various companies.

The leader-manager should be the initiator of changes. Encourage employees to acquire knowledge as well as skilful communication of information. The management of enterprises must bring a balance between change and continuation, for example by maintaining existing contacts with contractors. They require constant access to information, its proper transmission in order to keep you informed about the activities of the organization. Ensure compliance with basic assumptions in the form of missions, values and achieved results. It should be emphasized that persons ensuring stable development and continuation should be rewarded accordingly.

All countries in the world feel changes of an economic, demographic, political and social nature. Organizations must be prepared to create the future and adopt the upcoming changes. They can not afford to ignore them, because a different than expected situation may occur.

## **Conclusion**

Management 4.0 changes the current work. New technologies and innovations create new jobs. Organizations are forced to react quickly to changes and adapt to the needs of new consumers. Revolution 4.0 is a difficult change on the labour market. The impact of technology on the level of employment as well as employee-employer relationships force you to respond to current needs as part of corporate social responsibility, which is an important factor determining its position on the market.

Changes concerning new technologies, the way information is processed and communication forces strategic human resource management on organizations.

Information technology has made information flow easy, which is conducive to the implementation of new products and services. Knowledge has contributed to technological changes in a competitive market in which particular importance is attached to innovation and the ability to respond to changes in the environment.

## **References**

DRUCKER P. F. 2000. *Management practice*. Modernity p. 73.

DRUCKER P. F. 2000. *Effective manager* pp. 85-86.

GASPARSKI W., LEWICKA-STRZELECKA A., RAK B., SZULCZEWSKI G. 2004. *Principles of ethics and social responsibility in the practice of companies* [in] Kolarska-Bobińska (red) Economic awareness of society and business image Warsaw p.102 Institute of Public Affairs.

GRUDZEWSKI W.M., HEJDUK J.K. 2004. *Enterprises of the Future Warsaw* p.97, 135 Diffin.

HARGREAVES H. 2000. *Knowledge as the basis for the functioning of the organization* pp.51-52.

KRÓL M., LUDWICZYŃSKI A. 2006. *Human Resources Management* p.111.

LUNELY O., COWLING A. 2000. *Strategic Human Resources Management Cracow Economic Outbuilding* p.76 ISBN 83-88597-10-8.

NESTOROWICZ P. 2001. *Organization on the Edge of Chaos Cracow Publishing House of the Professional Business School* p.80 ISBN 838749366X.

POCZTOWSKI A. 2008. *Human Resources Management Warsaw* pp.41, 52 PWE.

PURCELL J. 2001. *The Critical Text Thomson Learning London* p.124 ISBN 978-186526052.

STADNICKA D., ANTONELLI D. 2014. Implementation of Augmented Reality in Welding Processes. *Technology and automation of assembly* No. 4 pp.56-60.

**Contact address**

PhD in economics, assistant professor Aleksandra Szejniuk

WSGE

University of Euroregional Economy in Józefów - Warsaw

Henryka Sienkiewicza 4,

05-410 Józefów, Poland

a.szejniuk@gmail.com

# The role and importance of environmental administration in the protection against environmental damages

Erika László

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-07>

## Abstract

In this study, the author presents the central, regional and local levels of environmental administration in Hungary and their tasks. Through two specific examples (the Danube Flood and the 2010 Kolontár Red Sludge Disaster), she analyzes the incidents damaging the environment, their consequences and impacts. She also proves that the cooperation between municipalities and regional environmental and disaster management bodies is inevitable. She studies the role played by the environmental administration in the protection and makes suggestions for improving the efficiency of protection. In the context of the two incidents, she analyzes the possibilities of the environmental administration in the protection against environmental damages and makes recommendations on its development.

**Keywords:** environment protection, environmental administration, public administration, red sludge disaster, flood

## Introduction

Today's environmental problems have a number of tasks for public administration professionals. The protection of our built and natural environment is a two-way task, because it is not always necessary to protect the environment from the people, but sometimes the other way around. For example, in many cases, when performing flood-related tasks it is necessary to protect the built environment, while in an industrial accident, both built and natural environments are affected. Protecting the environment has become a social task today, with protection organizations, citizens, and environmental administration officials having an outstanding responsibility alike. It is therefore important that the persons performing environment protection in public administration have the greatest possible theoretical and practical knowledge. In Hungary, the tasks of environment protection and environmental management are planned, organized and implemented in the framework of environment administration. Let us examine the Hungarian environmental administration system.

## **1. Hungary's environmental administration**

Environmental administration is implemented in Hungary within the framework of public administration and is aligned with public administration, divided into three levels. These are presented below:

### **Ministerial, central level**

In Hungary, the State Secretariat for the Environment of the Ministry of Agriculture is the top state administration body responsible for environment protection. There are 10 National Park Directorates in the country, managed by the Minister responsible for the environment. Deputy State Secretariats for Nature and Environment Protection, which manage 3 departments each, are separated within the State Secretariat for the Environment. The State Secretary for the Environment is responsible for the professional management of the Pest County Government Office acting as the National Environmental and Nature Protection Authority, the District Offices (regional environment and nature protection authorities) acting in the capacity of environmental and nature protection, and for the regional laboratories operated by county government offices acting in the capacity of environment protection. The Deputy State Secretary for Environment Protection is also responsible for the management of the Hungarian Meteorological Service.

The Deputy State Secretary for Nature Protection exercises property rights over some background institutions, such as the Herman Ottó Institute Nonprofit Ltd. and the Hortobágy Nature Conservation and Gene Conservation Nonprofit Ltd. It also manages the Livestock Gene Conservation Center, the Plant Diversity Center and the National Park Directorates.

The Ministry for Innovation and Technology, including the State Secretary for Energy and Climate Policy and the State Secretary for Sustainability also deal with environmental issues.

The work of the State Secretaries is supported by the Deputy Secretariats responsible for Energy, Climate Policy, Sustainable Development, Operational Programs for Environment and Energy Efficiency. Their tasks include, inter alia, performing Hungarian, Community and international tasks in the waste management area, regulating priority public services (water utilities, waste management-related public services), performing governmental and professional tasks related to electromobility, and managing targeted allocations for achieving energy and climate policy goals. They also provide for the implementation of the Environment and Energy Operational Program, performing Hungarian, Community and international tasks in the climate policy area, the utilization of renewable energy resources and in the field of energy efficiency, the elaboration and implementation of climate policy strategies, and of the National Energy Strategy and the Action Plans for its implementation, etc.

Water administration is also part of the environmental administration, which is the task of the Deputy State Secretary for Public Employment and Water Management, directed by the State Secretary for Public Administration of the Ministry of the Interior. The Deputy State Secretary for Public Employment and Water Management is responsible for organizing water damage prevention activities within his competence for water management, for organizing water damage prevention, for directing water management activities, and tasks related to the protection of water as an environmental element, and provides for the professional preparation of legislation relating to the protection of water as an environmental element, etc. The public health aspects of drinking and bathing water belong to the Ministry of Human Capacities. From the above it can be seen that due to the diversity of the topic, the administration can be linked to several ministries, therefore coordination has a significant role.

### **Central directional, regional level**

As a national environmental and nature protection authority, the Pest County Government Office, and the District Offices of County government Offices as per county seat act as regional environmental and nature protection authorities - with county competence. The Érd District Office of the Pest County Government Office acts as an environment protection authority with competence with jurisdiction over Budapest, the Capital and Pest County, with district competence, the District (or Budapest District) Office of the Budapest and County District Offices act as environmental authorities. In the first instance, the regional environmental authority, and in the second instance, the national environmental authority act as environmental authorities.

In 2014, the administration and authoritative functions were separated at secondary water management level. As a water management body, the Government appointed the National Directorate General for Water and the 12 Regional Water Management Directorates. As water management authority, the Government appointed the National Directorate General for Disaster Management (NDGDM), Ministry of the Interior and at regional level, 12 regionally competent Disaster Management Directorates. The national management of the technical tasks of flood and inland water protection is performed by the National Technical Operational Staff (OMIT).

### **Municipal, local level**

Local governments play a significant role in the implementation of local environmental tasks, which include the implementation of environment protection legislation, the fulfillment of the authoritative tasks assigned to their competence, and the elaboration of a municipal environment protection program. Municipal decrees and decisions are taken to resolve environmental issues, and they cooperate with other authorities performing environmental

tasks. In the case of first instance decisions made at the municipal level, the regional environmental authority acts as a second instance authority.

In order to carry out its tasks related to the protection of the built and natural environment, the county government prepares the county environment protection program, takes a stand and gives an opinion on the decrees and environmental programs of the local governments. The municipal body of representatives is responsible for, among others, the elaboration of a smoke pollution alert plan, determining the rules on air pollution caused by household activities (incineration of dry leaves and garden waste) by issuing decrees, contributing to the process of identifying ecologically vulnerable areas in terms of air pollution, and for declaring certain areas to be highly protected from the aspect of noise protection, and for the designation of silence zones and the establishment of local noise protection rules. Its main tasks include in the field of water protection local water management and water damage response, flood and inland water drainage, municipal authoritative tasks related to water management, the management of rainwater in the built-up part of the settlement, the designation of the banks and shores of natural waters suitable for bathing and the associated water surface, etc.

The municipality is also responsible for performing and providing for public waste management.

The lord mayor, the mayor, the chief notary of the capital, the notary of a local government and the notary of the capital's district may act as environmental authority within a local government (in cases specified in a separate legislation). Such an environmental case could be, for example, the imposition of a waste management fine on illegally disposed of or abandoned waste, for example by the notary. In the case of protected natural areas of local importance, the notary of the local government also acts as a nature protection authority. After presenting the levels of environmental administration and their tasks, I study the types of environmental damages.

## **2. Environmental damages**

Disasters can be of natural and human origin. Disasters of natural origin are the types of disasters that occur mostly without human intervention, under the influence of natural forces. Such can be a heavy rainfall, snow, ice, typhoons, tornadoes, earthquakes. Such meteorological natural phenomena can lead to floods, tsunamis, forest fires and snow emergencies, which, in many cases, lead to disasters (HORNYACSEK, 2011). It is also clear that environment protection and disaster management are closely linked.

There may also be cases where the forces of nature cause disasters due to improper human involvement in the environment (these are of man-made origin). Examples of such tasks include flood and inland water protection tasks or waste management activities that result from improper or incorrectly designed or constructed structures. I would like to present the difficulties



of controlling this type of damages with the help of two examples in the following chapter. The basis of my study is the “history-maker” great Danube flood in 2013 in Hungary, and the red sludge disaster in 2010 in Kolontár.

### **Danube flood (2013)**

Floods occur on the main rivers of Hungary every spring, beginning of summer, caused by precipitation and the melted snow, from the catchment area in the surrounding countries. It is important to mention that every flood wave is formed by different hydrological and meteorological factors (PETRÓ, 2017). In Hungary, floods can be considered one of the most typical environmental hazards. In 2013, several days of heavy rainfall in the Danube river basin was responsible for the flooding. The destruction of the natural and built environment during floods is always an expected incident. The primary impact is the shock wave that may cause buildings to collapse and become damaged. The natural environment is damaged, plants and animals also fall victims. Damage to roads, bridges, gateways makes transport and traffic difficult, and supplies are stalled. Because of the damages to utilities, everyday life is upset, production is lost, supply is stalled. In 2013, all of these had to be witnessed.

The Danube runs 417-km long in Hungary, which gives tasks to many settlements during flood protection (NAGY, 2013). However, protection is not only the responsibility of the municipalities. In 2013, before the floods reached the Hungarian section, OMIT started to organize the protection. OMIT is a specialized body of the National Directorate General for Water (OVF), which is established if national coordination, a more efficient redeployment of assets and personnel becomes necessary (BALATONYI, 2018.) in case of simultaneous protection efforts by several water management directorates. During the given period, the water directorates set up their own protection units on the state protection lines and protection sections. In areas where there were not enough personnel, resources, or protection material, the shortages were eliminated by redeploying the personnel. In addition, the personnel of the municipalities concerned were reinforced by technical experts.

The professional management of flood protection was carried out by the Water Service. The main water management body directing the protection efforts, OMIT, based on the National Directorate General for Water Management, coordinated the work of the water management directorates and experts for 46 days. For the protection, the water service was responsible on the state protection lines, and the local governments were responsible for the sections belonging to them. For the sake of successful protection, the water service also took over the technical management at the municipalities. OMIT's work was supported by the Scientific Council during this period. It became clear during the protection that - especially in the upper section of the Danube - the municipal protection system had to be reorganized. The preparedness of the municipalities was not sufficient to manager such a flood. Municipalities

had to take care of proper professional management and the basic protection of the settlements. Temporary protection structures did not provide sufficient protection, therefore, the use of permanent facilities and expert knowledge had to be introduced to receive the flood. The maximum length of the flood protection lines was 758,9 km. On 8 June 2013, the Danube peaked at 907 cm at the highest level of all time (OMT, 2013). Actual protection intervention took place at 34 locations on the state protection lines and at 89 sites in 55 municipalities. The efforts in the field of flood control, the onsite work and the cooperation of the municipalities and authorities were successful. The dykes and the technical facilities built during the protection period fulfilled their tasks entirely until the end of the flood.

Overall, it can be concluded that the disaster relief, water management and environmental assistance to the municipalities and the population proved to be necessary and appropriate. It became also clear that the close coordination between the parties involved is essential in such cases, which raises the need for common exercises.

### **The red sludge disaster**

The Kolontár Red Sludge Disaster was the largest industrial and environmental disaster in Hungary. On 4 October 2010, the north-west wall of the red sludge reservoir of Ajka Timföldgyár (MAL Ltd.), Located in Veszprém County, breached due to the heavy rainfall. More than one million cubic meters of red sludge and highly alkaline water poured over the settlements Kolontár and Devecser as a result of the dam breach (FÖLDI, HALÁSZ, 2014).

The flow full of heavy metals reached Somlóvásárhely, Somlójenő, Tüskevár, Apácatorna and Kisberzsény. During the disaster, 10 people died and 120 seriously injured (HOFFMANN, 2011). In addition to the physical destruction caused by the flood, the strongly alkaline sodium hydroxide found in the red sludge had to be responded to, causing burns on the skin in contact with it, thus having a detrimental effect on the population and the persons involved in the rescue. In addition to humans and the built environment, the alkaline-containing material caused significant damage to the wildlife. It destroyed the entire flora of the Torna Creek, the Marcal River was contaminated, and soon afterwards the dirt reached the Danube. The destruction involved flora and fauna in the water streams, arable land and backyard gardens. It had an impact on the microbiological environment, on plants and on wild and domestic animals.

The alkaline property of the material lies in the fact that the alumina content of the bauxite at the Ajka alumina plant is separated from the other components by sodium hydroxide, under strongly alkaline conditions. Bauxite is a mineral, a raw material consisting of aluminum-containing minerals and other components such as iron and silicon compounds. Its color is red due to ferrous minerals (NÉMET, 2013). The main product thus produced is alumina, from which pure aluminium metal is produced by electrolysis. The by-product of alumina production

is red iron with a high iron content, which contains the unaltered components of bauxite and sodium aluminum silicate (KURDI, 2011).

All levels of environmental administration played an important role in coordinating the above tasks. The industrial disaster was immediately eliminated by disaster management specialists, law enforcement agencies and the personnel of the Hungarian Defense Forces<sup>1</sup>

The size of the incident area and the complexity of the tasks to be performed required an organized management system, therefore, from 5 October 2010, an operational staff was established to coordinate the response activities elimination and the population protection tasks from NDGDM to coordinate onsite damage response tasks. The Central Transdanubian Environment and Nature Protection and Water Inspectorate (KTVF) continuously measured the pH value of the Torna Creek, the amount of dust in the air and the amount of pollutants in the soil. On the disaster management website, the population was informed that the regionally competent Central Transdanubian Environment Protection and Water Management Directorate (KÖVIZIG), the Western Transdanubian Environment Protection and Water Management Directorate and the North Transdanubian Environment Protection and Water Management Directorate cooperated with the local disaster management organs and health services at several response sites. During the damage elimination process, KTVF and KÖVIZIG laboratories performed continuous measurements of the living waters.

The role of public administration in the prevention and elimination of disasters is well illustrated by the fact that in the post-disaster period, the state administration made a number of amendments to the legislation, the structure of the authoritative system, and the classification of hazardous waste. The licensing authorities and competences were defined and new regulations were introduced to distinguish between waste and materials in the technological process. A part of the previous environmental regulations and obligations proved to be inadequate to prevent such a disaster. Therefore, based on the report of the Parliamentary Committee of Inquiry, the Parliament amended the statutory provisions on disaster management (KEPLI, 2011). In order to prevent the occurrence of similar incidents, the powers of the National Directorate General for Disaster Management in the field of industrial safety were augmented. As a result, a tighter control and regulatory system was established, and the cooperation with partner authorities became closer. Based on the above, it can be proved that the different levels of environmental administration and defense/protection organizations must work together closely during similar incidents, to coordinate their tasks; which should already be considered during the prevention phase.

---

<sup>1</sup> The 93<sup>rd</sup> Petőfi Sándor Chemical Protection Battalion, HDF, immediately after their arrival at the incident site, started the rescue and mitigation. Their tasks included cleaning the main roads and major equipment contaminated with sludge.

### **3. The tasks of environmental authorities in the protection against environmental damages**

In the system of environmental authorities described above, central and regional administrations always played a prominent role. The main reason for this is that professionals with expertise and practical experience work in these areas in higher numbers. Several studies and the lessons learnt above also highlighted the fact that there are fewer environmental professionals in the local (municipal) sector, and that their experience is less diverse than the one in the central administration. Some studies also highlighted the fact that the quality of environmental responsibility and related activities is also influenced by the size of the settlements (VARJÚ, 2013). In smaller settlements with less financial potential, the sustainability of the natural environment and environmental activities are often undermined by other mandatory tasks.

According to some researches, the performance of environmental tasks is sometimes due to obligation and less intrinsically due to internal motivation.

A study on the efficiency of flood protection at the central and local levels, on the other hand, pointed out that local authorities only have information on local phenomena, the structure of the settlement, the state of the dykes/dams and the current state of water levels, and other competencies relevant to their decision, with no central control (GOLOVICS, 2015).

According to a PhD dissertation on the modernization of local government-level protection against floods and inland waters, during the flood and inland water protection efforts in 2010, local governments needed assistance in protecting their own settlements. In most places, the organization and direction of disaster management and water management bodies, as well as voluntary citizens had to be implemented (BÁRDOS, 2016.).

The above thoughts would not only be relevant during flood protection but would also prevail during the resolution of other environmentally relevant problems. Municipalities would not be able to cope with floods in the future without the involvement of water management directorates, regional disaster management bodies and OMIT. In the professional management of damage elimination, central and regional mid-level management bodies gained extensive experience. Therefore, it would be important to prepare the municipalities for environmental and disaster management tasks, both in terms of personnel and equipment.

As a summary, in Hungary, environmental administration operates on three levels. Major state tasks include legislation and its enforcement, shared between central and local levels. Floods and industrial disasters, which severely damage both the natural and the built environment, are among the most significant threats. The protection of the environment is a task of the society, in which settlements play an important role. Based on the analysis of the

literature and the two examples above, it can be clearly seen that the different levels of public administration are defined so that they are built on each other and interact with each other. Environmental, water management and disaster management authorities with no knowledge of the local conditions, cannot perform their duties and must be assisted by the local authorities. Municipalities have less financial resources, and fewer experts with specialist skills. Thus, the cooperation with national and regional authorities and defense/protection bodies resulted in the efficiency of protection. Therefore, the coordination of administrative tasks and the cooperation of regional and local authorities played an important role in both cases. In order to enable the state to respond to the threats facing the population and the local environmental problems as fast and efficiently as possible, it would be important to train and prepare the personnel and equipment related to environment protection at the local (municipal) level. Municipal administration has an important role to play in the all-round implementation of environmental tasks. In the future, the authorities will also be indispensable in the development of the cooperation between municipal and protection authorities and the citizens.

## References

BALATONYI, L. 2013. *Árvízvédelem (a short overview)*. National Directorate General for Water. <http://www.ovf.hu/hu/arvizvedelem-1> (31 May 2019).

BÁRDOS, Z. 2016. *Az ár- és belvizek elleni önkormányzati védekezés korszerűsítése PhD dissertation*. Budapest, 2016. National University of Public Service (NUPS), Military Technical Doctoral School.

FÖLDI, L. HALÁSZ, L. 2014. *Környezetmérnökök katasztrófavédelmi feladatai*. [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0089\\_09\\_katasztrofavedelmifeladatok/ch05s05.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop412A/2011-0089_09_katasztrofavedelmifeladatok/ch05s05.html) (02 June 2019).

HOFFMANN, I. 2011. *A katasztrófavédelem aktuális kérdései. A „vörösiszap”-katasztrófa következményeinek elhárítása során szerzett tapasztalatok*. MOD Zrínyi Media Nonprofit Ltd. Budapest. ISBN 978 963 327 524 5.

HORNYACSEK, J. 2011. *A TELEPÜLÉSI VÉDELMI KÉPESSÉGEK A KATASZTRÓFA-KIHÍVÁSOK TÜKRÉBEN. A települések katasztrófaelhárítási feladatai, a végrehajtáshoz szükséges helyi védelmi képesség alapvető területei, azok kialakításának folyamata*. BÉOTTE Budapest, 2011. ISBN: 978-963-08-2606-8 p. 16.

KEPLI, L. 2011. Report: *A Kolontár melletti vörösiszap-tározó átszakadása miatt bekövetkezett környezeti katasztrófával kapcsolatos felelősség feltárását és a hasonló katasztrófák jövőbeni megakadályozását célzó országgyűlési vizsgálóbizottsága vizsgálatának eredményéről*. <https://www.parlament.hu/irom39/04795/04795.pdf> (02 April 2019).

KURDI, R. 2011. *Vegyipari folyékony hulladékok*. [https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021\\_Vegyipari\\_hulladekok/ch05s02.html](https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0021_Vegyipari_hulladekok/ch05s02.html) (02 June 2019).

MOLNÁR, L. 2011. *A katasztrófavédelem aktuális kérdései. Az MH ÖHP KOCS tevékenysége és vezetés-irányítási rendje a HKR működésének időszakában.* MOD Zrínyi Media Nonprofit Ltd. Budapest ISBN 978 963 327 524 5.

NAGY, S. A. 2013. *Hidroökológia.* Debrecen University, Debrecen 2013. (30 April 2019).

NÉMET, B. 2013. *Ipari technológiák.* Pécs Univesity, Pécs. (30 May 2019).

OMT, 2013. *Az Országos Műszak Irányító Törzs,* 2013. 06.08 08.00 órakor kiadott közleménye.  
<http://www.vizugy.hu/print.php?webdokumentumid=723> (05 May 2019).

PETRÓ, T. 2017. *Árvizek kártételei, a védekezés lehetőségei.* A magyarországi nagy árvízvédelmi projektek, eszközök és technológiák alkalmazásának lehetőségei az árvíz elleni védekezés eredményes megvalósításában. PhD dissertation, NUPS, Budapest, 2017. p.51.

VARJÚ, V. 2013. Aprófalvak környezeti politikája. *A falu.* 2013 autumn, year XXVIII, pp 45-55. p. 9-10.

## **Legislation**

*Government Decree 232/1996. (XII. 26.)* - on the rules of the protection against damages by water.

*Ministry of Agriculture Instructions 2/2018. (IX. 10.)* - on the Organizational and Operational Rules of the Ministry of Agriculture.

*Government Decree 366/2015. (XII. 2.)* - on the designation of bodies responsible for the administration of water protection and on the amendment of certain government decrees on water management issues.

*Government Decree 223/2014. (IX. 4.)* - on the designation of water administration and water management bodies, and of bodies performing water protection authoritative tasks.

*Ministry for Innovation and Technology Instructions 4/2019. (II. 28.)* - on the Organizational and Operational Rules of the Ministry for Innovation and Technology.

## **Contact address**

Erika László  
Doctoral student  
National University of Public Service  
Doctoral School of Public Administration Sciences  
Budapest, Ludovika tér 2, 1083 Hungary  
Email: laszlo.erika@uni-nke.hu

# Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch

## Safe and environmentally-friendly transport in regions

Tatiana Gmitrová

<https://doi.org/10.33542/VSS2019-2-08>

### Abstract

The aim of this article is to highlight the increasing importance of transport based on the priorities of the Integrated Regional Operational Programme 2014-2020. The article deals with the financing of the priority "Safe and environmentally-friendly transport in regions" from the European Regional Development Fund and with the help of the method of comparison also with the financing of its specific objectives in the selected more developed and less developed region. Presented contribution is part of solution of Project VEGA n.1/0302/18 „Smart cities as a possibility to implementation of the concept of sustainable urban development in the Slovak Republic.“

**Keywords:** safe and green transport, regional development

### Úvod

Doprava sa v poslednom období stáva čoraz zaujímavejšou témou vzhľadom na jej významný vplyv najmä na ekonomiku, na životné prostredie či na štruktúru zamestnanosti. Doprava má vplyv na regióny a ich rozvoj a možno ju zaradiť medzi veľmi dôležité odvetvia ekonomiky v Slovenskej republike so značným vplyvom aj na medzinárodné vzťahy. Napomáha tiež k rastu konkurencieschopnosti regiónu voči iným regiónom.

Pre modernú spoločnosť je doprava priam nevyhnutnosťou, keďže umožňuje vysokú priestorovú mobilitu. Nie len na Slovensku, ale aj v celej Európe zaznamenávame zmeny sídelnej štruktúry a narastajúci trend dochádzania za prácou mimo miesta trvalého bydliska, preto možno konštatovať, že aj do budúcnosti bude doprava stále aktuálnou témou.

### 1. Dopravná infraštruktúra

Historický vývoj Slovenskej republiky sa odrazil na hustej dopravnej sieti, no v súčasnej dobe je jej stav nie veľmi vyhovujúci. Táto skutočnosť má negatívny dopad na rozvoj regiónov a ich regionálnu politiku. Dôvodom podpory rozvoja dopravnej infraštruktúry nie je len spomínaný stav dopravnej siete, ale aj nedokončené či dokonca chýbajúce úseky ciest a diaľnic, čo spôsobuje zhoršené podmienky pre dostupnosť niektorých oblastí. Rovnako je limitujúcim faktorom v rozvoji čo sa týka železničnej dopravy chýbajúca štruktúra

vysokorychlostných tratí. Členské štáty Európskej únie začali poukazovať na dôležitosť železničnej dopravy, pretože táto záležitosť bola v minulosti podceňovaná. „V dôsledku toho stratila železničná doprava svoju konkurencieschopnosť v porovnaní s cestnou dopravou. Z tohto dôvodu došlo na úrovni Európskej únie k niekoľkým reformám železničnej dopravy s cieľom zvýšiť výkonnosť a posilniť postavenie železničnej dopravy voči iným druhom dopravy“ (Čepelová, Douša, 2018, s. 71). Zhoršená dopravná dostupnosť v niektorých častiach územia je preto impulzom pre aktívnu regionálnu politiku.

Základnú podmienku na prevádzkovanie dopravy tvorí dopravná infraštruktúra, ktorá je jednou zo zložiek logistickej, komunikačnej infraštruktúry. Je teda súčasťou širšieho infraštruktúrneho systému tvoreného dopravnými, spojovými, energetickými a distribučnými sieťami (Zelený, 2004).

Dopravná infraštruktúra a služby poskytované v doprave sú neoddeliteľnou súčasťou každodenného života obyvateľov, pričom napomáhajú aj k dosahovaniu ekonomického rastu, zvyšovaniu konkurencieschopnosti a prosperity spoločnosti. Prispievajú k zvyšovaniu zamestnanosti a sú dôležitým faktorom pre prílev zahraničných investícií a pre rozvoj cestovného ruchu. „Rozvoj hlavnej dopravnej infraštruktúry je rozsiahly, finančne i technicky náročný proces a v podmienkach Slovenskej republiky zo strednodobého hľadiska bude aj naďalej silne závislý od zdrojov z fondov EÚ“ (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2014).

Z fondov EÚ na roky 2014 – 2020 je možné využiť prostriedky na investície do výstavby nových úsekov, či iných súčastí dopravnej infraštruktúry, na modernizáciu existujúcich úsekov a na zaistenie predprojektovej prípravy v podobe projektových dokumentácií a pod. Pre Slovenskú republiku sú dostupné finančné prostriedky z európskych finančných nástrojov:

- Kohézneho fondu,
- Európskeho fondu regionálneho rozvoja,
- Nástroja na prepájanie Európy.

Na prostriedky poskytnuté Európskou úniou z týchto fondov je však viazané aj národné spolufinancovanie. Podiel financovania odpovedá 85 % prostriedkov z európskych fondov a 15 % národného spolufinancovania (Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, 2014).

### **1.1. Doprava v kontexte Integrovaného regionálneho operačného programu 2014 – 2020**

Integrovaný regionálny operačný program (ďalej len IROP) radíme medzi programové dokumenty Slovenskej republiky na obdobie rokov 2014 – 2020. „Jeho globálnym cieľom je prispieť k zlepšeniu kvality života a zabezpečiť udržateľné poskytovanie verejných služieb s



dopadom na vyvážený a udržateľný územný rozvoj, hospodársku, územnú a sociálnu súdržnosť regiónov, miest a obcí“ ([www.iropba.sk](http://www.iropba.sk)).

V rámci IROP 2014-2020 je definovaných šesť prioritných osí, a to:

1. Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch
2. Ľahší prístup k efektívnym a kvalitnejším verejným službám
3. Mobilizácia kreatívneho potenciálu v regiónoch
4. Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie
5. Miestny rozvoj vedený komunitou
6. Technická pomoc

Príspevok je zameraný na prioritnú os č. 1, na oblasť dopravy, ktorá zahŕňa niekoľko špecifických cieľov v rámci IROP:

Prvým špecifickým cieľom (ozn. 1.1) je zlepšiť dostupnosť k infraštruktúre TEN-T a cestám I. triedy s dôrazom na rozvoj multimodálneho dopravného systému. Pomocou skvalitnenia ciest II. a III. triedy má dôjsť k zabezpečeniu pripojenia znevýhodnených miest a vidieckych regiónov na infraštruktúru TEN-T. Cieľom je tiež odstránenie nehodových lokalít. V dokumente sú vymedzené oprávnení prijímateľa a rovnako aj oprávnené aktivity, ktoré majú prispieť k naplneniu tohto cieľa. Oprávnenými prijímateľmi sú vyššie územné celky, hlavné mesto Bratislava a mesto Košice ako vlastníci ciest II. a III. triedy. Peňažné prostriedky majú byť použité na aktivity ako napr. spracovanie master plánu, teda plánu udržateľnej mobility ako predpokladu pre všetky nasledujúce navrhované intervencie do dopravného systému, rekonštrukcia a modernizácia najmä ciest II. triedy a výstavba ich nových úsekov .

Pod skratkou TEN-T rozumieme transeurópsku dopravnú sieť. Politika transeurópskej dopravnej siete sa zaoberá implementáciou a rozvojom celoeurópskej siete železničných tratí, ciest, vnútrozemských vodných ciest, námorných lodných trás, prístavov, letísk a železničných terminálov. Konečným cieľom je vyplniť medzery, odstrániť prekážky a technické prekážky, ako aj posilniť sociálnu, hospodársku a územnú súdržnosť v EÚ ([www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)).

Ďalším špecifickým cieľom (ozn. 1.2.1) je zvyšovanie atraktivity a konkurencieschopnosti verejnej osobnej dopravy. Ide o podporu takej siete mestskej dopravy, ktorej spoje na seba nadväzujú, a ktorá bude udržateľná a cenovo výhodná. Oprávnenými prijímateľmi sú mestá, obce, VÚC, subjekty poskytujúce pravidelnú dopravu. Medzi oprávnené aktivity patria aktivity zamerané na zlepšenie kvality vozového parku autobusovej dopravy, nákup nových autobusov, moderné tarifné či informačné systémy, spracovanie strategických dokumentov a pod.

Zvyšovanie atraktivity a prepravnej kapacity nemotorovej dopravy na celkovom počte prepravených osôb predstavuje posledný špecifický cieľ (ozn. 1.2.2) prioritnej osi ohľadom bezpečnej a ekologickej dopravy v regiónoch. Cieľom je začleniť cyklistickú dopravu v rámci

mestskej a prímestskej mobility ako plnohodnotný spôsob prepravy. Oprávnenými prijímateľmi sú rovnako ako aj pri predchádzajúcom špecifickom ciele mestá, obce, VÚC, subjekty poskytujúce pravidelnú verejnú dopravu. Cieľ je zameraný na aktivity ohľadom rekonštrukcie, modernizácie a výstavby cyklistických komunikácií, propagovanie atraktivity cyklistickej dopravy, zvyšovanie bezpečnosti zraniteľných účastníkov cestnej premávky a pod.

## 2. Európsky fond regionálneho rozvoja a financovanie dopravy

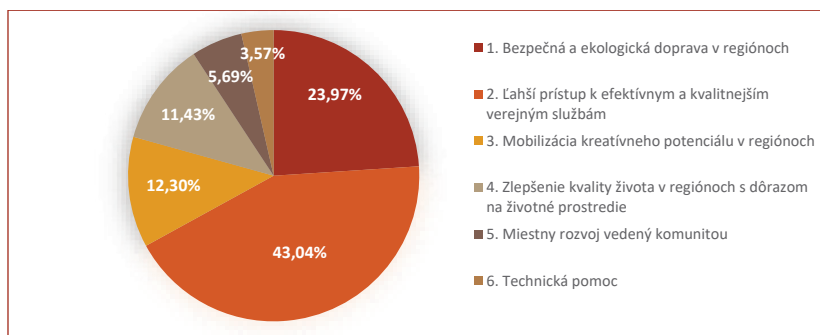
Financovanie stanovených priorít plynie z rozpočtu Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ďalej len EFRR), kde sa, ako už bolo vyššie spomenuté, ráta aj s národným spolufinancovaním. Sumu, ktorá je na to vyčlenená a aká časť z toho prislúcha na jednotlivé priority, možno vidieť v nasledujúcej tabuľke.

**Tabuľka 1: Financovanie prioritných osí IROP 2014-2020 z EFRR v €**

Priorita	Suma
1. Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch	416, 829 257
2. Ľahší prístup k efektívnym a kvalitnejším verejným službám	748, 370 965
3. Mobilizácia kreatívneho potenciálu v regiónoch	213, 870 472
4. Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie	198, 795 685
5. Miestny rozvoj vedený komunitou	98, 967 741
6. Technická pomoc	62, 000 000
<b>SPOLU</b>	<b>1 738, 834 120</b>

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov IROP 2014-2020

Tabuľka 1 ponúka prehľad financovania jednotlivých priorít z Európskeho fondu regionálneho rozvoja, pričom celková suma na ich podporu je vyše 1,7 mld. eur. Pre prehľadnejšie percentuálne znázornenie poslúži nasledujúci obrázok.



**Obrázok 1: Financovanie prioritných osí IROP 2014-2020 z EFRR v %**

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov IROP 2014-2020

Na základe obrázka 1 možno konštatovať, že najväčšiu časť (až 43%) investičných priorít z EFRR tvoria verejné služby. Doprave je z rozpočtu určených skoro 24%, nasledujú investície do kreatívneho priemyslu s vyše 12%, do životného prostredia vyše 11% a na miestny rozvoj vedený komunitou je určených necelých 6%. Zvyšok rozpočtu predstavujú financie na technickú pomoc.

Hlavným zámerom podpory dopravy je podpora trvalo udržateľného regionálneho dopravného systému, ktorý zaručuje (najmä prostredníctvom verejnej osobnej dopravy) mobilitu a prístup k hlavným službám pre všetkých občanov. Významnú úlohu tu zohrávajú regionálne cesty (cesty II. a III. triedy). Správny rozvoj dopravného systému možno zabezpečiť vďaka regionálnemu plánu udržateľnej mobility, ktorý zahŕňa všetky druhy dopravy a analyzuje problémy infraštruktúry. Ide o plán s väzbou na všetky hlavné miestne aktivity (školsťvo, zdravotníctvo, územný rozvoj, vodné a odpadové hospodárstvo, atď.). Vývoj ciest musí zohľadňovať na jednej strane potreby verejnej osobnej dopravy a na strane druhej zabezpečenie pripojenia odľahlých oblastí na cestnú sieť vyšších kategórií, čo vytvára podmienky pre rozvoj konkurencieschopnosti a udržateľného rastu a zvýšenie atraktivity verejnej osobnej dopravy. Z hľadiska špecifických potrieb regiónov a hospodárskeho rastu je potrebné odstraňovať disparity pre jednotlivé oblasti v rámci celého územia SR (Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, 2014).

## 2.1 Financovanie dopravy z EFRR v Bratislavskom a Banskobystrickom samosprávnom kraji

Prerozdelenie alokácie IROP na územia samosprávnych krajov, t.j NUTS3, vychádzalo z niekoľkých kritérií ako napr. počet obyvateľov, HDP/obyvateľa, nezamestnanosť a pod. Pre menej rozvinuté regióny sa alokovalo približne 933 mil. eur, pre jediný viac rozvinutý región – Bratislavský kraj vyše 86 mil. eur. Príslušné alokácie tvoria pre prípravu Regionálnej integrovanej územnej samosprávy (ďalej len RIUS) neoddeliteľnú súčasť jej vykonávacej časti. RIUS je plánovacím nástrojom pre aplikáciu integrovaného prístupu, ktorý sa uplatňuje pri realizácii IROP v programovom období 2014 – 2020. Pre komparáciu nahliadneme na prostriedky priority osi dopravy v rámci Banskobystrického samosprávneho kraja (ďalej len BBSK) ako menej rozvinutého regiónu a Bratislavského samosprávneho kraja (ďalej len BSK) ako viac rozvinutého regiónu.

**Tabuľka 2: Finančný plán RIUS a UMR na obdobie 2014-2020 pre Banskobystrický kraj so zameraním na špecifické ciele priority č.1 IROP v €**

Špecifický cieľ	Vidiecka časť	Mestská časť	SPOLU
1.1	34 050 000	7 000 000	41 050 000
1.2.1	4 000 000	2 600 000	6 600 000
1.2.2	8 000 000	9 500 000	17 500 000

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov RIUS 2014-2020 pre Banskobystrický kraj

Tabuľka 2 ponúka prehľad finančného plánu pre špecifické ciele prvej priority IROP vo vidieckej a mestskej časti BBSK. Dokopy na bezpečnú a ekologickú dopravu je z EFRR vyčlenených pre tento kraj vyše 65 mil. eur, pričom omnoho väčšia alokácia je na vidiecku časť oproti mestskej časti. Najviac, až 41 mil. eur, ide na cesty II. a III. triedy, vyše 17 mil. eur ide na nemotorovú dopravu a vyše 6 mil. eur na zvyšovanie atraktivity a konkurencieschopnosti verejnej osobnej dopravy.

Predpokladá sa, že výsledkom podpory tejto priority bude zlepšenie napojenia regiónu na nadradenú cestnú infraštruktúru a infraštruktúru TEN-T smerom na D1, R1, R2, zlepšenie stavebno-technického stavu cestnej siete s dopadom na bezpečnosť, plynulosť cestnej premávky, zníženie nehodovosti, zníženie energetickej náročnosti dopravy a zníženie negatívnych dopadov na životné prostredie a ďalšie. Merateľnými ukazovateľmi výstupu pre špecifický cieľ 1.1. je podľa RIUS pre BBSK úspora času v cestnej doprave, celková dĺžka rekonštruovaných alebo zrenovovaných ciest a celková dĺžka nových ciest.

Merateľnými ukazovateľmi výstupu pre špecifický cieľ 1.2.1 je počet predaných cestovných lístkov integrovaného dopravného systému a podiel nízkopodlažných autobusov na celkovom počte autobusov. Kraj má dospieť k efektívnejšiemu využívaniu verejnej osobnej dopravy na základe spracovaných miestnych plánov udržateľnej mobility, regionálneho plánu udržateľnej mobility a aktualizovaného plánu dopravnej obslužnosti na svojom území, zmeniť deľbu prepravnej práce v prospech ekologicky priaznivejších módov dopravy vrátane nemotorovej dopravy a pod.

Správne zvolenými aktivitami pri špecifickom ciele 1.2.2. má dôjsť k podpore dostatočne vybudovanej siete cyklo dopravných trás v sídlach a medzi sídlami ako súčasť IDS a mikrosystémov dopravy, dobudovaniu cyklocesty z Banskej Bystrice do Zvolena, k prepojeniu Banskej Bystrice so Sliačom a pod., pričom merateľným ukazovateľom výstupu je podiel cyklistickej dopravy na celkovej deľbe dopravnej práce. Uvedené výstupy tvoria len príklad z toho, čo je uvedené v strategickej časti dokumentu.

Ďalšia časť príspevku je zameraná na BSK.

**Tabuľka 3: Finančný plán RIUS a UMR na obdobie 2014-2020 pre Bratislavský kraj so zameraním na špecifické ciele priority č.1 IROP v €**

Špecifický cieľ	Vidiecka časť	Mestská časť	SPOLU
1.1	3 863 893,80	14 136 106,20	18 000 000
1.2.1	429 321,53	1 570 678,47	2 000 000
1.2.2	214 660,77	785 339,23	1 000 000

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov RIUS a UMR 2014-2020 pre Bratislavský kraj

Tabuľka 3 ponúka prehľad finančného plánu pre špecifické ciele prvej priority IROP vo vidieckej a mestskej časti BSK. Tento kraj je jediným viac rozvinutým krajom v Slovenskej republike a v porovnaní s vyššie opísaným menej rozvinutým regiónom sa omnoho viac prostriedkov sústreďuje práve na rozvoj dopravy v mestskej časti, najviac na špecifický cieľ 1.1. Uvedené sumy nezohľadňujú národné spolufinancovanie. Spolu na bezpečnú a ekologickú dopravu je z EFRR vyčlenených pre tento kraj 21 mil. eur., z toho až 18 mil. eur na cesty II. a III. triedy, najmenej na nemotorovú dopravu.

Merateľným ukazovateľom pre špecifický cieľ 1.1 je úspora času v cestnej doprave, pre špecifický cieľ 1.2.1 počet predaných cestovných lístkov integrovaného dopravného systému a podiel nízkopodlažných autobusov na celkovom počte autobusov, vhodných aj pre cestujúcich s obmedzenou mobilitou, a pre špecifický cieľ 1.2.2 podiel cyklistickej dopravy na celkovej delbe dopravnej práce. Očakávané výsledky podpory dopravy sú veľmi podobné ako pri BBSK. V oboch prípadoch by malo byť výsledkom podpory dopravy podpora trvalo udržateľného regionálneho dopravného systému.

## **Záver**

Financovanie dopravy je založené na viaczdrojovom financovaní. Regióny majú k dispozícii verejné prostriedky, súkromné prostriedky (PPP projekty), prostriedky vytvorené koncesným systémom a v neposlednom rade, odkedy vstúpila Slovenská republika do Európskej únie, aj zdroje z európskych štrukturálnych fondov. Doprave sa kladie čoraz väčší význam, hlavne sa dbá na jej bezpečnosť a ekologickosť. Strategický dokument Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020 zahrnul bezpečnú a ekologickú dopravu v regiónoch medzi svoje prioritné osi, konkrétne ako prioritnú os č. 1. V rámci danej priority boli stanovené tri špecifické ciele, vymedzené oprávnené aktivity a oprávnení prijímatelia prostriedkov z Európskeho fondu regionálneho rozvoja.

Prerozdelenie alokácie IROP na územia samosprávnych krajov vychádzalo z niekoľkých kritérií, pričom sa bralo do úvahy aj to, či ide o viac rozvinutý alebo menej rozvinutý región. Na základe komparácie Banskobystrického samosprávneho kraja ako menej rozvinutého regiónu a Bratislavského samosprávneho kraja ako viac rozvinutého regiónu sme došli k záveru, že pre tento menej rozvinutý región je na bezpečnú a ekologickú dopravu alokovaných trikrát viac prostriedkov ako vo viac rozvinutom regióne, zároveň tu podpora dopravy smeruje viac na vidiecku časť ako na mestskú časť, pričom vo viac rozvinutom regióne je to presne naopak. Dôležité však je, že bez ohľadu na rozvinutosť regiónu, podporou kvalitného a fungujúceho systému verejnej dopravy napomáha regiónu zvýšiť svoju atraktivitu a konkurencieschopnosť, čo má značný vplyv na regionálny rozvoj.

## Literatúra

ČEPELOVÁ, A., DOUŠA, M., 2018. Exploitation of modelling in optimization of rail transport in the European Union. In: *SGEM 2018*, vol. 5., p. 71-78. ISBN 978-619-7408-67-6.

EURÓPSKA KOMISIA. *Trans-European Transport Network (TEN-T)*. [online] 2019. [cit. 9.10.2019] Dostupné z: [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t_en).

*Integrovaný regionálny operačný program IROP*. [online] 2019. [cit. 9.10.2019] Dostupné z: <http://iropba.sk/operacny-program/>.

MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA A ROZVOJA VIDIEKA SR. 2014. *Integrovaný regionálny operačný program 2014 – 2020*. [online] 2019. [cit. 9.10.2019] Dostupné z: <http://www.mpsr.sk/index.php?navID=47&slD=67&navID2=1036&start>.

MINISTERSTVO PÔDOHOSPODÁRSTVA A ROZVOJA VIDIEKA SR. 2015. *Prerozdelenie alokácie IROP na územia samosprávnych krajov pre účely implementácie Integrovaného regionálneho operačného programu 2014 – 2020*. [online] 2019. [cit. 11.10.2019] Dostupné z: <http://www.mpsr.sk/sk/index.php?navID=84&id=9829>.

MINISTERSTVO DOPRAVY, VÝSTAVBY A REGIONÁLNEHO ROZVOJA SR. 2014. *Strategický plán rozvoja dopravnej infraštruktúry SR do roku 2020*. [online] 2019. [cit. 16.10.2019] Dostupné z: [https://www.ssc.sk/files/documents/rozvoj\\_cestnej\\_siete/strategicky\\_plan.pdf](https://www.ssc.sk/files/documents/rozvoj_cestnej_siete/strategicky_plan.pdf).

BANSKOBYSYTRICKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2018. *Regionálna integrovaná územná stratégia banskobystrického kraja na roky 2014-2020*. [online] 2019. [cit. 11.10.2019] Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/sk/eia/detail/regionalna-integrovana-uzemna-strategia-bbk-verzia-1-2>.

BRATISLAVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2015. *Regionálna integrovaná územná stratégia Bratislavského kraja na roky 2014-2020*. [online] 2019. [cit. 11.10.2019] Dostupné z: [www.region-bsk.sk](http://www.region-bsk.sk) › SCRIPT › ViewFile\_

ZELENÝ, Ľ. 2004. *Rozvoj dopravy vo svete*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Prahe, ISBN 80-245-0671-8.

### Adresa autorky

Mgr. Tatiana Gmitrová  
Interná doktorandka  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66  
041 32 Košice 1  
E-mail: [tatiana.gmitrova@student.upjs.sk](mailto:tatiana.gmitrova@student.upjs.sk)

**RECENZIE**

# Ekonomía verejného sektora

## Čepelová Anna, Lachytová Lenka a Pčolinská Lenka

Verejný sektor je špecifická oblasť, ktorá značne ovplyvňuje podmienky života jednotlivcov a rovnako pôsobí i na výsledný rozvoj celej spoločnosti. Hlavným poslaním verejného sektora je účinné riešenie problémov, ktoré sa týkajú sociálnej, ekonomickej, ale aj politickej oblasti. Asi najpoužívanějšía definícia verejného sektora je jeho chápanie ako „časť národného hospodárstva, ktorá je riadená verejnou správou, rozhoduje sa v nej verejnou voľbou a podlieha verejnej kontrole“. V zmysle tejto definície k nemu pristupujú aj autorky recenzovanej publikácie. Verejný sektor z ekonomického pohľadu je determinovaný z hľadiska jeho veľkosti, štruktúry, spôsobu riadenia, efektívnosti a potreby účinnej kontroly. Týmto a ďalším témam sa venuje publikácia „Ekonomía verejného sektora“ od autoriek doc. Ing. Anny Čepelovej, PhD., doc. PhDr. Lenky Lachytovej, PhD., MBA. a Ing. Lenky Pčolinskej, PhD.

Štruktúra publikácie je prispôsobená potrebám výučby. Názvy jednotlivých kapitol a podkapitol sú formulované výstižne čo čitateľovi napomáha k pochopeniu problematiky a ľahšej orientácii medzi témami. V úvode každej kapitoly sú uvedené fundamentálne definície pojmov a na jej konci sú formulované záverečné otázky. Kniha je rozdelená do siedmich kapitol a dvoch tematických okruhov.

Prvý, rozsiahlejší okruh sa venuje úvodnému uchopeniu problematiky. Je možné tu zaradiť prvé tri kapitoly, ktoré odzrkadľujú názov publikácie. V prvej kapitole autorky vysvetľujú podstatu ekonomie, existenciu trhových zlyhaní a potrebu primeraných štátnych zásahov do trhového mechanizmu. Druhá a tretia kapitola cielene popisujú objekt záujmu publikácie, a to verejnú ekonomiu a verejný sektor. Vysvetľujú verejnú ekonomiu v kontexte základných ekonomických otázok, ozrejmujú členenie národného hospodárstva a postavenia verejného sektora s použitím Pestoffovho modelu, prechádzajú organizačným a finančným zabezpečením tretieho sektora. Veľkú časť tretej kapitoly tvorí podrobné spracovanie témy verejných statkov a externalít spolu s verejnými i súkromnými spôsobmi ich riešenia.

Druhá časť knihy smeruje teóriu viac do hĺbky. Štvrtá kapitola je orientovaná na teóriu verejnej voľby. Autorky tu vysvetľujú podstatu hlasovacieho paradoxu či väzňovej dilemy. Piata kapitola ozrejmuje často skloňovanú efektívnosť vo verejnom sektore a šiesta kapitola na ňu logicky nadväzuje zameraním sa na dôležitosť kontroly. Posledná časť publikácie je venovaná organizáciám verejného sektora, a to napríklad rozpočtovým a príspevkovým organizáciám alebo štátnym a sociálnym podnikom.



Ako bolo vyššie uvedené, za každou kapitolou autorky formulujú záverečné otázky, ktoré majú za cieľ precvičenie jednotlivých tém. Po každej prebranej časti uvádzajú literatúru, ktorá bola zdrojom pre spracovanie problematiky a je teda možné si ďalej tému jednoduchšie doštudovať.

Publikácia je zaujímavá najmä z pohľadu jej spracovania. Na 218 stranách je vhodne extrahované ťažisko problematiky. Autorkám sa podarilo zachytiť všetky základné problémy ekonómie verejného sektora, ktoré umožňujú pochopiť jej podstatu. Učebnica je písaná zrozumiteľným a používateľským prístupom najmä pre študenta. Cieľom autoriek je poskytnúť „aktuálny materiál, ktorý by čitateľovi dával najmä návod ako pristupovať k vybraným problémom z oblasti ekonómie a ekonomiky verejného sektora“. Publikácia v záujme naplnenia cieľa obsahuje okrem teórie aj praktické príklady na zamyslenie sa, ktoré popisujú správanie sa subjektov pôsobiacich v tomto prostredí. Samotný text motivuje čitateľa ku komparačným úvahám zameraných na princípy fungovania súkromného a verejného sektora. Učebnica pracuje so v súčasnosti platnou legislatívou a dostupnou domácou a zahraničnou literatúrou. Jednotlivé spracované témy umožňujú získať základnú predstavu o ekonomike verejného sektora a kniha podnecuje v čitateľovi záujem o štúdium ďalších otázok a problémov, ktoré presahujú rámec učebnice.

Publikácia je univerzálne vhodná pre všetkých, ktorí sa o problematiku ekonómie verejného sektora zaujímajú. Môže slúžiť ako podklad pre vedecké práce odbornej verejnosti alebo ako efektívny nástroj výučbového procesu ekonomických predmetov so zameraním na verejnú správu. Recenzovaný text je z hľadiska jeho obsahu kompaktný a zrozumiteľný. Preto je možné ho odporučiť najmä vysokoškolským študentom študujúcim v študijných programoch ekonómia a manažment či politické vedy.

**Autori:**

Čepelová Anna, Lachytová Lenka a Pčolinská Lenka  
Ekonómia verejného sektora  
Vydavateľstvo: TYPOPRESS – TLAČIARENĚ s.r.o.  
Rok vydania: 2019, počet strán: 218  
ISBN 978-80-8129-110-4

**Recenzent:**

PhDr. Darina Koreňová, PhD.  
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66, 040 11, Košice  
e-mail: darina.korenova@upjs.sk

## Register autorov

<b>C</b>	
Csikósová Adriana	24
Čulková Katarína	24

<b>D</b>	
Douša Milan	46

<b>G</b>	
Gmitrová Tatiana	93
Gyuri Róbert	5

<b>J</b>	
Janošková Mária	24
Jesenko Michal	5

<b>K</b>	
Kirsanov Sergey	66
Koreňová Darina	102

<b>L</b>	
László Erika	83

<b>M</b>	
Mokrišová Viera	24

<b>P</b>	
Pčolinská Lenka	46

<b>S</b>	
Safonov Eugene	66
Szejniuk Aleksandra	73

<b>V</b>	
Výrostko Matúš	36

# POKYNY PRE AUTOROV PRÍSPEVKU

Časopis **Verejná správa a spoločnosť** je recenzovaný vedecký časopis Fakulty verejnej správy UPJŠ v Košiciach, v ktorom sa uverejňujú pôvodné vedecké práce, príspevky do diskusie a recenzie obsahovo orientované na teóriu a prax verejnej správy. Poslaním časopisu je publikovať významné výsledky vedeckého výskumu z oblasti verejnej politiky a verejnej správy, sociálnych vied, verejnoprávných disciplín a ekonomiky a riadenia verejnej správy.

Akceptujú sa len originálne príspevky, ktoré doposiaľ neboli publikované, ani prijaté na publikovanie v inom časopise, resp. publikácii.

Autor je zodpovedný za odbornú, jazykovú a formálnu správnosť príspevku.

O uverejnení príspevku rozhoduje redakčná rada časopisu na základe dvoch oponentských posudkov so zreteľom na vedecký význam, prínos a kvalitu práce.

## Formát príspevku

<b>Veľkosť papiera</b>	A4, úprava MS Word vo formáte .doc
<b>Okraje</b>	horný, dolný, ľavý a pravý okraj 2,5 cm
<b>Písmo</b>	Arial 11b.
<b>Riadkovanie</b>	1,5
<b>Rozsah príspevku</b>	vedecké príspevky 10 – 20 strán príspevky do diskusie 8 – 13 strán recenzie 2 - strany

**Citácie a bibliografické odkazy** podľa normy ISO STN 690, použitie metódy údajov a dátumu

**Poznámky pod čiarou** je možné použiť v prípade detailnejšieho upresnenia použitého pojmu. Vzorce, matematické výrazy a odkazy na použitú literatúru do poznámky neuvádzajte!

## Štruktúra príspevku

### Názov

- stručná a jasná informácia o obsahu príspevku
- ako prvý v poradí sa uvádza názov práce v slovenskom jazyku, potom názov príspevku v anglickom jazyku
- veľkosť písma Arial 15 b., tučné

### Meno a priezvisko autora

- uvádza sa meno a priezvisko každého autora, ktorý sa podieľal na príprave príspevku
- vedecké a pedagogické hodnosti autorov sa neuvádzajú
- veľkosť písma Arial 14 b., tučné

### Abstrakt

- v anglickom jazyku, v rámciku
- rozsah max. 10 riadkov

- veľkosť písma Arial 11 b.

#### **Kľúčové slová**

- uvádzajú sa v anglickom jazyku
- max. 5 kľúčových slov
- s malým začiatočným písmenom

#### **Tabuľky, grafy a obrázky**

- zrozumiteľné označenie spôsobom uvedeným v šablóne príspevku
- môžu byť použité rôzne grafické zobrazenia, obrázky, diagramy, mapy a pod., avšak musia byť dodané v pôvodnom súbore (napr. \*.xls, \*.jpg).

#### **Literatúra**

- za presnosť a úplnosť údajov o použitej literatúre zodpovedá autor
- zoznam použitej literatúry podľa normy ISO STN 690
- usporiadanie v abecednom poradí
- zoznam použitej literatúry sa nečísluje

#### **Kontaktná adresa**

- uvádza sa meno a priezvisko prvého autora, vrátane titulov (akademická a pedagogická hodnosť), názov pracoviska, korešpondenčná adresa, e-mailový kontakt

#### **Jazyk príspevku**

- možnosť publikovania príspevku v slovenskom, českom a anglickom jazyku
- v prípade publikovania v anglickom jazyku je potrebné vychádzať z pravidiel britskej angličtiny

V prípade nedodržania formálnej štruktúry príspevku, ako aj pokynov jeho formátovania nebudú príspevky uverejnené.

**Autori príspevku doručia príspevok elektronicky do 31. marca alebo 30. septembra na adresu:**

PhDr. Viera Bačíková  
referát pre vedeckovýskumnú činnosť a doktorandské štúdium  
Tel. č. ++421-55-788 36 17  
Email: viera.bacikova@upjs.sk

## INSTRUCTION FOR AUTHORS

Public Administration and Society is a scientific reviewed Journal of the Faculty of Public Administration University of Pavol Jozef Šafárik in Kosice publishing the original scholarly and science works, contributions to discussion and reviews having the content orientation on the theory and practice of Public Administration. The mission of the Journal is to publish significant results of the scholarly researches regarding the area of public policy and administration, social sciences, public legal disciplines, economics and management of the public administration.

Only the original contributions are accepted which have not been so far published or accepted for publishing by other journals, respectively by any other publications.

The author is responsible for the scholarly, linguistic and formal accuracy and correctness.

The Body of Editors decide on the publishing of an article based on the assessment by the two experts' reports who evaluate the scholarly significance and the contribution of the presented work as well as its quality.

### Contribution Layout

<b>Demy</b>	A4, layout MS Word format.doc
<b>Page Margins</b>	top margin, bottom margin, left and right margin 2,5 cm
<b>Font Size</b>	Arial 11b.
<b>Line-spacing</b>	1,5
<b>Size of Contribution</b>	<b>Scientific contributions</b> 10 – 20 pages <b>Contributions to discussion</b> 8 – 13 pages <b>Reviews</b> 2 - pages

**Citation and bibliographical references** according the norm ISO STN 690, the use of datum and date.

Notes under the line can be used in case of the more detailed specification of the used concept. Formulas, mathematic expressions and references on the used literature are not acceptable to be itemized here !

### Contribution Structure

#### Title

- Brief and clear information regarding the contribution content
- Font size Arial 15 b., bold

#### Author's First name and Surname

- as well as co-authors' name and surname
- academic and pedagogical titles are not introduced here
- Font size Arial 14 b., bold

#### Abstract

- in English, in a frame
- Extent max. 10 lines

- Font size Arial 11 b.

### **Key Words**

- In English language
- Max. 5 key words
- with small letters, separated by comma

### **Schedules, Charts and Figures**

- must be clearly designated as it is stated by the contribution layout
- The various graphic models, patterns, diagrams, maps, etc. might be used, but they must be presented in an original filling, e.g. \*.xls, \*.jpg.

### **References**

- the author is responsible for the correct data of the used literature
- list of the used literature must be presented according to the norm ISO STN 690
- the list of literature must be itemized in an alphabetic order
- list of the used literature has to be without numbers

### **Contact Address**

- name and surname of the first author including his/her titles, academic and pedagogical must be given together with the designation and address of his/her employment and e-mail contact

### **Contribution Language**

- Slovak, Czech and English languages
- In case of the English language use the standard British English

Please observe the stated formal structure requirements of your contribution and follow the instructions regarding the contribution form.

**Authors will send their contribution an electronic version by March 31st or September 30th at the address:**

PhDr. Viera Bačíková  
referát pre vedeckovýskumnú činnosť a doktorandské štúdium  
Tel. č. ++421-55-788 36 17  
Email: viera.bacikova@upjs.sk

**Zoznam recenzentov:**

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Mgr. Martin Bulla, PhD., Trnavská univerzita v Trnave  
prof. Ing. Adriana Csikósová, PhD., Technická univerzita v Košiciach  
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Ing. Radovan Dráb, PhD., Tehnická univerzita v Košiciach  
doc. JUDr. Matej Horvat, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave  
Ing. Magdalena Chmelářová, Ph.D., Slezská univerzita v Opave  
doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
JUDr. Štefan Kseňák, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Ing. Eva Pongrácz, PhD., Ekonomická univerzita v Bratislave  
Mgr. Denisa Rovenská, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
doc. Ing. Ladislav Sojka, CSc., Prešovská univerzita v Prešove  
doc. Ing. Alžbeta Suhányiová, PhD., Prešovská univerzita v Prešove  
Ing. Marcela Taušová, PhD., Technická univerzita v Košiciach  
doc. Ing. Liběna Tetřevová, Ph.D., Univerzita Pardubice

**Verejná správa a spoločnosť** vychádza 2x ročne ako vedecký časopis. Časopis je možné objednať v redakcii. Požiadavky na inzeráty zasielajte do redakcie.

**Vydavateľ:** Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Šrobárova 2, 041 80 Košice  
IČO: 00 397 768

**Sídlo vydavateľa:** Šrobárova 2, 041 80 Košice

**Tlač:** Equilibria, s. r. o.

**Adresa:**

Redakcia časopisu  
Verejná správa a spoločnosť  
Popradská 66  
P. O. BOX C-2  
041 32 Košice

**Kontakt:**

Ing. Eva Mihaliková, PhD.  
E-mail: eva.mihalikova1@upjs.sk  
telefón: 055/788 36 37

PhDr. Viera Bačíková  
E-mail: viera.bacikova@upjs.sk  
telefón: 055/ 788 36 17

**Nepredajná publikácia**

Vydanie periodickej tlače: január 2020

ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)  
ISSN 2453-9236 (online)



[www.vsas.fvs.upjs.sk](http://www.vsas.fvs.upjs.sk)

ISSN 1335-7182