

CENTRAL EUROPEAN PAPERS

Volume X

2022/1



**SILESIA
UNIVERSITY**

FACULTY OF PUBLIC
POLICIES IN OPAVA



**SILESIAN
UNIVERSITY**

FACULTY OF PUBLIC
POLICIES IN OPAVA

Silesian University in Opava
Faculty of Public Policies in Opava

Bezručovo nám. 885/14

746 01 Opava

Czech Republic

Editor in Chief

Igor PALÚŠ (Opava)

Associate Editors

Ivan HALÁSZ (Budapest), Lukáš VOMLELA (Opava), Matúš VYROSTKO (Opava)

Editorial Assistant

Jana Tamfalová (Opava)

Editorial Board

Arkadiusz ADAMCZYK (Kielce), Wolfgang BECK (Wernigerode), Ondřej CÍSAŘ (Brno), Robert J. EVANS (Oxford), Ivan HALÁSZ (Budapest), Jan HOLZER (Brno), Peter HORVÁTH (Trnava), Dušan JANÁK (Opava), Yeva KISS (Ужгород), Karel KLÍMA (Praha), Michal KUBÁT (Praha), Daniel L. MILLER (Pensacola, Florida), Lenka LACHYTOVÁ (Košice), Edit Bencze LŐRINCZNÉ (Székesfehérvár), Wojciech OPIOŁA (Opole), Igor PALÚŠ (Opava), Ladislav PRŮŠA (Opava), Jacques RUPNIK (Paris), Dieter SEGERT (Wien), Jiří ŠUBRT (Praha), Rudolf ŽÁČEK (Opava),

The online version of the journal is available on the following website:

cep.slu.cz

The Journal is indexed in the following international databases:

The Central European Journal of Social Sciences and Humanities (CEJSH)

<http://cejsh.icm.edu.pl>

Central and Eastern European Online Library (C.E.E.O.L.)

<http://www.ceeol.com>

European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS)

<https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/>

Published:

Silesian University in Opava, Faculty of Public Policies in Opava

Bezručovo nám. 885/14, 746 01 Opava, Czech Republic

Company Registration Number:

47813059

Two issues per year

Graphic design:

NAKNAP - reklamní a grafické studio, Jan Knap

Na Krásné vyhlídce 591/10, 748 01 Hlučín, Czech Republic

Printed by:

Profi-tisk group, s.r.o.

Chválkovická 223/5, 779 00 Olomouc, Czech Republic

© Faculty of Public Policies in Opava, Silesian University in Opava, 2022

Journal's title abbreviation: C.E.P.**Registration Number of The Ministry of Culture of the Czech Republic:**

E21553

ISSN 2336-3312 (Print)

ISSN 2336-369X (Online)

CONTENTS

EDITORIAL		5
 ARTICLES		
Aktuálne prístupy a procesy vo verejnej správe Mária ADAMCOVÁ		9
Municipal legislation in the Czech Republic and the Slovak Republic (common and different) Igor PALÚŠ Marie SCISKALOVÁ		25
Challenges related to local governmental climate policy by the example of municipalities of the poviat of jędrzejów Paweł OSTACHOWSKI Joanna PODGÓRSKA-RYKAŁA		43
Extrémna disproportionálnosť, ústavná – právna a teoretická – filozofická východiská a limity jej aplikácie pri aktuálnom strete katalogizovaných základných práv a slobôd jednotlivca a ochrany verejného zdravia Ferdinand KORN		61
The Impact of COVID-19 Pandemic on the Tourism Market in the Czech Republic Pavína PELLEŠOVÁ Klára VÁCLAVÍNKOVÁ		79
 REVIEWS		
Recenze knihy Komunita a komunitná práca Katarína ŠIŇANSKÁ Dušan ŠLOSÁR		91
Book review Ľudovít Štúr's views on the state and law Jaroslav CHOVANEC František ČERVEŇANSKÝ		95

KNIŽNÍ NOVINKY

Zákon o obecnom zriadení – komentár, 2. vydanie | 101

Zákon o státní službě. Komentář | 101

Správní právo procesní | 102

Etika a integrita veřejné správy | 103

Komunita a komunitná práca | 104

AUTHORS | 106

EDITORIAL

Aj v tomto kalendárnom roku budeme prednostne zaraďovať do obsahovej zostavy našej edície príspevky týkajúce sa problematiky verejnej správy, resp. jej súčastí a zároveň budeme reagovať na aktuálne problémy spoločenského vývoja všeobecne a vývoja verejnej správy zvlášť.

V súlade s naznačeným zámerom prvý príspevok (Adamcová) rozoberá aktuálne postupy skúmania verejnej správy a zároveň analyzuje základné procesy tvoriace jej súčasť. Nasledujúca dvojica článkov je venovaná problematike obecnej samosprávy a územne sa viaže na tri štáty V4. Obsahovo sa dotýka normotvorby obcí v relácii spoločných a rozdielnych znakov v Českej republike a Slovenskej republike (Palúš – Sciskalová), ako aj lokálnej klimateckej politiky (Ostachowski, Podgórska-Rykała).

Druhá dvojica príspevkov analyzuje dosah ochorenia Covid 19, ktorý zasahuje všetky oblasti života spoločnosti, verejnú správu nevynímajúc. Prvý príspevok z uvedenej dvojice (Korn) v teoretickej rovine skúma problém ochrany základných práv a slobôd v kontexte normatívnych právnych aktov prijímaných orgánmi verejnej moci v záujme ochrany verejného zdravia, vrátane úlohy ústavných súdov v tomto procese. Druhý príspevok analyzuje dopad Covidu 19 na konkrétny segment verejnej správy v prostredí Českej republiky (Pellešová).

Editors

	ARTICLES	
--	-----------------	--

AKTUÁLNE PRÍSTUPY A PROCESY VO VEREJNEJ SPRÁVE

CURRENT APPROACHES AND PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Mária Adamcová

Abstrakt

Poznanie jednotlivých prístupov k verejnej správe nám pomáha dôsledne pochopiť identitu verejnej správy. Medzi základné prístupy k verejnej správe zaraďujeme interdisciplinárny prístup, prístup k verejnej správe s medziodborovým charakterom a prístup, ktorý podporuje verejnú správu ako samostatnú vednú disciplínu. Klasický metodologický postup je základom systémového, inštitucionálneho a štrukturálno-funčného prístupu k verejnej správe. V súlade s predchádzajúcimi prístupmi vznikajú aktuálne podoby verejnej správy, ktoré sú ovplyvňované procesmi europeizácie a regionalizácie. Ich dôsledkom je hľadanie zodpovedajúcej verejnej správy, ktorá by bola efektívna a poskytovala kvalitné služby občanom. Pri tomto hľadaní sa ukazuje, že kľúčom je práve miera centralizácie a decentralizácie vo verejnej správe.

Klíčové slová

verejná správa, evropeizace, regionalizace, centralizace, decentralizace

Abstract

Knowing the individual approaches to public administration helps us to thoroughly understand the identity of public administration. Among the basic approaches to public administration we include an interdisciplinary approach, an approach to public administration with an interdisciplinary character and an approach that supports public administration as a separate guided discipline. The classical methodological procedure is the basis of a systemic, institutional and structural-functional approach to public administration. In line with the previous availability of the current form of public administration, which are influenced by the processes of Europeanization and regionalization. They correspond to an adequate public administration that would be efficient and provide quality services to citizens. In this search, it turns out that the key is the degree of centralization and decentralization in public administration.

Keywords

public administration, europeanisation, regionalisation, centralisation, decentralisation

Úvod

Zámerom príspevku je oboznámiť a priblížiť záujemcom o verejnú správu, či už sa jedná o odbornú verejnosť, alebo pracovníkov vo verejnej správe s prístupmi k verejnej správe, pretože to považujeme za dôležité s dôvodu objektívnej diskusie či dialógu týkajúceho sa akýchkoľvek otázok a problémov vo verejnej správe. Zároveň pozornosť upriamujeme na prebiehajúce procesy vo verejnej správe. Jedná sa o novšie procesy ako je europeizácia a regionalizácia, ktoré majú vplyv na zmeny vo vnútri členských krajín EÚ, ale aj na samotný chod EÚ. Prístupujúce krajiny alebo krajiny, ktoré by mali záujem o členstvo EÚ sú tiež pod tlakom týchto procesov. Ďalšími procesmi, ktoré sú predmetom tohto príspevku sú procesy, ktoré by sme mohli nazvať klasickými a to sú centralizácia a decentralizácia verejnej správy. Obidva procesy sú aktuálne, ale uskutočňujú sa v podmienkach demokracie a demokratických požiadaviek, ktoré vyplývajú z agendy EÚ na kvalitnú, efektívnu a výkonnú verejnú správu. Pre naplnenie týchto požiadaviek je potrebné poznať silné a slabé stránky centralizácie, decentralizácie a ich dopady hlavne na miestnu správu čo je aj ďalším zámerom príspevku. Východiskom celého príspevku je myšlienka, že tieto procesy prebiehajú a budú prebiehať vo verejnej správe a zároveň budú determinovať zásadné zmeny vo verejnej správe pri dodržiavaní a zachovávaní jej demokratickej podstaty.

Prístupy k verejnej správe

Aktuálne otázky týkajúce sa rôznych podôb verejnej správy aj na základe vzťahov medzi nimi, presnejšie povedané kvality každej podoby poukazujú nielen na opodstatnenosť viacnásobnej identity verejnej správy, ale aj na nevyhnutnosť jej rozvoja vo všetkých podobách a vo vzájomných väzbách.

Výkon verejnej správy obstarávajú spravidla správne orgány členských krajín, ktoré sú organizačnou súčasťou verejnej správy daného štátu, ale funkčne predstavujú súčasť správy Európskej únie.

Osobitý význam nadobúda pohľad v tomto kontexte na pojem „novej spravovanosti“. Táto by mala byť spravovanosťou jednotnejšou než tomu bolo doposiaľ. Analyzovať verejnú správu vo všetkých jej podobách nás môže presvedčiť o tom, že všetko podstatné môže byť „viditeľné vopred“ a či možno vo vývoji verejnej správy pozorovať viac jednoty alebo diverzity, poprípade či sa stotožniť s názormi, že dochádza ku kríze identity verejnej správy. V administratívnom zákonodarstve krajín EÚ sa uplatňuje určitá „otvorená koncepcia“, ktorá umožňuje udržať vyššiu mieru flexibilitnosti rozhodovania vo verejnej správe v rôznych situáciách. Z pohľadu konania štátnych a samosprávnych zamestnancov a iných verejných inštitúcií sa odporúča spoliehať sa na všeobecné poznatky a opierať sa o zákon a právne predpisy.

Verejná správa je spoločenský fenomén, ktorý zasahuje do všetkých oblastí spoločenského života, ale aj prakticky vykonávanou činnosťou. Preto východisko jej jednotlivých podôb tvorí všeobecný pohľad na vzťah verejnej správy 1. ako prakticky vykonávanú činnosť, 2. ako vednú disciplínu a 3. ako študijný odbor (poprípade študijný predmet na fakultách spoločensko-vedného či, ekonomického a právneho zamerania). Funkčný vzťah medzi uvedenými областями sa dá vyjadriť zhodným označením istých okruhov praktickej činnosti, ktoré vyžadujú znalosť, sumu poznatkov. Prípravou na vykonávanie praktických činností je teda štúdium príslušných vedných disciplín. Ako príklad môžeme uviesť: poskytovanie ekonomických služieb, ktoré si vyžaduje štúdium ekonómie, ktorej obsah tvoria poznatky parciálnych ekonomických vied, podobný príklad platí aj pri právnych službách, ktoré si vyžaduje štúdium práva obsahujúceho poznatky právnych vied atď.

Tieto skutočnosti poukazujú na obojstranné vzájomné vzťahy medzi všetkými zložkami, ktoré vytvárajú prepojený komplex, pričom optimálny rozvoj každej z nich si vyžaduje dobre fungujúce vzťahy s ostatnými. Kvalita každej z uvedených zložiek je významne ovplyvňovaná kvalitou a vzťahmi medzi nimi.

Keď hovoríme o verejnej správe to znamená, že kvalita praktickej činnosti je ovplyvňovaná úrovňou rozvoja vednej disciplíny – verejná správa – a kvalitou v tomto odbore. Podobne to platí aj opačne, kvalitné štúdium verejnej správy súvisí s praktickou činnosťou a rozvojom vednej disciplíny verejná správa.

Názory na verejnú správu ako vednú disciplínu v podmienkach SR a ČR sú zatiaľ odlišné. Z hľadiska klasifikácie a utriedenia jednotlivých prístupov k verejnej správe, ktoré poznáme by sa dali usporiadať do nasledovných skupín.

Prvú skupinu tvoria názory, podľa ktorých problémom nie je určenie, čo je verejná správa ako sociálna kategória a aká je jej funkcia v spoločnosti a štáte. Skôr sa jedná o voľné spájanie prístupov, teórií týkajúcich sa verejnej správy, škôl myslenia a paradigiem, pri ktorých sa nedá určiť nejaký spoločný súbor hodnôt, cieľov a praktík, ktoré by sa mohli použiť pri definovaní verejnej správy. Práve takéto vedecké poznávanie jednotlivých stránok či zložiek verejnej správy sa stáva dostatočným a uplatňovanie jednotlivých poznatkov a postupov už existujúcich vedných disciplín kľúčovým. Jedná sa o interdisciplinárny prístup k verejnej správe.

Do druhej skupiny by sa dali zaradiť názory, podľa ktorých verejná správa síce samostatnou vednou disciplínou nie je, ale tvorí isté vnútorne späté zoskupenie rovnakých alebo príbuzných prístupov a ich uplatnenie spája spoločný objekt skúmania. Vďaka tomu tvoria špecifický vzťah, ale spolu netvoria funkčne prepojený a vnútorne konzistentný celok. Je to typický príklad medziodborového prístupu k verejnej správe. (Pomahač, Vidláková, 2002; Adamcová, 2018, s. 278).

Pre tretiu skupinu je východiskom deklarovanie verejnej správy ako vednej disciplíny so svojimi vlastnými prístupmi, predmetom či paradigmami. Predmetom verejnej správy ako samostatnej vednej disciplíny je „inštitucionálne usporiadanie poskytovania verejných služieb vo verejnom záujme.“ To, čo spája odborníkov a predstaviteľov všetkých troch skupín a v čom prevláda zhoda medzi nimi je nasledovné:

1. verejná správa zabezpečuje správu vecí verejných a to vo verejnom záujme
2. je komplexnou organizáciou, dynamicky sa vyvíjajúcou (v priestore a čase), ktorej základné úrovne sú tvorené orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi korporáciami, pričom tieto orgány sú vertikálne a horizontálne usporiadané

3. je nevyhnutnou a integrálnou súčasťou akéhokoľvek štátu
4. ako praktická činnosť je prejavom verejnej moci, ktorá je vymedzená platnou legislatívnou úpravou
5. je oblasťou ľudských vzťahov, v ktorých dochádza k výmene hodnôt
6. verejná správa je mediátorom medzi politickými komunitami a občanmi ako aj medzi komunitami navzájom
7. je ovplyvňovaná, funkčne, organizačne, materiálne personálne politickým dianím, pričom tento vplyv je diferencovaný v závislosti od danej zložky verejnej správy a jej stupňa.

Na základe tradičného metodologického kritéria by sme mohli uvažovať o ďalších pre vedu a prax prospešných prístupoch k verejnej správe. Ako jeden z kľúčových sa javí **systémový prístup** k verejnej správe. Východiskom je predmetne ohraničený systém, pričom pod systémom chápeme komplex časti, navzájom na seba pôsobiacich, ktorý je ohraničený. Myšlienka systému síce obsahuje predstavu, že určitú skupinu javov možno navonok ohraničiť, tým však ešte nevypovedá o druhu a stálosti týchto hraníc. Tie je možno určiť empiricky v každom konkrétnom prípade. Systémový prístup v tejto podobe používame vyslovene formálne. Preto nie je možné na jeho základe vyvodzovať závery o skutočných i obsahovo bližšie určených kauzálnych vzťahoch. Formálne hľadisko systémového prístupu umožňuje prezentovať verejnú správu ako zložený systém s tromi relatívne samostatnými podsystémami štátnej správy, samosprávy a verejno-právnych korporácií. Prvý z nich univerzálny podsystém štátnej správy má resp. môže mať najviac väzieb k ostatným subsystémom a nachádza sa v akomkoľvek type štátneho zriadenia. Druhý z nich je subsystémom samosprávnym, ktorý je najdemokratickejším podsystémom verejnej správy a je budovaný z dola. Tretí subsystém, ktorý vlastným pôsobením organicky dopĺňuje oba predchádzajúce subsystémy nie je univerzálnym, ale účel zriaďovania korporácii má umožniť určitým službám, aby boli činné v prospech verejnosti. Aj keď sa jedná o relatívne samostatné subsystémy, ich poslaním je spravovať veci verejné, zvyšovať úroveň spravovania, jej kvalitu, iniciovať podnety, navodzovať potrebnú spoluprácu a vylučovať to, čo je pôsobí negatívne a čo je neužitočné vo vzájomných vzťahoch. Spoločné všetkým subsystémom je však to, že každý z nich vyvíja činnosti na riadenie a špecializované výkonné činnosti. Preto musí byť formálna podoba systému verejnej správy doplnená systémom činnosti, ktorý sa prezentuje ako oveľa dôležitejší a dáva verejnej správe materiálny základ.. Z materiálneho hľadiska je dôraz kladený na činnosti/ aktivity, ktoré verejnú správu predstavujú ako systém akceptovateľných, dobre pripravených, kooperujúcich a výkonných aktivít. Celý systém aktivít je smerovaný k mnohým cieľom a preto obsahuje aj dynamickú danosť. Okrem toho systém verejnej správy na báze aktivít umožňuje plniť verejnej správe veľké množstvo úloh rôzneho druhu. Systémový prístup novým spôsobom prispieva k chápaniu verejnej správy v jej statickej a dynamickej dimenzii.

Druhým prístupom podľa metodologického kritéria je prístup vyplývajúci z definície predmetu verejnej správy, **inštitucionálny prístup**. Jedná sa o špecifickú inštitúciu, v ktorej je obsiahnuté jadro praktických informácií a systémy ľudského správania. Pojem inštitúcie verejnej správy súvisí s pojmom inštitucionalizácie verejnej správy. Jedná sa o proces, ktorým dochádza k interakcii medzi podsystémami, ale aj medzi inštitúciami, ktoré ich tvoria a vzniká medzi nimi sieť vzťahov. Povaha a charakter týchto vzťahov sa potom stáva

dôležitým základom pre tvorbu a zmenu vo verejnej správe, alebo len jej parciálnej časti. napr.: legislatívy, alebo organizačného usporiadania, či vzniku alebo zániku niektorých inštitúcií.

Tretím prístupom, ktorý sa ponúka je **štrukturálno-funkčný prístup**, keď pod verejnou správou môžeme rozumieť organicky zloženú štruktúru s relatívne samostatnou štruktúrou prvkov, ktorými sú úlohy, organizačná základňa a prostriedky štátnej správy, samosprávy a verejno-právnych korporácií. Štruktúra nám umožňuje pochopiť štrukturálne prvky napr. úlohy štátnej správy, úlohy samosprávy a verejno-právnych korporácií a v nadväznosti na ich dynamickosť poznať ich fungovanie. Úlohy sú súčasťou funkcií, ktoré plní verejná správa ako celok popri prípade jej jednotlivé podsystémy. Vnútny obsah verejnej správy je podmienený spôsobom jej fungovania a plnenia si všeobecných a konkrétnych funkcií. Všetky tri prístupy k verejnej správe sú potvrdením toho, že klasický metodologický postup je neprekonaný a vytvára pre verejnú správu možnosti, ktoré by sa dali využiť napr. aj pri tvorbe modelov verejnej správy, alebo pri riešení akýchkoľvek problémov, ktoré aktuálne vznikajú v teórii a praxi verejnej správy. Znalosti a využívanie tradično- metodologického postupu prispievajú aj k potvrdeniu toho, že verejná správa je samostatnou vednou disciplínou.

Členstvo v EÚ a iných európskych štruktúrach si vyžaduje verejnú správu, ktorá je zodpovedná, zaručuje štandard integrity, predvídateľnosť, zákonnosť v správnych rozhodnutiach a ktorá je predmetom kontroly a možnosti súdneho preskúmania.

Europeizácia a regionalizácia verejnej správy.

Europeizáciu chápeme ako rastúci proces premien a orientácie smerovania a povahy politiky tak, že sa politická a ekonomická dynamika Európskej únie stáva súčasťou organizačnej logiky národných politík a ich tvorby. Východiskom je myšlienka, že proces europeizácie verejnej správy neovplyvňuje len členské krajiny EÚ, ale aj ďalšie krajiny Európy. Jedným z aspektov europeizácie je požiadavka, aby bol vývoj v regiónoch členských štátov porovnateľný. K splneniu tejto požiadavky je potrebné vyriešiť dva zásadné problémy:

1. je potrebné zvládnuť inštitucionálne problémy, spojené s vybudovaním príslušného orgánu, ktorý bude na vnútornej úrovni zodpovedný za koordináciu a riadenie regionálneho rozvoja
2. je potrebné vytvoriť také regionálne členenie, ktoré bude kompatibilné s klasifikáciou NUTS. (Nomenclature of Territorial Units for Statistics).

Pritom je potrebné mať na pamäti, že europeizácia nie je jediným procesom, ktorý má vplyv na zmeny vo verejnej správe členských krajín. Krajiny sú neustále pod silným tlakom zo strany Európskej komisie, ktorá požaduje, aby zavádzali určitý konkrétny model politicky decentralizovanej regionalizácie, ktorá je súčasťou európskych predpisov, o ktoré sa opiera systém štandardizovaných klasifikačných jednotiek NUTS. V rámci EÚ sa uplatňuje celkom 6 úrovní NUTS, ktorých základné charakteristiky tvoria rozloha a počet obyvateľov. Jednotlivé úrovne NUTS sú označované rímskymi číslicami od 0 po V, pričom medzi poradovým číslom a veľkosťou NUTS je vzťah nepriamo úmerný. Čím nižšie číslo, tým väčší región. Tvorba a formovanie regiónov je determinovaná predovšetkým ako funkčný systém, t. j. ako ekonomická a sociálna jednotka spoločnosti, schopná zabezpečiť hospodársky rozvoj a kvalitu života obyvateľov žijúcich v jej priestore. Regionalizácia je teda činnosť

smerujúca k vymedzeniu územných jednotiek. Regionalizáciu môžeme uskutočňovať smerom zdola nahor formou zoskupovania menších územných jednotiek do väčších celkov na základe spoločných znakov, rozčleňovaním z väčších územných jednotiek na základe výskytu početnosti, prípadne rozvojovej úrovne regionalizačných prvkov.

Vzhľadom k tomu, že subštátni aktéri sú súčasťou dohôd o súdržnosti a zohrávajú úlohu pri regionalizácii a implementácii politík EÚ, je potrebné za dôležitú premennú považovať aj regionalizáciu.

Regionalizáciou rozumieme rozvoj nového druhu politík a politického rozhodovania, v ktorom sa významným prvkom stáva geografický priestor, v ktorom sú vykonávané verejné úlohy. Regionalizácia vytvára nové štruktúry a postupy, v rámci ktorých sa región stáva novým fórom pre mobilizáciu, spoluprácu, participáciu a demokratické sebaurčenie. Pripomíname, že univerzálny model regionalizácie a kreovania regiónov v rámci centrálneho lokálnych vzťahov vo verejnej správe v teórii a praxi nie sú. Zvlášť to platí pre krajiny viacej centralizované, ktoré by to privítali. Preto považujeme europeizáciu a regionalizáciu verejnej správy za premenné, ktoré menia podobu vnútroštátneho inštitucionálneho usporiadania. Zároveň môžeme badať, že proces europeizácie a regionalizácie vytvára najrôznejšie typy politických sietí ako aj návrat k novému inštitucionalizmu, ktorý vychádza z toho, že inštitúcie majú význam v ovplyvňovaní správaní sa a jednania aktérov (štátnej správy a samosprávy). Každý z aktérov využíva svoje právne, organizačné, finančné, politické a informačné zdroje, aby maximalizoval svoj vplyv na výsledky, pričom sa zároveň pokúša minimalizovať nebezpečie závislosti na ostatných aktéroch. V tejto súvislosti je potrebné spomenúť, že do procesu zmien vo verejnej správe sú začlenení ďalší aktéri, ku ktorým patria, záujmové skupiny, sociálni partneri a mimovládne organizácie. Zmienení aktéri predstavujú spoluhráčov verejnej správy, usilujú o dosiahnutie spoločných cieľov. Táto spolupráca zahŕňa veľký počet horizontálnych a vertikálnych interakcií, ktoré prechádzajú rôznymi úrovňami rozhodovacieho procesu. Vzhľadom k tomu, že aktéri majú status spoluhráčov/partnerov verejnej správy to neznamena, že majú voľné ruky. Existuje tu minimálna povinnosť členských štátov dodržiavať ustanovenia európskych nariadení. Konkrétne nariadenie Rady 1260/1999 požaduje vytvorenie širokého a efektívneho združenia všetkých relevantných orgánov a zmieňuje sa o potrebe zapojenia regionálnych a miestnych úradov a ďalších orgánov verejnej správy, tak aj hospodárskych a sociálnych partnerov. Okrem toho je potrebné brať do úvahy, že rozsah a miera decentralizácie jednotlivých členských krajín je odlišná. Dochádza tu ku konfrontácii princípu partnerstva vznikajúceho na spolupráci subštátnej, štátnej a európskej úrovni a vysoko rozdielných teritoriálnych vzťahov. Preto vplyv europeizácie na verejnú správu členských krajín EÚ sa stáva pomerne kontroverznou témou. Analýza týchto procesov sa výrazne líši od teoretických očakávaní a výsledkov. Niektorí teoretici vidia tieto procesy ako súčasť rozpadu národných autorít a ako krok smerom k Európe regiónov, ďalší, zdôrazňujú, že transfer zdrojov a zodpovednosti na subštátnej úrovni spôsobuje omnoho väčšiu závislosť regiónov na národnej úrovni alebo iní tvrdia, že kvôli národným rozdielom prebehne mobilizácia a posilnenie regiónov len v niektorých členských štátoch, zatiaľ čo v ďalších sa tieto procesy vôbec neobjavia. Europeizácia je pomerne nový fenomén. Nezáleží na tom, akú definíciu europeizácie prijmeme, pretože europeizácia je vždy spojená s takými pojmami ako je inovácia, modernizácia a väčšinou obahuje proces zmeny. Podľa Olsenovho názoru (Olsen, 2003, s. 334) môžeme identifikovať päť možnosti ako popísať zmeny v rámci europeizácie

1. zmeny vonkajších teritoriálnych hraníc
2. rozvoj vládnych a správnych inštitúcií na európskej úrovni
3. export európskeho spôsobu organizovania politického priestoru a vládnutia
4. politický projekt , podpory vytvorenia jednotnej a politicky silnej Európy
5. prenikanie inštitúcií európskej úrovne do národného a subštátneho systému vlády.

V každom prípade sa jedná o adaptačný tlak, ktorý vytvára proces europeizácie a je závislý od miery súladu medzi európskymi inštitúciami a vnútornými štruktúrami verejnej správy. Pri skúmaní procesu europeizácie verejnej správy prostredníctvom nového inštitucionalizmu zohrávajú dôležitú úlohu dve zásady, zásada vhodnosti a zásada výhodnosti. Obidve zásady sú úzko spojené s procesmi regionalizácie verejnej správy a vytvárajú naň tlak. Výsledkom zmienených procesov je rozvoj mnohoúrovňového vládnutia ako novej formy popri prípade rozvoja nového modelu vládnutia.

Europeizácia na jednej strane vytvára tlak na vytvorenie vhodných inštitucionálnych štruktúr a na strane druhej vedie k redistribúcii moci medzi relevantnými aktérmi v politickom, sociálnom a ekonomickom systéme. Zároveň k tomu, načo upozorňujú ekonómovia subštátna mobilizácia v určitých prípadoch vedie k redistribúcii zdrojov, čím vytvára príležitosti pre uplatnenie vplyvu niektorým aktérom.

Podobne ako neexistuje jednotný názor na podstatu europeizácie neexistuje ani žiadny jednotný model regionalizácie. V zásade je rozhodujúca kategorizácia NUTS pretože nevytvára len štatistickú jednotku pre analýzu regionálnych rozvojových programov a plánov, ale tiež definuje úroveň, na ktorej prebieha aj územná správa krajiny. Zriaďovanie politicko-správnych regiónov a názory na tento proces sa štiepia v rámci politických strán ako aj v rámci odborných (akademických) kruhov.

V závere tejto časti môžeme konštatovať, že europeizácia a regionalizácia sú považované za premenné vnútroštátnych inštitucionálnych a politických zmien. Podmieňujú aj vznik rôznych typov verejnej správy. Úlohou subjektov verejnej správy je zdieľať podobné ciele, hľadať nástroje a spoločne interpretovať žiadúce premeny vo verejnej správe. Europeizácia a regionalizácia verejnej správy má stimulovať spoluprácu medzi regiónmi ako subštátnymi aktérmi, pokiaľ sa to nebude diať potom sme nepochopili podstatu europeizácie a regionalizácie verejnej správy, čo je na škodu teórie a praxe verejnej správy.

Europeizácia a regionalizácia verejnej správy je založená na princípe partnerstva, ktorý predpokladá, že spravovanie mení hierarchické vzťahy medzi centrálnymi a lokálnymi úrovňami verejnej správy v členských krajinách EÚ. Východiskom princípu partnerstva je skutočnosť, že projekty a požiadavky na ich financovanie sa budu v rámci štrukturálnej politiky EÚ realizovať na mnohých úrovniach verejnej správy. EÚ predpokladá existenciu mnohých úrovní verejnej správy v členských krajinách, zahrňuje ich do svojej štrukturálnej politiky avšak neupravuje ich ústavné postavenie v členských štátoch. Záujmom každej členskej krajiny EÚ je, aby vybudovala efektívny inštitucionálny systém, ktorý jej umožňuje rozvoj všetkých svojich regiónov a získala podporu zo štrukturálnych fondov. Z hľadiska inštitucionálneho prístupu, ktorý sme v úvode spomínali by sme proces budovania vnútorných štruktúr verejnej správy pre potreby partnerstva a spolupráce s EÚ mohli považovať za europeizáciu.

Centralizácia, decentralizácia a miestna správa.

Druhá časť príspevku obsahuje teoretický rámec ďalších aktuálnych procesov a ich dopadov hlavne na miestnu správu a to centralizácii a decentralizácii. O týchto procesoch sa obnovuje diskusia v súvislosti s procesmi europeizácie a regionalizácie. Členské štáty EÚ hľadajú optimálnu štruktúru verejnej správy, ktoré by im umožnila zosúladiť procesy europeizácie, regionalizácie s efektívnym a kvalitným spravovaním vo vnútri krajiny. Ukazuje sa, že miera centralizácie a decentralizácie verejnej správy sa stáva dôležitým fenoménom. Nenahradiiteľným prostriedkom prostredníctvom ktorého sa verejná politika a verejné služby dostávajú do priamej pôsobnosti občanov sa stala miestna správa a v nej hlavne samospráva. Nesmieme však zabúdať, že samospráva je vždy a všade aj zdrojom napätia, lebo popri nej vykonávajú svoju činnosť i ústredná vláda, ústredné orgány správy, regionálne orgány správy a samozrejme miestne orgány správy. Parlament a ústredná vláda rozhodujú o mnohých otázkach, ktoré sa týkajú postavenia miestnej vlády. Ústredná vláda len zriedka zasahuje do činnosti miestnej správy a väčšmi ju zaujíma to, či je dostatočne schopná plniť svoje úlohy a či jej konanie je v súlade s demokratickou kontrolou.

Z hľadiska efektívneho riadenia a poskytovania verejných služieb občanom je nevyhnutné, aby miestne správy tvorili organický celok a aby ich činnosť bola čo najväčšia. Koncepcia samosprávy je zakotvená v Európskej charte miestnej samosprávy, ktorú dňa 15.10.1985 prijala Rada Európy a princíp samosprávy je väčšinou zakotvený v ústavách jednotlivých krajín. Právo samostatne rozhodovať prislúcha priamo voleným radám alebo zhromaždeniu a výkonným orgánom, ktoré im podliehajú. Práve preto má samospráva aj politický rozmer. Miestna samospráva umožňuje občanom, aby participovali na rozhodnutiach teritoriálnej komunity, ku ktorej patria a ktorej identitu vyjadruje administratívne usporiadanie (Palúš a kol., 2018, s. 250).

V poslednom čase sa rozhodnutie a rozhodovacie procesy stali takými dôležitými, že prestalo platiť pravidlo, že problémy sa môžu riešiť na jednom stupni, ale naopak rokujú o nich rozličné stupne riadenia. Súčasný spoločenský vývoj prejavuje silné centralizačné tendencie. Viaceré problémy nadobudli taký význam, že sa stali predmetom celoštátneho záujmu. S týmto javom sa stretávame hlavne vtedy, keď sú ohrozené základné hodnoty, normy a princípy demokratického spravovania. Mnohé z nich si vyžadujú rozhodnutia aj na európskej úrovni (problém nezamestnanosti, migrácie atď.). Okrem toho mnohé súčasné problémy si vyžadujú takú mobilizáciu finančných a iných zdrojov, že toto môže splniť iba ústredná vláda. Preto nie je náhodné, že v prípade katastrof a v období kríz sa v oveľa väčšej miere apeluje na ústrednú vládu než na miestne správy. Popri týchto požiadavkách v prospech centralizácie sa objavujú i skryté tendencie, ktoré ju podporujú. Ústredná vláda môže vždy využiť svoj vplyv a autoritu bez toho, aby musela presvedčivo zdôvodňovať, aj pokiaľ ide o riešenie problémov na miestnej úrovni. Toto využívajú najmä politické strany a nátlakové skupiny. Pre nich je ľahšie presvedčiť ústrednú vládu o výhodách nejakého riešenia. Tento jav sa nazýva centralizačná špirála.

Ani tieto negatívne javy však nespochybňujú dôležitú funkciu decentralizácie. Ak sa vrátíme k Európskej charte miestnej samosprávy zistíme, že sa v nej zdôrazňujú rozličné dôvody uznania a posilnenia nezávislosti samosprávnych jednotiek.

Charta v prvom rade potvrdzuje domnienku, podľa ktorej miestne orgány tvoria dôležitý pilier akéhokoľvek demokratického systému. Právo občanov voliť svojich zástupcov a podieľať sa na tvorbe miestnej politiky je demokratický princíp.

Druhým dôvodom je argument, že orgány miestnej správy sú zárukou efektívneho riadenia v úzkej súčinnosti s občanmi.

Posledný dôvod vychádza z toho, že ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy sa považuje za dôležitý aspekt budovania Európy, založenej na princípoch demokracie a decentralizácie moci.

Nevyhnutnou súčasťou diskusie o decentralizácii je aj princíp subsidiarity. V tejto súvislosti nesmieme zabúdať aj na tých autorov, ktorí sa domnievajú, že princíp subsidiarity sa len veľmi ťažko realizuje v praxi. Subsidiarita totiž vychádza z predpokladu, že môžeme presne vymedziť, ktoré kompetencie sú vhodnejšie pre menšiu samosprávnú jednotku a ktoré je lepšie ponechať ústrednej vláde. Zložitosť štruktúry spoločnosti a aj zvýšená miera ich hospodárskej a technickej závislosti zabraňuje deliť kompetencie takýmto spôsobom. Koniec koncov sa práve, alebo aj z týchto dôvodov rozvinula spolupráca medzi štátmi navzájom.

Napriek tomu samospráva si zachováva svoj význam. Dôvodov je niekoľko:

Prvý dôvod spočíva v tom, že samosprávy uskutočňujú projekty na prospech celej komunity t. zn., že nikomu sa nemôže a nedá uprieť užitočnosť, ktorú prinášajú. Keďže orgány miestnej samosprávy najlepšie poznajú miestne pomery snažia sa o optimálne rozmiestnenie produktov.

Druhý dôvod súvisí s princípom diferenciácie požiadaviek a preferencií v občianskom zabezpečení. Požiadavky a preferencie lokalít sa totiž môžu navzájom líšiť.

Tretí dôvod spočíva v tom, že miestne správy môžu dopĺňať plány, ktoré sa pripravujú a schvaľujú na úrovni ústrednej vlády.

Posledný dôvod pramení z nevyhnutnosti decentralizovať kompetencie ústrednej vlády. Táto nevyhnutnosť vyplýva z del'by práce, ale aj z toho, že preferencie občanov sa ustavične menia a je potrebné pružne uspokojovať ich potreby.

Ak sa na miestnej úrovni vynorí nejaký problém, ktorý súvisí s verejnými službami alebo s verejnoprospešnou činnosťou, miestna správa naň môže reagovať oveľa pružnejšie ako centrálna vláda.

Požiadavka zohľadňovať preferencie občanov sa ľahšie plní na miestnej úrovni. Navyše samosprávy často prichádzajú s návrhmi, ktoré si až v ďalšej fáze žiadajú široký konsenzus. V prípade potreby sa takéto návrhy môžu stať súčasťou štátnej politiky. Na podporu hlavne decentralizácie a potreby samosprávy niektorí autori zdôrazňujú to, že je to podmienka fungovania demokracie. V tomto kontexte sa miestne demokraticky zvolené a pracujúce správy považujú jednak za objekt, na ktorom sa môžu vyskúšať svoj potenciál občania, jednak za akési laboratórium pre budúcich veľkých politikov. Z toho vyplýva, že decentralizácia v konečnom dôsledku prispieva k udržaniu politickej stability (Smith, 1985). Ďalší autori zase vyzdvihujú úlohu hodnôt a miestnej demokracie pre občanov, pričom hlavný dôraz kladú na rovnosť, slobodu a zodpovednosť, ktorá demokraciu zaručuje (Maass, 1959; Sharpe, 1970; Dahl, 1989; atď.).

Skúsenosti potvrdzujú, že miestna demokracia obsahuje tieto pozitívne prvky,

- vytvára ďalšie možnosti pre participáciu na politickom rozhodovaní, a tým oslabuje koncentráciu moci
- prispieva k tomu, aby sa vláda dôslednejšie zodpovedala za svoju činnosť, občan získava väčšiu slobodu
- menšiny, ktorým sa nevenuje pozornosť na celoštátnej úrovni, si môžu vyskúšať svoje sily a vplyv na miestnej úrovni
- problémy a potreby občanov sa na miestnej úrovni stretávajú s oveľa väčším porozumením, lebo miestna správa lepšie pozná situáciu
- miestna správa nie je až tak prebyrokratizovaná a jej schopnosť pre zodpovednosť viacej zodpovedá potrebám občanov.

Ak skúmame samosprávu ako výsledok politickej vôle zároveň máme na pamäti určité napätie, vyplývajúce z protirečenia centralizácie a decentralizácie. Napätie medzi centralizáciou a samosprávnym riadením prináša so sebou veľa problémov, ktoré sa okrem iného prejavujú v odlišnom podiele miestnych správ na celkových výdavkoch verejnej správy. Pravda aj tu platí téza o tom, že problémy plodia zasa len problémy. Prvým problémom sa javí stupeň autonómnosti politických procesov na miestnej úrovni. V súčasnosti sa už viaceré činnosti miestnej správy nepovažujú za záležitosti lokálneho významu. Potvrdzuje to i skutočnosť, že ústredná vláda prejavuje záujem aj o riešenie otázok, ktoré predtým patrili do miestnej kompetencie. Vláda spravidla prijíma zákony, podľa ktorých samosprávny organ postupuje pri riešení problematiky (životného prostredia, vzdelávania, pri zabezpečovaní dôležitých miestnych služieb atď.). A práve tu vzniká otázka akú majú za týchto okolností samosprávy právomoc? Nezužuje sa funkcia samosprávy len na úlohu nástroja? Stretávame sa teda s formami tzv. interaktívnej správy, kde je potrebná dohoda a vzájomné porozumenie medzi jednotlivými článkami riadenia. Ďalšie napätie, ktoré identifikujeme na základe skúsenosti je napätie medzi miestnou politickou kontrolou a právnym dozorom. Všeobecne platí predpoklad, že správny dozor koná v zhode s vyššími normami a nedovoľuje, aby sa uplatňovali postupy, ktoré sú v rozpore s právnymi predpismi. Tento predpoklad tvorí základ lojality miestnej správy voči existujúcemu politickému zriadeniu. Tu sa však vynára otázka, či dodržiavanie resp. porušovanie právnych predpisov majú posudzovať výlučne právne inštitúcie. Nemali by vyššie články riadenia dopĺňať právne inštitúcie pri riešení nedorozumení vo sfére rešpektovania zákonov a noriem? Taktiež požiadavka zhody s verejným záujmom ako kritéria kontroly vyvoláva množstvo nedorozumení. Určitý typ napätia môže vzniknúť na základe nerovnomerných finančných vzťahov a otázky do akej miery sa miestne správy majú spoliehať na dane obyvateľov, resp. do akej miery majú byť finančne nezávislé od vyšších orgánov. Ako ďalšie typy napätia môžeme uviesť medzi samosprávou a miestnou štátnou správou a samosprávou a decentralizáciou funkcií. Možno práve pre to, že predstavitelia miestnych štátnych orgánov zväčša neprejavujú veľký záujem o miestne záležitosti (otvorenejšie sa toto napätie prejavuje v oddelenom modeli verejnej správy). Podobne neuvážene presúvanie funkcií zo štátnej správy na inštitúcie samosprávy spôsobuje napätie, napriek tomu, že miestna samospráva nadobúda legitimitu v priamych voľbách. Veľmi často sa tieto procesy vymykajú spod politickej kontroly a kontroly občanov a spôsobujú im problémy.

Spôsob výkonu verejnej správy môže dokonca vyvolať napätie medzi legislatívou a exekutívou. Mimoriadny dôraz sa kladie jednak na kvalitu práce vlády ako celku a jednak na kvalitu práce parlamentu. Od vlády sa vyžaduje, aby vládla dobre a spravodlivo a od parlamentu sa vyžaduje, aby prijímala kvalitnú legislatívu, ktorá by to umožňovala a podporovala. Táto požiadavka neraz vyvoláva diskusie nielen o úlohách ako si ich obidve zložky plnia ale aj o ich kvalite a politickej (ne) kompetentnosti.

Demokratický spôsob vlády zaručuje občanom účasť na riadení spoločnosti. K tomu je potrebné splnenie niektorých podmienok:

- všetky politické štruktúry musia byť transparentné a prístupné všetkým občanom
- politický systém musí pohotovo reagovať na okamžité požiadavky, pričom sa uplatňuje zásada primeranosti
- zložky vládnej štruktúry musia byť jedna voči druhej dostatočne kritické, ale zároveň schopné navzájom spolupracovať /spoločný postup, vzájomná dohoda atď./
- v systéme verejnej správy má každý stupeň riadenia presne vymedzenú zodpovednosť. Pokiaľ ide o miestnu správu, veľmi záleží na úsilí a manažérskych schopnostiach jej zástupcov, aby postupovali čo najefektívnejšie a najdemokratickejšie. Dôležité je to, že miestna správa je schopná uspokojiť potreby občanov a poskytnúť služby, ktoré vyžaduje momentálna situácia. Schopnosť a operatívnosť miestnej správy ovplyvňuje demografický faktor (počet a štruktúra obyvateľov, zdroje ľudské, finančné, technické, stupeň samostatnosti, kompetencie atď.). To isté platí aj pokiaľ ide o transparentný a demokratický spôsob vládnutia. Môžeme povedať, že schopnosť miestnej správy závisí v podstate od zloženia, výkonnosti a demokratickosti politicky zvolených orgánov, ako aj od odbornej kvalifikácie jednotlivcov, finančných prostriedkov a organizácie práce manažmentu a administratívneho aparátu. Navyše, schopnosť miestnych správ ako orgánov volených občanmi sa posudzuje podľa toho do akej miery vychádzajú v ústrety obyvateľom.

V poslednom čase vzťah medzi ústrednou s miestnou úrovňou (miestnou elitou) nadobúda interaktívnejší charakter, dochádza k politickým dohodám a presunú kompetencii na miestne elity. Hovoríme teda o miestnej elite a miestnej spolupráci, a nie o miestnej správe. Decentralizované štruktúry riadenia miestneho rozvoja neznamenaajú, že miestna správa má v týchto štruktúrach automaticky úlohu najdôležitejšieho článku. Skúsenosti potvrdzujú, že sa môže veľmi ľahko stať, že miestnu komunitu reprezentujú súkromní aktéri, miestny priemysel a miestna elita, pričom zvolená miestna správa má iba marginálnu úlohu. Dokonca často prevláda názor, že v politických vzťahoch sa realizuje model jednostrannej závislosti miestnej elity od ústrednej elity. Takto sa vytvára priestor pre politikárčenie posilňovanie klientelistickej politickej kultúry. Toto ostro kontrastuje s požiadavkami na dobre spravovanú spoločnosť, treba len dúfať, že sa miestne orgány a občania s týmto stavom nezmieria.

Hoci občania vo všeobecnosti svoj záujem a účasť na politickom živote úplne neodmietajú, domnievajú sa, že by nemala byť príčastá a náročná. Ako optimálny model sa v tomto kontexte javí model komunikatívnej demokracie, ktorý vychádza zo zvýšenej permanentnej komunikácie medzi zvolenými predstaviteľmi a ich voličmi. Komunikácia sa však neuskutočňuje na základe tradičného ponímania (účasť na schôdzach poprípadne zhromaždeniach, alebo členstvo v politickej strane), ale podstatnú úlohu v nej hrajú média, ktoré sú hlavným

prostriedkom komunikácie medzi politickou triedou a občianskou spoločnosťou. Dôležité je, aby si média zachovali slobodný a otvorený charakter. Komunikatívna demokracia je stálou diskusiou a nie je totožná s participačnou, ktorá si vyžaduje priamu účasť na rozhodovaní. Aj keď musíme pripomenúť, že rôzne podoby demokracie sa nedajú striktne oddeliť. Komunikačná demokracia si však vyžaduje záujem občanov o politiku, ktorý je založený na určitej miere informovanosti o verejných záležitostiach. Samozrejme, že určitým stupňom ignorancie a apatie zo strany občanov je potrebné počítať. Miestna správa by mala v tomto smere hrať aktívnejšiu úlohu a mala by byť subjektom verejných diskusií.

Význam miestnej správy vo vzťahu k demokracii je poznačený:

Po prvé: prejavuje sa najmä v makroekonomike a v efektívnom využívaní prostriedkov: poskytovanie určitej služby na zodpovednej úrovni s vyrovnanými nákladmi a ziskom vo vybranom regióne je efektívnejší než riešenie, podľa ktorého jedna správa musí zabezpečiť všetky služby. Miestna správa je schopná prispôbiť služby tak, aby vyhovovali krátkodobým požiadavkám a meniacim sa potrebám občanov.

Po druhé: miestna správa je zároveň určitou axiómou demokracie: je to rozšírenie politickej moci a zabezpečenie kontroly a rovnováhy v rámci politického systému. Existencia kontroly a rovnováhy znamená, že sa vytvára priestor pre dialóg medzi ústrednou a miestnou politickou úrovňou a vzájomná kontrola zabráňuje monopolizácii v rozhodovaní. Politický systém je ostrážitejší, ak vie, že medzi rozličnými stupňami riadenia fungujú prvky verejnej kontroly a verejnej diskusie.

Po tretie: argument na podporu silnej miestnej správy spočíva v dynamike rozhodovania a tvorivom riešení problémov./ k plánu postupu pri zabezpečení potrieb občanov na miestnej úrovni sa časom prihlási aj ústredná vláda, keďže usúdi, že uspokojenie týchto potrieb patrí všetkým občanom/.

Tieto dôvody sa dajú stručne zhrnúť ako:

1. efektívne poskytovanie služieb
2. demokratický charakter systému
3. sústavný tlak na zvyšovanie úrovne činnosti.

Veľmi ťažko sa dnes obhaja konzervatívna predstava o miestnej autonómii, pretože viacero úloh si žiada nemalé finančné prostriedky a mnohé problémy zasahujú súčasne niekoľko miestnych správ. Miestne správy musia čoraz častejšie pristupovať k spoločným rozhodnutiam a rozširovať spoluprácu s ďalšími subjektmi, aby sa im podarilo splniť svoje ciele.

Poslaním dnešnej miestnej správy je plniť úlohu sprostredkovateľa medzi jednotlivými stupňami verejnej správy, ďalšími miestnymi správami, súkromným sektorom a občanmi. Miestna správa má svoje opodstatnenie a je veľmi dôležitá pri uskutočňovaní verejnej diskusie. Jej činnosť by sa však nemala uskutočňovať izolovane od aktivity ďalších aktérov z iných oblastí politického života. Schopnosť riešiť problémy je priamo úmerná úrovni spolupráce. Miestna správa by mala v tomto smere hrať aktívnu rolu a organizovať verejné diskusie, týkajúce sa spoločných projektov. Miestna správa pritom naráža na dve skupiny prekážok vnútorného a vonkajšieho charakteru. Vnútornou prekážkou je zvyšovanie požiadaviek na riadenie a politickú úroveň v rámci miestnej správy. Zvyšovanie politickej úrovne súvisí so schopnosťou viesť verejné diskusie v komunite a hrať aktívnu rolu v diskusiách o ich ďalšom rozvoji. Zvyšovanie požiadaviek na riadenie zasa znamená vôľu vykonávať miestnu

správu na skutočne profesionálnej úrovni. S tým súvisí výber kvalifikovaných pracovníkov, ktorí za slušný plat odvedú aj slušnú prácu. Vonkajšia prekážka sa týka a vyplýva z veľkosti územnosprávnych jednotiek. Doterajší vývoj ukazuje, že miestne správy budú musieť prikročiť k intermunicipálnej spolupráci napriek tomu, že sa jedná o veľmi zložitý problém, keďže medzi miestnymi správami dochádza ku konfliktu záujmov.

Intermunicipálna spolupráca je prospešná len vtedy, ak prináša rovnaký úžitok všetkým miestnym správam, ktoré sa do nej zapoja. Smerovanie interkomunálnej spolupráce je v každom prípade do budúcnosti poznačené tým ako bude podporované zo strany štátu a od potenciálu miestnej správy. Štát by mal vytvárať lepšie podmienky k interkomunálnej spolupráci aj vo vlastnom záujme a to preto, aby zvládol procesy europeizácie a regionalizácie.

Pre objektívne posúdenie procesov centralizácie a decentralizácie vo verejnej správe uvádzame v silné a slabé stránky týchto procesov spracované R. Maesom (Maes 1993; s.133).

Silné stránky centralizácie:

jednotný prístup
princíp rovnosti (prinajmenšom pred zákonom)
väčšie finančné možnosti
koncentrácia informácií, zdrojov a akcieschopnosti
koordinácia (prinajlepšom teoretická)
vytváranie záujmových komúní hlavne vtedy ak záujmy občanov presahujú lokálny rámec
zvýšená pozornosť médiu

silné stránky decentralizácie:

uvedomenie si vlastnej identity
miestne a regionálne diferencované preferencie a činnosti
väčšia miera priamej zodpovednosti
deľba moci a zodpovednosti
vytváranie miestnych komúní
participácia a priama informovanosť
ucelenejší systém rozhodovania
flexibilita
subsidiarita
pozornosť miestnym minoritám
politika, ktorá sa nestretáva so širokým konsenzom, vytvára miestny experiment

slabé stránky centralizácie:

nedostatočne citlivý prístup k regionálnym a miestnym špecifikám
občania sa nepodieľajú na rozhodovaní, zodpovednosť je tam obmedzená
na celoštátnej úrovni sa neberú do úvahy záujmy minorít
neexistuje alternatívny partner
vznik centralizačnej špirály

slabé stránky decentralizácie:

nerovnosť v praxi

obmedzené prostriedky (finančné aj vo sfére pracovných síl)

nebezpečenstvo omylu (najmä pri nedostatočnej koordinovanosti, triedenie síl)

pokrývanie celoštátnych priorít

menší odstup a nižší nadhľad

nižší stupeň sebestačnosti.

Vzťah medzi centralizáciou a decentralizáciou je protirečivý. Táto protirečivosť vytvára niekoľko druhov napätí, ktoré potvrdzuje teória aj prax verejnej správy.

Prvé napätie vzniká v dôsledku toho, že ústredné orgány prijímajú zákony napr. v oblasti vzdelávania, sociálnych služieb, životného prostredia atď. podľa, ktorých samosprávne orgány postupujú pri riešení konkrétnych problémov, ale aj pri zabezpečení dôležitých miestnych služieb.

Ďalším druhom napätia je napätie medzi miestnou politickou kontrolou a správnym dozorom. Diskusia o finančných vzťahoch ako aj samotný systém financovania samospráv vyvoláva takisto napätie, ktoré hľadá odpoveď na otázku do akej miery majú byť finančne nezávislé od vyšších orgánov. V neposlednom rade je to napätie ktoré vzniká medzi samosprávou a miestnou štátnou správou a medzi samosprávou a decentralizáciou funkcií a úloh. Ak chceme mať kvalitnú verejnú správu musíme si pozorne všímať všetky typy napätia a zohľadňovať ich pri riešení každého problému, ktorý sa vo verejnej správe objaví. Jeho rešpektovanie považujeme za zodpovedné a dôležité pri dosahovaní cieľov, spojených s kvalitným poskytovaním služieb občanom.

Záver

Na začiatku príspevku sme uviedli základný rámec prístupov k verejnej správe, ktoré sú zatiaľ v podmienkach našej vedy nejednotné a stretávame sa s nimi v podobe akej sú uvedené. Preferujeme však tretí prístup k verejnej správe ako k samostatnej vednej disciplíne napriek tomu, že je zatiaľ zaznávaným. Na dôkaz takto ponímanej verejnej správy sme pri prezentácii jednotlivých prístupov použili tradičný metodologický prístup, ktorý je základom každej spoločenskej vednej disciplíny. Jedna sa o systémový prístup, inštitucionálny a štrukturálno-funkčný prístup.

V návaznosti naň sme sa pokúsili z pohľadu teórie verejnej správy analyzovať procesy europeizácie a regionalizácie. Okrem toho sme sa snažili zistiť aký vplyv majú tieto procesy na verejnú správu a jej zmeny pod ich vplyvom. Táto analýza odhaľuje, že sa jedná o premenné a má dopad na zmeny štruktúry verejnej správy. Dôvodom sú v prvom rade vplyvy, riadenie a implementácia štrukturálnych fondov EÚ čo spôsobuje inštitucionálne zmeny vo verejnej správe členských štátov EÚ. Jedná sa o štrukturálne zmeny ale aj zmeny v riadení centrálnu-lokálnych vzťahov. Pod vplyvom europeizácie a regionalizácie vo verejnej správe dochádza aj k novému chápaniu centralizácie a decentralizácie, ktorým je venovaná druhá časť príspevku. Europeizácia a regionalizácia stimuluje spoluprácu vo verejnej správe na všetkých jej úrovniach a teda má priamy dopad na vzťah centralizácie a decentralizácie. Obidva procesy sa realizujú, ale v zmenených podmienkach demokracie. Každá z nich má svoje silné a slabé stránky a preto sme ich pre lepšie pochopenie v závere zosumarizovali.

Sumarizácia odhalila vznik niekoľkých typov napätí, ktoré sú prirodzeným výsledkom vonkajších a vnútorných vplyvov verejnej správy. Riešenie týchto napätí si vyžaduje citlivý prístup a ich riešenie tak, aby neboli poškodzované záujmy tých, ktorým má verejná správa poskytovať služby.

Summary

At the beginning of the article, we presented the basic framework of approaches to public administration, which are still inconsistent in the conditions of our science, and we encounter them as they are presented. However, we prefer the third approach to public administration as a separate scientific discipline, despite the fact that it is still recognized. To prove the public administration understood in this way, we used the traditional methodological approach in the presentation of individual approaches, which is the basis of every social science discipline. It is a systemic approach, institutional and structural-functional approach.

Following it, we tried to analyze the processes of Europeanization and regionalization from the point of view of public administration theory. In addition, we sought to determine the impact of these processes on public administration and its changes under their influence. This analysis reveals that these are variables and have an impact on changes in the structure of public administration. The reason is primarily the impact, management and implementation of the EU Structural Funds, which causes institutional changes in the public administration of the EU Member States. These are structural changes as well as changes in the management of central-local relations. Under the influence of Europeanization and regionalization in public administration, there is also a new understanding of centralization and decentralization, to which the second part of the contribution is devoted. Europeanization and regionalization stimulate cooperation in public administration at all its levels and thus have a direct impact on the relationship between centralization and decentralization.

Both processes are taking place, but under changed conditions of democracy. Each of them has its strengths and weaknesses, which is why we summarized them in the end for a better understanding. The summary revealed the emergence of several types of tensions that are a natural result of the external and internal influences of public administration. Resolving these tensions requires a sensitive approach and their solution so that the interests of those to whom the public administration is to provide services are not harmed.

Literatúra

ADAMCOVÁ, M. *Teória verejnej správy*. Košice: FVS UPJŠ, 2018. ISBN 978-80-8152-587-2.

BATLEY, R. and STOKER, G. *Local Government in Europe: Trends and Developments*. London: Palgrave MacMillan, 1991, 256 p. ISBN 978-0-333-554-80-7.

DAHL, A. R. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1989, 350 p. ISBN 80-85605-81-3.

24	ARTICLES Mária Adamcová	Aktuálne prístupy a procesy vo verejnej správe	
----	----------------------------	--	--

HALL, P. and TAYLOR, R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*. 1996, vol. 44, no 5, p. 936–957. ISSN 0080–6757.

MAASS, A. *Area and Power: A Theory of Local Government*. 1959. ISBN 0-029-1954-03.

MAES, R. 1993. *Bestuurswetenschap (Public Administration)*, Part 1., Leuven, Acco.

OLSEN, J. P. 2003. Europeanization: In: Cini, M. (ed.): *European Union Politics*. Oxford-New York: Oxford University Press, s.333-348.

PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: FVS UPJŠ, 2018. ISBN 978-80-8152-663-3.

PAGE, E. C. *Public Administration Reforms in Europe*, Edward Elgar, Northampton. 2016. ISBN 978-1-78347-540 (e.Book).

PETERSON, J. Decision-making in the Europeans Union: towards a framework for analysis. *Journal of European Public Policy*. 1995, vol. 2, no. 1, p. 69–93.

POMAHAČ, R. a VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck, 2002. ISBN 80-7179-748-0.

Nariadenie RE o podpore rovnomerného regionálneho rozvoja 1260/1999.

RHODES, R. A. *Control and Power in Central-Local Relations*. Gower, Farnbouough. 1981, 94 p. ISBN 0-566-0033-33.

SHARPE, L. J. 1970. Theories and Values of Local Government. *Political Studies*. 1970, vol.18, no. 2, p.153–174. ISSN 1467-9248.

SMITH, B. C. *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: Unwin Hyman. 1985, 228 p. ISBN 0-043-5211-42.

TOONEN T. A. J. *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations*. 2011. ISBN 978-1-84844-3204.

Poznámka: Európska charta miestnej samosprávy (ECHMS) bola prijatá Radou Európy 15.10.1985 a 1.9.1988 nadobudla platnosť.

Kontakt

doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.
phdradamcovaphd@gmail.com

MUNICIPAL LEGISLATION IN THE CZECH REPUBLIC AND THE SLOVAK REPUBLIC (COMMON AND DIFFERENT)

OBEČNÁ NORMOTVORBA V ČESKEJ REPUBLIKE A SLOVENSKEJ REPUBLIKE (SPOLOČNÉ A ROZDIELNE)

Igor Palúš
Marie Sciskalová

Abstract

The paper examines the normative power of municipalities in the Czech Republic and the Slovak Republic with a focus on common and different elements. The authors gradually pay attention to the constitutional and legal basis of municipal legislation, characterize generally binding legal regulations of municipalities as sources of law, analyze the procedural side of their adoption, as well as the exercise of state supervision over this activity of municipalities. They point out the problem areas of the current legislation and suggest possible solutions.

Keywords

the right of the municipality to self-government, municipal legislation, municipal legal regulations, state supervision

Abstrakt

Príspevok skúma normotvornú právomoc obcí v Českej republike a Slovenskej republike so zameraním na prvky spoločné a rozdielne. Autori postupne venujú pozornosť ústavnoprávnym východiskám obecnej normotvorby, charakterizujú všeobecne záväzné právne predpisy obcí ako pramene práva, analyzujú procesnú stránku ich prijímania, ako aj výkon štátneho dozoru nad touto činnosťou obcí. Poukazujú na problémové miesta súčasnej právnej úpravy a naznačujú možnosti riešenia.

Kľúčové slová

právo obce na samosprávu, normotvorba obce, právne predpisy obcí, dozor štátu

Introduction

The Constitution of the Czech Republic and the Constitution of the Slovak Republic – as well as the constitutions of other democratic states – determine the municipality as the basis of territorial self-government. There are several reasons and contexts for this constitutional grounding. Above all, this statement emphasizes the direct and close relationship of the municipality with its inhabitants, who are a source of public power in local conditions, and from the will of which the municipal authorities deduct their position. It is no coincidence that there are opinions that the importance of the municipal establishment and its democratic functioning is sometimes more important than the functioning and organization of public power at higher levels (Mikule, 2003, s. 412). The good functioning of municipal self-government leads to efficient and “close to the citizen” administration, which is the main prerequisite for its effectiveness. The indicated concept of municipal establishment follows the historical origin of municipalities and their more permanent character in comparison with other territorial-self-governing units.

The history of the joint Czechoslovak and later independent Czech statehood and Slovak statehood confirms that the operation of municipalities as self-governing units has shown great stability in the administration of matters entrusted to them. At present, municipalities, with their own efforts and the creation of the necessary legislative and financial conditions by the state, have the prerequisites to achieve not only stability in the approaches and implementation of self-government and delegated performance of state administration, but also prerequisites for achieving stability of results. In the indicated sense, municipalities represent an element between civil society and a democratic state, and this position has the ability to influence not only the nature of territorial self-government in the future, but also the nature of (Palúš et al., 2018, s. 10–11). In the light of this context, it is natural that the constitutions of the two states, which are the subject of our interest, grant municipalities the right to self-government, albeit in different ways. The Czech Constitution guarantees within the Fundamental Provisions of the first Chapter in Art. 8 “self-government of territorial self-governing units” and subsequently in Art. 100 par. 1 states that “territorial self-governing units (ie also municipalities – authors' note) are territorial communities of citizens who have the right to self-government”.

In Slovak conditions, the right of a municipality to self-government belongs to the implied constitutional norms, which the constitution does not explicitly enshrine, but it can be derived by a logical interpretation of constitutional norms governing territorial self-government, especially if we interpret them in relation to the principles on which the constitution is based (Palúš, 2017, s. 391). This was also confirmed by the Constitutional Court of the Slovak Republic, when it stated: “Unlike the constitutional norms of other European countries, the Constitution does not explicitly state the right to self-government, but in the opinion of the Constitutional Court it is from Art. 64 and 64a (“Independent ... self-governing”) of the Constitution in connection with the democratic character of the Slovak Republic resulting from Art. 1 deducible” (Judgment of the Constitutional Court of the Slovak Republic of 10 May 2017, file number PL ÚS 4/2016).

Undoubtedly, one of the most important rights of municipalities deriving from the content of the right to self-government is their right to adopt generally binding local legislation,

which legal theory classifies among the formal sources of law. If we perceive municipal self-government as a form of public power, then we must evaluate the normative power of municipalities as an irreplaceable part of their activities, among other things, because municipal self-government should guarantee the unity of the legal order through its normative but also individual legal acts., or more precisely to provide legal certainty for natural and legal persons so that they operate in the same legal environment at the level of the state and municipalities, especially in terms of principles and application of law. That is also why the legislative regulation of municipal normative activities deserves precision in terms of its content and process.

In accordance with this statement, the authors of the presented paper aim to provide a brief, but at the same time concise, analysis of the normative activity of municipalities in the Czech Republic and the Slovak Republic, focusing on common and different elements. They focus their attention on the evaluation of the constitutional and legal basis of municipal legislation, the characteristics of generally binding legal regulations of municipalities as sources of law, the procedural side of their adoption, as well as the exercise of state supervision over the mentioned activities of municipalities. The authors will also point out the problem areas of the current legislation and offer possible solutions.

Constitutional basis of municipal legislation

The issuance (adoption) of legal regulations of municipalities in both states has its basis directly in the constitution, but the legislator chose a different approach, which is probably also related to the structure of municipal bodies. On the other hand, in the constitutions of both republics, the division of municipal legislation is based on two types of municipalities power – independent and delegated.

The Czech Constitution in Art. 104 par. 3 states: "councils may, within the limits of their competence, issue generally binding decrees". It follows from the content of Art. 79 par. 3 of the Constitution that "local self-government bodies may issue legal regulations on the basis of and within the limits of the law, if they are authorized to do so by law".

It follows from the above provisions that the legislator in the Czech Republic distinguishes two types of legal regulations at the municipal level: generally binding decrees adopted by the municipal assembly (hereinafter also municipal council) within the independent competence of the municipality, while the title of the decree is determined directly by the constitution, and legal regulations adopted by the council of the municipality (not municipal council), while the title of the legal regulation is determined by Act no.128/2000 coll. on Municipalities (Municipal Establishment), as amended – hereinafter referred to as the Act on Municipalities or the Act on Municipal Establishment. While the constitution in the seventh chapter, entitled "Territorial self-government", refers to generally binding decrees, and to the legislation adopted by the council of the municipality, the constitution is mentioned in the third chapter, which is devoted to executive power, which also structurally suggests that this type of legislation (municipal regulation) represents the exercise of executive power, it is linked to the delegated powers of municipalities (delegated performance of state administration), which is ultimately managed and controlled by the government.

In this context, a few words are needed to say about the council of the municipality, all the more so because its Slovak equivalent, council of the municipality is not a municipal body in the conditions of the Slovak municipal self-government, but only a body of a municipal council and the scope of its powers is incomparably narrower than of the council of the municipality in Czech Republic. In the Czech conditions, council of the municipality acts as the executive body of the municipality in the area of independent competence, which is elected by the municipal council from among its members and is also responsible to it for the performance of its function. It is also a municipal body that maintains the continuity of the functioning of municipal self-government in situations where the municipal council is dissolved by continuing its activities until the creation of a new council of the municipality after the election to the municipal council. In municipalities where the municipal council has less than 15 members, the council of the municipality is not created, so in practice that applies to municipalities with less than 10,000 inhabitants. However, the legal limit on the number of deputies, even for the smallest municipalities, allows them to appoint 15 members of the council and thus create a council. In other words, in municipalities with less than 10,000 inhabitants, it only depends on the political choice of the previous municipal council whether the council of the municipality will be established (Koudelka, 2007, s. 195). In municipalities where the council of the municipality does not exist, its powers are divided by law between the municipal council and the mayor of the municipality. In terms of the content of our contribution, it is essential that in such cases the municipal regulations are adopted by the municipal council, or vice versa in municipalities where no council of the municipality is created, both types of legislation, i.e. generally binding decrees and regulations of the municipality are adopted by the municipal council.

Even in the Slovak Republic, the starting point of the constitutional regulation of municipal legislation (municipal normative process) is the distinction between the independent and delegated powers of the municipality. Based on Art. 68 of the Constitution of the Slovak Republic in matters of territorial self-government and to ensure the tasks arising for the self-government of the municipality from the law, the municipality may issue generally binding regulations (exercise of territorial self-government – independent competence). According to Art. 71 par. 2 of the Constitution of the Slovak Republic, with the exercise of state administration, a municipality may issue, within its territorial competence and on the basis of a delegation within its law and within its limits, a generally binding regulation (exercise of state administration – delegated competence).

At first glance, two differences from the constitutional regulation in the Czech Republic are visible, the first is the entity implementing the norm-setting of the municipality, in both cases it is the municipal council. The second difference is more serious and problematic, the Constitution of the Slovak Republic and the legal regulations do not distinguish in the title of the legal regulation of the municipality, whether it is a legal regulation issued by the municipality by exercising its delegated or independent competence, which in practice often brings problems and this situation must be considered from the legislator point of view as an unfortunate solution (Orosz a kol., 2009, s. 136). It is true that in legal theory and in pedagogical activities (Machajková a kol., 2012, s. 181; Drgonec, 2018, s. 292), but also in the practice of municipalities, a distinction is used, namely: self-government regulation, according to Art. 68 of the Constitution and the administrative

regulation according to Art. 71 par. 2 of the Constitution. Personally, we are of the opinion that this distinction could also be used in legislation, but it would require a change in the constitution, and it is difficult to assume that in the spirit indicated.

It is also possible to agree with the opinions as to whether the labeling of legal regulations issued by municipalities by a "generally binding regulation" is not unnecessarily long or unnecessarily complicated (Jesenko a kol., 2015, s. 34). If we proceed from the general characteristics of each legal regulation, or a normative legal act, features such as generality and legal binding are its immanent and inseparable part. This comment can also be applied in relation to generally binding decrees adopted by municipalities in the Czech Republic, all the more so because municipal regulations do not have any other legal attribute, which does not mean that they are not legally binding, or more precisely that they would not be of a general nature in relation to the administrative district of the municipality which issued them.

Challenging in terms of unambiguous interpretation is the problem of defining the normative activity of municipalities, which means identification of the range of issues (matters) that may be subject to normative regulation from the level of municipal councils within their independent competence. The constitutional regulation in both countries is in this respect general, which is quite natural, as it is contained in the basic law of the state and is therefore supplemented by the relatively broad case law of the relevant constitutional court.

From the content of Art. 104 of the Constitution of the Czech Republic, according to which "councils issue generally binding decrees within the scope of their competence", from the point of view of our contribution, several interrelated connections follow. The entity authorized to issue generally binding decrees is the municipality (municipal council/municipal assembly), to whom the constitution grants the right to self-government, and which also has legal personality. The very authority of a municipality to issue the said legal regulations is a manifestation of its right to self-government, and thus to the autonomous organization of its affairs within the scope of the law. It follows from the systematic inclusion of the analyzed article in the seventh chapter of the Constitution entitled "Territorial self-government" that binding decrees have the nature of legal regulations issued within self-government. The Municipal Assembly may issue them in matters belonging to territorial self-government, according to legal terminology in matters of independent competence of municipalities, which are defined in the Act on Municipalities, either by calculation of various activities or by general determination of their tasks (Kopecký, 2010, s. 140–144). In accordance with the constitutional rule that obligations may be imposed only on the basis of the law, within its limits and in the manner provided by law (Article 2 par. 3 of the Constitution of the Czech Republic and Article 4 par. 1 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms) and subsequent case law of the Constitutional Court of the Czech Republic, municipalities may impose obligations in the form of generally binding decrees only if they are authorized to do so by law (Klíma, 2010, s. 579). In accordance with § 10 of the Act on Municipalities, a municipality may impose obligations in its independent competence by a generally binding decree in the cases specified under letter a) to c) of the said paragraph and also "if so provided by a special law" (letter d) of the cited provision.

30	ARTICLES Igor PALÚŠ Marie ŠCISKALOVÁ	Municipal legislation in the Czech Republic and the Slovak Republic
----	---	--

From the content of § 10 letter a) to c) it follows in general that the municipality may impose obligations in matters of public order in the form of a generally binding decree by specifying activities that could disrupt public order in the municipality or would be contrary to good morals, protection of health and property, and therefore these activities may be carried out only in the places and at the times determined by a generally binding decree. It is also possible to stipulate that such activities are prohibited in some publicly accessible places. Obligations may also be imposed for the implementation of publicly accessible sports and cultural events, dance parties and discos, but also to ensure the cleanliness of streets, environmental protection, or the protection of local greenery, etc.

We believe that this method of legislative definition of the municipality's ability to impose obligations through its legislation is clearer in terms of clarity and subsequent implementation and in terms of legal certainty than the one that can be encountered in Slovak conditions (see below).

In the Slovak Republic, the basis of the normative activity of municipalities in the area of independent competence, can be found in the already mentioned Art. 68 of the Constitution of the SR. It follows from its content that municipalities can adopt a generally binding regulation of two kinds: "in matters of territorial self-government" and "to ensure the tasks arising for self-government from the law". The latter reason was not in the original text of the constitution, it became part of it on the basis of the constitutional amendment in 2001. This happened because in practice disputes arose due to the fact that laws establish certain tasks for municipalities in the field of territorial self-government, while state authorities (prosecutors' authorities) often considered these legal tasks to be a legal authorization under Art. 71 par. 2 of the constitution and subsequently assessed them as exceeding the normative activity of municipalities. In the interest of removal/ restriction on interpretative disputes, the legislator amended Art. 68 of the Constitution of the Slovak Republic to its current form (Trellová, 2018, s. 193).

Legislative power according to Art. 68 of the Constitution, may therefore be applied by the municipality at any time and without authorization in law, but it cannot apply it to an unlimited extent and to regulate all social relations existing in its territorial district. In accordance with the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic, the municipality may apply norm-setting only in that part of the administration of internal affairs which implements the municipal self-government pursuant to Art. 65 of the Constitution of the SR. In addition to this constitutional article, the municipality may regulate other relations by its regulation, but only if its legislator grants a mandate for norm-setting activities (Judgment of the Constitutional Court of the Slovak Republic of 13 May 1997, file no. II. ÚS 19/97). This is a narrow interpretation of the independent competence of municipalities when issuing regulations, which is probably based on the fact that the Constitution of the Slovak Republic explicitly guarantees municipalities independence only through the legal personality granted in Art. 65 par. 1 of the Constitution, in matters of management of their own property and their own financial resources. The above interpretation of the Constitutional Court raises several reservations in legal theory (Jesenko a kol., 2015, s. 64–65; Kanárik, 2001, s. 38–41).

As in the Czech Republic, general legislation is limited by constitutional restrictions related to the protection of fundamental rights and freedoms (Article 2 (2) and (3), Article 13 (1)

and (2) of the Constitution of the Slovak Republic). Although the Constitutional Court recognizes that the municipality may, by its generally binding regulation pursuant to Art. 68 of the Constitution, set obligations even without explicit legal authorization, the condition is that it is a concretization, a more detailed regulation, an obligation that is otherwise supported by law, i.e. it is established as a basis by law (Judgment of the Constitutional Court of the Slovak Republic of 6 June 1998, file no. II. ÚS 60/97). The Slovak Act on Municipal Establishment (Act No. 369/1990 Coll. On Municipal Establishment, as amended) does not enshrine the range of obligations that municipalities could impose by their generally binding regulation (as is the case in Czech conditions), so in practice we can observe situations where a municipality imposes an obligation that has no basis in law (this happens mainly in the case of small municipalities). There is a legislative procedure to correct such a situation, but it would be much more effective if the legislation prevented such situations from occurring.

As for the normative activity of municipalities in the area of delegated competence, it follows from its constitutional definition that municipalities in both republics may implement it only on the basis of authorization by law and within its limits within the delegated exercise of state administration. The implementation of this form of municipal norm-setting does not bring with it such problems in terms of its content and its interpretation as we mentioned in the norm-setting of municipalities at the level of their independent competence. Which is not to say that no problems accompany it.

In Slovak conditions, the performance of municipal legislation in the analyzed area is associated with a lack of professional competence of some municipalities, especially in the field of environment, education, building regulations or roads/infrastructure (Decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic of 22 March 2017, file no. PL ÚS 18/2014, which also includes an analysis of the exercise of public power in Slovakia within the exercise of self-government and delegated exercise of state administration). This applies mainly to small municipalities, of which there are many in Slovakia, as evidenced by the fact that out of the total number of municipalities, which is around 2,900, 800 are those with less than 500 inhabitants.

In the Czech Republic, critical voices are linked to the categorization of municipalities in the exercise of delegated powers, especially to municipalities with extended powers. In essence, it is a question of whether it is legally acceptable for a municipal council with extended powers to issue regulations (Section 11 (2) of the Municipalities Act), which are also binding on the territory of other municipalities falling within the administrative district of such a municipality. There are consensual opinions (Sládeček, 2009, s. 61) expressing doubts (Kopecký, 2010, s. 152–153), but also those that reject the existing situation, claiming that it is in conflict with the constitutional order of the Czech Republic (Kadečka, 2003, s. 145). We ourselves are inclined to accept the given situation, if its implementation is connected with an increase in the quality of the transferred performance of state administration at the local level.

Legal nature of municipal legislation

The legal nature of municipal legislation can be deduced from its legal force, which is tied to the above-mentioned fact, i. e. whether it is a legal regulation of municipalities adopted by municipalities within their independent competence, or whether it is a legal regulation adopted by municipalities in the area of delegated performance of state administration. We will try to elaborate our thoughts in a more sense, albeit briefly.

In legal theory, we distinguish between absolute legal force and relative legal force. Absolute legal force is understood as different levels of legislation, higher and lower legal force, while the basic rule is that the legislation of lower legal force (level) must not contradict the legal regulation of higher level (force) (Kubu, Hungr, Osina, 2007, s. 42–43). Subsequently, legal regulations, ie also legal regulations of municipalities, can be divided in terms of absolute legal force and relative legal force (Jesenko, 2017, s. 116–117). From the point of view of absolute legal force, legal regulations can be divided into primary (legal) and secondary (by-laws). In the indicated sense, the legal regulations of municipalities, regardless of whether they are issued within their independent or delegated competence, are secondary legal regulations.

However, the situation is different if we look at this legislation in terms of relative legal force, within which we distinguish between original and derivative (derived) legislation. The original legal regulations may also regulate new – not yet regulated – legal relations, their content may also include new legal regulations. In contrast, derivative legislation can only be issued on the basis of the original legal norm, and only for its implementation. In other words, the subject-matter of the regulation of derivative legislation can, in principle, only be the specification of the legal regulation originally contained in the original legal regulation, which is the regulation *secundum et in re legem* (Knapp, 1995, s. 157).

In terms of relative legal force, we consider generally binding decrees of municipalities in the Czech Republic and generally binding regulations of municipalities within their independent competence in Slovakia to be original (primary) local legislation, binding on the territorial district of the municipality that issued them. However, we take note of and respect views that do not agree with our statement (Orosz, Mazák, 2004, s. 79–90). We base our opinion on the fact that the constitutions of both republics enshrine in municipalities a general power to regulate matters falling within their independent competence, the scope and content of which are specified in the case law of the constitutional courts in one and the other state.¹

1 As of 01.01.2022, the system of publishing legal regulations is changing in the Czech Republic. Pursuant to Act No. 35/2021 Coll., On the Collection of Legal Regulations of Territorial Self-Government Units and Certain Administrative Offices, a new publicly accessible information system of public administration "Collection of Legal Regulations of Territorial Self-Government Units and Certain Administrative Offices" was launched.

As of 1 January 2022, the new legal regulations of territorial self-governing units (and non-central administrative authorities) come into force at the moment of publication in the Collection of Legal Regulations, ie at the moment when their originator (municipality) "inserts" them into the Legal Collection via a data box.

As soon as the administrator of the information system (Ministry of the Interior) promulgates the legal regulation in the Collection, he shall notify the territorial self-governing unit thereof. He is then obliged to publish it on his official notice board for at least 15 days from the date on which he was notified of the announcement by the administrator.

The aim of the published materials is to provide future users of the information system of the Collection of Legal Regulations with basic information on new legislation and obligations of municipalities, regions and competent public authorities when promulgating legal regulations or publishing certain other acts stipulated by law from 1 January 2022.

On the contrary, in matters where municipalities perform state administration tasks, they may issue legal regulations, regulations in the Czech Republic and generally binding regulations within the delegated performance of state administration in Slovakia, only on the basis of authorization by law and within its limits, which implies that they constitute derivative legal regulations linked to the territory of the municipality.

As the legal regulations of municipalities have a local character in terms of local scope and taking into account their position within the absolute and relative legal force, it is important to define their position in the system of the legal system within the two republics.

In the conditions of the Slovak Republic, the legislator addresses this requirement more comprehensively, when in § 6 of the Act on Municipal Establishment stipulates that generally binding regulations issued within the independent competence of municipalities must not contradict the Constitution of the Slovak Republic, constitutional laws, international treaties that have been ratified and declared in the manner prescribed by law, and the law. Generally binding regulations of municipalities issued within the scope of delegated performance of state administration may not be in conflict with all the above-mentioned legal regulations and, moreover, with government regulations and generally binding legal regulations of ministries and other central state administration bodies.

The Czech legislator has chosen a different approach, he does not exhaustively state the range of legal regulations to which legal acts of municipal legislation cannot contradict, but it follows from the provisions of the Municipalities Act that generally binding municipal decrees must comply with the law. Although the above-mentioned law does not state this, it follows from the nature of the matter that generally binding decrees of municipalities must not be in conflict with legal regulations which take precedence over the law in the system of sources of law (constitution, constitutional laws, international treaties determined by the Czech legal system). This statement also applies to regulations of municipalities, in the issuance of which, however, municipalities are bound not only by law, but since they have the nature of secondary implementing regulations within the meaning of Art. 79 par. 3 of the Constitution of the Czech Republic, as well as other legal regulations (§ 61 par. 2, letter a) and letter b) point 1 of the Municipalities Act). However, another legal regulation in this regard may also be a generally binding decree issued within the independent competence of a regional self-governing unit (Judgment of the Constitutional Court of the Czech Republic of 25 January 2005, file no. PL ÚS 9/04).

The process of adopting municipal legislation

The process of adopting municipal legislation in both countries shows common but also different elements, which are more numerous and related to the different approach of the legislator to municipalities as subjects of law, but also to the different application of the division of power within the municipal self-government or its authorities. We will first mention the preparation and adoption of generally binding regulations of municipalities in the Slovak Republic, noting that even in this case, the legislator does not distinguish between the adoption of regulations within the independent and delegated powers of the municipality.

The legal regulation of general legislation contained in the Act on Municipal Establishment (Section 6, Paragraphs 3 to 9) is general rather than exhaustive. While the legislative process of adopting and legislative technique of creating legislation of higher legal force – laws, government regulations, generally binding regulations of ministries and other central state administration bodies – is regulated quite precisely (in the sense of detail), in the case of municipal regulations the legislator leaves to municipalities in their creation considerably wide space, which results in an undesirable diversity of regulations in general legislation. Municipalities, following the relevant provisions of the Municipal Establishment Act, regulate the process of adopting general legal regulations, either in the form of generally binding regulations or in the form of internal regulations (directives, principles, rules, etc.), which detail the legislative process to local conditions.

Current legal order does not address the question of which subjects the norm-setting initiative belongs to, i.e. who can submit a proposal for a regulation which the municipal council is obliged to deal with. It follows from the wording of the relevant provisions of the Municipal Establishment Act that they are deputies of the council and the mayor of the municipality. In practice, however, the circle of these entities is much wider, they include council commissions, the head of the municipal office, but also organizations in the founding powers of the municipality, and even legal entities developing business activities in the municipality. The preparation and processing of the text of the draft regulation is usually provided by the municipal office.

The legal regulation of the adoption of generally binding municipal regulations emphasizes the requirement for transparency and public involvement in this process. Its statement is a statutory organization of the comment procedure on the draft regulation, which the municipal council is to negotiate or accept it.

The comment procedure includes the obligation of the municipality to publish on its official notice board (but also on the municipality's website, if established) a proposal for a generally binding regulation of the municipality at least 15 days before the meeting of the council on this proposal. On the day of publication of the draft regulation, the 10-day period begins to run, during which natural persons and legal entities may submit comments on the draft in writing, electronically or orally in the report at the municipal office. It must be clear from the comment who submits it, but the law does not say anything about whether these persons should have any relationship with the municipality, in the form of permanent residence, registered office or activity. It follows from the nature of the matter and the application of the common sense method that in practice the fulfillment of this requirement is required, or at least it should be so.

A comment submitted within the set deadline may propose a new text of the regulation or recommend modification of the published text (addition, deletion, clarification). The draftsman of the regulation will evaluate the comments with the relevant commission, if it is established at the municipal level. It must be clear from the evaluation which comments were complied with and which did not comply and for what reason. The evaluation of the comments must be submitted to the Members in writing, no later than three days before the meeting of the Assembly (municipal council). It should also be added that in the event of exceptional circumstances (natural disaster, a need to prevent damage to property, etc.) no comment procedure on the draft regulation will take place.

Experience confirms that the comment procedure is accompanied by formalism on the part of its actors and a lack of interest on the part of the public. It happens, for example, that the evaluation part of the comment procedure submitted by the petitioner does not always have the content parameters required by law (e.g. insufficient justification of unaccepted comments) (the petitioner informs deputies of his opinion on comments only orally at the beginning of the council meeting). On the other hand, it is common that the inhabitants of the municipality are not interested in comment proceedings and in real life they become acquainted with the norm that regulates their behavior in the territorial district of the municipality only when the competent authorities start to apply it to them. Only then do they start to comment on her or disagree and demand a change.

However, Slovak municipal legislative norm-setting has long been accompanied by two other ailments. The first is the inappropriate legislative technique of creating generally binding regulations, consisting in the so-called "Rewriting" of the legal text (or another type of source of law) into the text of the municipal regulation. It is an approach that brings a number of problems manifested in the application practice of municipalities. Another negative phenomenon conditioned by freedom of information is the so-called "Copying" of generally binding regulations of other municipalities searched through internet search engines. It is the Internet search and uncritical download of the texts of regulations of other municipalities (usually larger or district municipalities) that is the cause of the mass expansion of the number of legally non-compliant generally binding regulations (Tekeli, Hoffmann, 2014, s. 224–225). It should be noted that the regulations of another municipality may be a suitable inspiration for the creation of a regulation of the municipality taking over it, but at the same time it should be borne in mind that the regulation of that municipality is primarily a concretization of the legislation on its conditions, than in the municipality that adopts the regulation.

The generally binding regulation of the municipality is approved by the municipal council by a 3/5 majority of the present deputies. It will then be signed by the mayor of the municipality no later than 10 days after its approval by the council.

The Czech legislator conceived the adjustment of the legislative process related to the adoption of municipal legislation in a completely different way than we analyzed it in Slovak conditions. The Act on Municipalities mentions this issue very briefly, but rather concisely, but it is regulated in detail in the "Rules for issuing legal regulations of municipalities and regions". It is a methodological tool developed by the Ministry of the Interior of the Czech Republic and published as an appendix in the magazine Verejná správa (en: Public Administration) (weekly of the Government of the Czech Republic), no. 14 of 2003. The content consists of three parts – introductory provisions, legislative process and legislative and technical rules. Although the methodological aid does not have the character of a legal regulation, its importance and the associated obligation is given by the obligatory nature of the control of the issuance of legal regulations by municipalities from the point of view of state supervision (see below).

In particular, we want to highlight the section on legislative and technical rules – also taking into account the absence of a similar document in Slovakia – which form the cornerstone of the formal and content level of legislation. By observing them, the municipality as a subject of law is bound (Article 2 (1) of the Methodological Aid), the requested subjects also take

a position on their observance within the comment procedure, and their observance is subject to control as part of state supervision in relation to municipal legislation.

The methodological aid does not address the issue of the normative initiative, i. e. does not determine who can file a generally binding decree. It only stipulates that such a proposal will be factually prepared by the processor, who according to the nature of the matter (and also the size of the municipality) may be the relevant department of the municipal office, its employee or group of employees. The proposal must include an explanatory memorandum, which includes an assessment of the existing legal situation, the rationale for the proposed legislation, its financial and economic impact on the general budget, as well as the impact on the workforce and population of the municipality.

The comment procedure is provided by the processor, if it is the individual, the comment procedure is provided by – according to local conditions – the secretary of the municipal office, or the mayor of the municipality. From the formal and content side of the comment procedure, two things are interesting. The first is the fact that only entities selected by the municipality (e.g. other departments of the municipal office, legal entities affected by the proposed legislation of the municipality, bodies designated by a special regulation, etc.) participate in the comment procedure, the second peculiarity lies in the fact that the comment procedure does not take into account natural persons, the inhabitants of the municipality, which seems to us to be a negative aspect of the legislative process, especially if we take into account that the inhabitants of the municipality are a source of power in local conditions but within the direct forms of municipal democracy.

The deadline for comment proceedings is usually 15 days, but it can be shortened or extended depending on the complexity and scope of the proposed legislation. If the addressed subjects take different positions on the proposed legislation, they need to be discussed with them and an attempt must be made to achieve a unifying procedure. However, the methodological material does not state who should do it, but it is clear from the nature of the matter that it should be the processor, or – depending on local conditions – the secretary of the municipal office or the mayor of the municipality. The course and results of the comment procedure are stated by the processor in the submission report, which will be delivered to the deputies of the municipal council together with the draft legal regulation of the municipality. It should be clear from the submission report with whom the processor discussed it and with what results.

The methodological material recommends that in the municipalities where the council of the municipality is established, it discusses the proposed legal regulation and informs the deputies of the municipal council (Assembly) about its opinion at the meeting at which they discuss the legal regulation or vote on it.

Generally binding decrees of the municipality are adopted by the Council (Assembly) by a majority of all its members. The municipal regulation is adopted by the council of the municipality with the same quorum, i. e. by a majority of all its members. In municipalities where the council of the municipality is not established, the municipal council (Assembly) adopts the municipal regulation. The legal regulations of the municipality are signed by the mayor and his deputy (vice-chairman), alternatively the mayor of the city and his deputy.

According to official data, more than 20,000 generally binding decrees were issued in the Czech Republic in 2020, of which up to 76% were related to local fees (which is probably also related to the amendment to the Local Fees Act), 10% were related to the municipal waste system and 14% concerned other issues related to the life of cities and municipalities in the Czech Republic. The identified shortcomings in the content of generally binding decrees also correspond to the above structure. They mainly concern local fees, e.g. insufficient definition of public space for local fees for the use of public spaces, provision of relief or exemption from fees, exceeding the permitted rate of fees, method of payment of local fees, etc.

Of the formal shortcomings, the most common were – non-disclosure of information about the meeting of the municipal council, shortcomings in the reports of the municipal council meeting (e.g. non-approval of the council agenda, missing record of the course and results of municipal council voting, missing mayor's signature, etc.), shortcomings in the registration of legal regulations of municipalities, but also non-dispatch and delayed sending of issued legal regulations of the municipality (all data are taken from the Information on the Activities of the Department of Public Administration, Supervision and Control of the Ministry of the Interior for 2020).

An important part of issuing municipal regulations is the institute of their publication. The publication of legislation generally consists in its publication in an official, predetermined manner. It is a necessary condition for its validity and application of the principle of *ignorantia non excusat* (ignorance of the law does not justify it). In other words, the importance of the principle of publicity lies in the fact that the legislation is not applied to its addressee before they have the opportunity to become acquainted with its content.

The method of publishing municipal legislation and the associated validity and effectiveness are very similar in both countries surveyed. It follows from their legal regulation that the legal regulations of the municipality must be promulgated, which is the conditions of validity. The declaration shall be made by posting it on the official notice board of the municipality (municipal office) for a period of 15 days. In addition, in the Czech conditions, the legal regulation of the municipality may be (subsidiary) published in the usual way, in Slovakia, a generally binding regulation may also be published on the municipality's website. For the sake of completeness, it should be added that in the Czech Republic, the regulation of a municipality with extended powers will also be published on the official notice board of municipalities operating in the administrative district of this municipality.

The legislation of the municipalities in both states shall enter into force on the fifteenth day after it is posted on the official notice board, unless they stipulate a later entry into force. In the case of a justified public interest, it is exceptionally possible to determine the earlier beginning of the effectiveness of the legal regulation of the municipality, but not earlier than on the day of its promulgation. The legal regulations of the municipalities must be accessible to everyone at the office of the municipality that issued them.

State supervision over the issuance and content of municipal legislation

In this area, the legislation in the two countries shows the most significant differences, especially in terms of the form of its implementation by the state. The Czech legislation is characterized by the obligation to control general legal regulations, which has its basis in the provisions of § 12 par. 6 of the Act on Municipalities, pursuant to which the municipality shall immediately after the promulgation of the general legal regulation send the given legal regulation to the designated state body – a generally binding decree to the Ministry of the Interior of the Czech Republic and the municipal regulation to the regional authority. The said authorities are entitled to assess whether the given legal regulation is in accordance with the law, or as for the regulation of the municipality, also with other legal regulations. If a generally binding decree of the municipality contradicts the law, the Ministry of the Interior shall invite the municipality to take corrective action. If the municipality does not do so within 60 days, the ministry decides to suspend the effectiveness of the decree and at the same time sets a reasonable period of time for the municipality to correct it. If the municipality, or its Council (Assembly) will not carry out the remedy within the specified time limit and no appeal has been filed against the decision of the Ministry of the Interior, the Ministry shall submit a proposal to the Constitutional Court of the Czech Republic for the annulment of a generally binding decree of the municipality. If an appeal was filed against the Ministry's decision and the Ministry did not comply with it, the procedure is similar to the ones we mentioned above.

A similar procedure, especially in the first phase, is in relation to the control of the municipal regulation, with the difference that the main subject is not the Ministry of the Interior, but the regional office (§ 125 par. 1 of the Act on Municipalities). The difference is related to the second phase of the inspection, as the decision of the regional authority to suspend the municipality's order cannot be appealed, which means that if the municipality, its competent authority does not correct it, the director of the regional office within 30 days from the date of expiry of the deadline for the correction, sends the constitutional court a proposal to repeal the municipal regulation.

A special situation arises in the case of a clear conflict of general legislation (decrees, regulations) with human rights and fundamental freedoms. In such case, the Ministry of the Interior, or regional office, suspend the effectiveness of the decree/ municipal regulations without a prior call for redress. It is possible to agree with the opinion that the word "may" in these cases should be interpreted in terms of the competence of the Ministry of the Interior/ regional office as a duty, not in terms of their discretion (Pavlíček et al., 2011, s. 984). In the event of a breach of human rights and fundamental freedoms, it should be the responsibility of both institutions concerned to suspend the general legislation without undue delay as soon as they reach such a finding. The further process of establishing the rule of law is the same as we mentioned above, but shortened by 60 days.

The state's supervision over general legislation in the Slovak Republic is conceived on other basic grounds and seems more complicated, which is probably due to the structure of the entities that perform supervision, but also to the absence of its obligation as known by Czech legislation.

In the system of state supervision, the prosecutor's office plays an important role, which – unlike in the Czech Republic – is based on the Romanesque model and part of its competence is to supervise compliance with the rule of law in public administration and thus local self-government. However, its position in this process is specific, the prosecutor does not have the right to annul, change or correct the decision of a public administration body, nor does he have sanctioning powers against its entities in the event of a violation of the law. The prosecutor can implement the means of prosecutor's supervision in relation to public administration bodies (in our case municipal self-government) exclusively in the form of recommendations and proposals (Palúš et al., 2016, s. 415–418).

In terms of the content of our contribution, such a legal remedy is mainly the prosecutor's protest (besides it, the prosecutor's warning, but we will not pay attention to it), which may file against a generally binding municipal regulation (it does not matter whether it is a regulation adopted within independent or delegated competence of municipalities) if he/she considers that it contravenes the law or other generally binding legal regulation. The prosecutor files a protest on the basis of the results of the review of the observance of legality in the territorial self-government, which he is entitled to carry out at his own discretion, or on the initiative of a natural person or legal entity. He is obliged to process the complaint within two months from the day when it was assigned to him, and he shall immediately notify the submitter of the method of handling. In other words, the control of the legality of general legal regulations (municipal regulations) is not obligatory in Slovak conditions.

If the municipal council against which the protest was filed finds that the protest is justified, it is obliged without undue delay, no later than 90 days from the delivery of the protest, to repeal the order or replace it with a generally binding municipal order in accordance with the law, or with other generally binding legal regulations. If the protest is not granted, the prosecutor is entitled to file a lawsuit in the administrative court.

If, after review, the administrative court finds that the action is well founded, it shall declare by order that the regulation, part or provision thereof is inconsistent, thereby rendering the regulation (part or provision) invalid. Subsequently, the municipality (its council) is obliged within 6 months from the entry into force of the administrative court decision to bring the relevant regulation issued in matters of municipal self-government, in accordance with the law and the regulation issued within the delegated powers in accordance with law, government regulation and generally binding regulations of ministries and other central state administration bodies. If it fails to do so, the regulation, part or provision thereof shall cease to be valid.

The Constitutional Court of the Slovak Republic acts in a subsidiary manner in matters of compliance with legal regulations in relation to generally binding regulations of the municipality, i. e. in the case of their compliance with the Constitution of the Slovak Republic, constitutional laws and international treaties, with which the National Council of the Slovak Republic gave its consent, the Slovak Republic ratified and declared them in the manner prescribed by law (Drgonec, 2019, s. 1135). The Constitutional Court acts on the basis of a proposal of an authorized subject (Article 130 (1) (a) to (f) of the Constitution). In summary, in the Slovak Republic, the prosecutor's office and administrative courts take care of the legality of generally binding municipal regulations; the Constitutional Court of the Slovak Republic decides on their constitutionality.

Conclusion

We do not intend to assess municipal legislation in both countries in terms of where it is better or worse, not least because they are two separate systems that live – so to speak – their own legislative and application lives in their countries. We just want to briefly summarize the features common and differently related to the content of the issue, which was the subject of our interest in this article.

Both states consider municipal legislation as an important part of the legal order and try to guarantee its unity through it and thus provide legal certainty to natural persons and legal entities that they operate in the same legal environment at the state and municipal levels. That is why the basic starting points of municipal legislation are regulated directly in the constitutions of the republics and legal theory perceives them as formal sources of law.

There are significantly more differences, they are reflected in the titles of the municipal legal regulations and others are related to the division of power in municipal self-government, different forms of ensuring the legislative process of adopting municipal legislation and especially different organization of state supervision over normative activity of municipalities.

In turn, this means that in the Czech Republic, general legal regulations are adopted by two municipal bodies (Assembly (municipal council), council of the municipality), and in Slovakia by one (municipal council). The legislative process of adopting municipal legislation in the Czech Republic is centralized through the Methodological Instruction prepared by the Ministry of the Interior of the Czech Republic and its observance is part of state control; in the Slovak Republic, the legislative process is regulated by the municipalities themselves, either by their own regulation or in the form of internal regulations (principles, rules, directives), into which they reflect the relevant provisions of the Municipal Establishment Act. The state's supervision over the norm-setting of municipalities is different, in the Czech Republic it is simpler (implemented by state administration bodies – Ministry of the Interior, regional authorities) and due to the obligation of control probably more effective, in Slovakia more complicated from the point of view of entities performing it and to some extent less efficient as it is not mandatory.

However, differences could be a source of mutual inspiration wherever this could yield better results in an area other than those of the current legal situation. For example, the quality of municipal legislation in Slovak conditions would certainly benefit from the creation of a methodological tool for issuing municipal legislation, such as governing municipalities in the Czech Republic. At the same time, the use of this experience would not require any major legislative changes.

References

DRGONEC, J. *Ústavné právo hmotné*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. BECK, 2018. ISBN 978-80-89603-57-2.

DRGONEC, J. *Veľké komentáre. Ústava Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Bratislava: C.H. BECK, 2019. ISBN 978-80-89603-74-9.

Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly ministerstva vnitra za rok 2020. Praha, 2021. ISBN 978-80-7616-084-2.

JESENKO, M. a kol. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2015. ISBN 978-80-8152-372-4.

JESENKO, M. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2017. ISBN 978-80-8152-539-1.

KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. BECK, 2003. ISBN 8071797944.

KANÁRIK, I. Ústavnosť všeobecne záväzných nariadení obce. *Správni právo*. 2001, roč. XXXIV, č. 1. ISSN 0139-6005.

KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 4. rozšířené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2010. ISBN 978-80-7380-261-5.

KNAPP, V. *Teórie práva*. Praha: C. H. BECK, 1995. ISBN 8071790281.

KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Wolters Kluwer, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8.

KOUDELKA, Z. *Samospráva*. Praha: Linde Praha, 2007. ISBN 978-80-7201-665-5.

KUBU, L., HUNGR, P. a OSINA, P. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, 2007. ISBN 978-80-7201-637-2.

MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 6. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012. ISBN 9788089447749.

MIKULE, V. K ústavním základům územní samosprávy. In: Kysela, J. ed. *Deset let Ústavy České republiky, východiská, stav, perspektívy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86-432-45-9.

OROSZ, L. a MAZÁK, J. *Obce a samosprávne kraje v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Košice: Mayor Group, 2004. ISBN 80-969128-0-1.

OROSZ a kol. *Ústavný systém Slovenskej republiky* (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy). Košice: UPJŠ, 2009. ISBN 978-80-7097-777-4.

PALÚŠ, I. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2016. ISBN 978-80-8152-442-4.

PALÚŠ, I. *Právo obce na samosprávu. Štát a právo*. 2017, roč. 4, č.4 ISSN 1339-7753.

PALÚŠ, I. a kol. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy, 2018. ISBN 978-80-8152-663-3.

PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda*. II. Díl. *Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011. ISBN 978-80-87212-90-5.

Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí a krajů. Metodická pomůcka. Veřejná správa. Týdeník vlády České republiky. 2003, č. 14 (příloha).

SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Wolters Kluwer, 2009. EAN 9788073573829.

TEKELI, J. a HOFFMANN, M. *Zákon o obecním zřízení. Komentár*. Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-034-2.

TRELLOVÁ, L. *Ústavnoprávní aspekty územní samosprávy*. Wolters Kluwer, 2018. ISBN 978-80-8168-842-3.

Authors

prof. JUDr. Igor Paluš, CSc.

The Institute of Public Administration and Social Policy

Faculty of Public Policies in Opava, Silesian University in Opava

Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava, Czech republic

igor.palus@fvp.slu.cz

JUDr. Marie Sciskalová, Ph.D.

The Institute of Public Administration and Social Policy

Faculty of Public Policies in Opava, Silesian University in Opava

Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava, Czech republic

marie.sciskalova@fvp.slu.cz

CHALLENGES RELATED TO LOCAL GOVERNMENTAL CLIMATE POLICY BY THE EXAMPLE OF MUNICIPALITIES OF THE *POVIAT* OF JĘDRZEJÓW

Paweł Ostachowski
Joanna Podgórska-Rykała

Abstract

The climate policy is currently one of the most discussed issues in Central and Eastern Europe. Carbon neutrality, declared by European Union countries to be achieved until 2050, is going to be particularly difficult for such large countries as Poland in the said region. In this paper we focus on the issues related to investments in air and climate protection with particular consideration of the Polish conditions on the level of local government and underline importance of the local government unit of Polish *powiat* as a convenient area for investment-related cooperation of municipalities, aiming at energy transition of these units into areas friendly for both inhabitants and climate. The research problem is to define most important changes faced by local authorities to implementing in local climate policy. This paper also presents thoughts on development of the idea how to plan local investments to be used in order to achieve energy transition in Poland, it also includes an empirical analysis of investment activity of local authorities in the years 2010–18 in terms of air and climate protection in the *powiat* of Jędrzejów situated in the Świętokrzyskie Voivodeship. The considerations included in the research part of the paper were based on results of analyses of local documents, financial reports of local governments being analyzed and information contained in publicly available statistical data.

Keywords

environment, climate policy, local authorities, air protection, local expenses, energy transition, low-carbon economy

Introduction

Activities in the field of environment and climate protection are the crucial part of public services. They are also generate great costs, in reference to both economic and social aspects, however research (Wolska, 2010, p. 60) shows that benefits resulting from climate protection investments turn to be profitable in the longer perspective, regardless of costs being borne. *Constitution of the Republic of Poland* directly refers to environmental

protection in the art. 86 and 74. According to the art. 86, everyone is obligated to take care of environment and bears responsibility for its deterioration caused by them, while in the art. 74 the lawmakers defined the obligations of public authorities in the field of environmental protection. The regulations include the term of ecological security that is strictly related to the rule of sustainable development (Provińska 2012, p. 303). Its legal definition in the Polish law is included in the *Environmental Protection Act*¹, of April 27, 2001, according to which (art. 3 sect. 50) sustainable development is social and economic development involving the process of integration of political, economic and social activities, while maintaining natural balance and stability of basic natural processes, in order to guarantee the capability to meet basic needs of certain communities or citizens from the currently living and future generations.

The issue of global warming became the subject of international discussion already in the late 1970s. Then the United Nations held the world-wide climate-related conference in Geneva that initiated subsequent events focused on this matter. In 1988 the United Nations Environment Programme (UNEP) and the World Meteorological Organization (WMO) established the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) in order to regularly provide political decision makers with results of scientific research on climate changes, their effects and future threats, as well as possible variants of adaptation and mitigation of these effects.²

The first report prepared by IPCC had become a reason to hold the United Nations Conference on Environment and Development in June 1992 in Rio de Janeiro, called "Earth Summit". In turn, these events resulted in changes of lines of action regarding international climate policy, including adoption of *Action Programme – Agenda 21* (Grabowska, 2001, p. 31–40), being the document representing the method of development and implementation of sustainable development programmes as parts of local policies. Unfortunately, subsequent accession of Poland to the United Nations Framework Convention on Climate Change³ in the early 1990s and the Kyoto Protocol (Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 8. Maja 1992 r.). (Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r.)⁴ in 2005 has not caused revolutionary changes, when it comes to management of environment and climate protection, neither at national level, nor locally. Even the stipulations of the Paris Agreement (Porozumienie paryskie do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r.),⁵ adopted in December 2015, or the climate summit held in Katowice have not resulted in such changes. Although in recent years we have witnessed intensified awareness regarding this global problem, both among public decision makers and the society, the activities initiated by the Polish government have only minor impact on local policies and investments. Lack of strategic intersectoral cooperation and long-term effect-oriented plans results in poor correlation between certain elements of this interlinking system.

1 See more: Polish Journal of Laws of 2019, pos. 1396 as amended.

2 See more: <https://www.ipcc.ch/about/>, accessible on January 18, 2021.

3 See more: Polish Journal of Laws of 1996, no. 53, pos. 238.

4 See more: Journal of Laws of 2005, no. 203, pos. 1684.

5 See more: Journal of Laws of 2017, pos. 36.

Though local government authorities identify needs in the field of air and climate protection more and more frequently as a part of their investment policies, inclusion of these type of objectives and priorities in strategic documents alone (for example, development strategies) does not result in actual affects. The scope of these documents, especially diagnoses contained therein, generally does not include more detailed analyses of air pollution, emissions of greenhouse gases, energy balance of local infrastructure and public utility buildings or state and perspectives of development of energy technologies based on natural gas or renewable energy sources, as this is mostly a result of lack of respective regulations and systemic nation-wide solution in this matter. In turn, these deficiencies result in omission of the issue of climate in local policies, leading to its underestimation by local government authorities.

This situation is also significantly influenced by the fact that environment-related investments, co-funded from EU funds, in municipalities are strongly focused on sewage systems. Considering such starting conditions, only few local government units⁶ decide to take radical steps in the field of energy transition and undertake activities towards cooperation with adjacent units (for example, within the *powiat* structure), that would seem not just good, but, indeed, the desired orientation.

We already know that the European Climate Change Programme (ECCP) initiated in 2020 and based on voluntary activities, good practices and market mechanisms has turned out to be a tool with too less influence of authorities of European Union member states. Also, the first EU climate and energy package, planned until 2020 and adopted in Brussels on December 11, 2008, has not caused systemic changes of the approach of Polish public authorities towards investments in this field.⁷ At the local government level the intended effect was reached only in the light of the perspective of no possibility to acquire EU funds for the period 2014–20 for such investments like thermal modernization of buildings, replacement of high-carbon heating sources or implementation of renewable energy sources. In order to fulfill the conditions to be met by beneficiaries of EU funds, since 2015 municipalities have started to develop the so called low-carbon economy plans, coherent with municipal financial balances and other planning and strategic documents at the level of municipalities, *poviats* and *voivodeships* in terms of investments. The process of development of these documents has played a crucial role in disclosure of an extent of the investment loophole in the area of air and climate protection, whose efficient reduction will surely be a challenge in the years or even decades to come. Low-carbon economy plans passed by more Polish municipalities allowed for determination of objectives, tools and methods to be used by local authorities in order to limit CO₂ emissions, increase efficient energy use and enhance use of energy coming from renewable sources. They have also become the documents supportive in implementation of the rule of sustainable

6 A good model example is Kraków. Upon its mayor's initiative the air protection programme includes the provision on implementation of limits regarding use of solid fuels in Kraków, imposed on the regional assembly of the Małopolskie Voivodeship. On January 15, 2016 members of this assembly passed the resolution no. XVIII/243/16 on implementation of limits regarding operation of installations using solid fuels in the City of Kraków. Since September 1, 2019 using solid fuels has been banned.

7 The assumptions that were then adopted for EU states projected their reduction of greenhouse gases emission by 20%, increase of efficient energy use in economy by 20% and increase of share of energy coming from renewable sources by 20% (for Poland by 15 %).

development, adopted in the art. 5 of the *Constitution of the Republic of Poland*, as well as objectives of EU's climate policy (Szafrński, 2014, p. 215).

The considerations included in this paper focus on the issue of investments related to air and climate protection, with particular attention paid to Polish local government conditions. They also try to define most important challenges faced by local authorities when it comes to implementing climate protection policy. In the first part of the paper we underline the role of *powiat* local government as a convenient sphere for investment-related cooperation of municipalities, aiming at transformation of certain units and their surroundings into areas friendly for both inhabitants and climate. In the second part of the paper we present information on development of planning of local investments used in order to achieve energy transition, strictly and inseparably connected with air and climate protection. The third part refers to the problems being presented, by analyzing investment-related activities of local authorities in terms of air and climate protection in the area of the *powiat* of Jędrzejów in the years 2010–18. The selected period is not a coincidence, as it covers the two already completed terms of local authorities (2010–14 and 2014–18). We assume that lack of integrated and strategic cooperation between municipalities of the *powiat* of Jędrzejów regarding expenses on air and climate protection resulted during the years of 2014–18 in poor investment effectiveness in this matter. We assessed that one of the foundations of the reluctantly performed energy transition in municipalities of the *powiat* of Jędrzejów were deficiencies in access to gas systems for inhabitants, hampering their efforts to withdraw from burning solid fuels that are detrimental for air and climate.

The considerations included in paper's research part were based on the results of analysis of the documents passed by *powiat*'s authorities, including the *Development Programme for the Powiat of Jędrzejów for the years 2021–2020* and the resolutions of the nine municipality councils selected for research. Financial reports for the local governments being subject to the analysis also turned out to be helpful, as well as information obtained at the Statistics Poland office in Kielce and the Local Data Bank.

Low-carbon economy plan as a tool of the local government climate policy in Poland

Passing a resolution implementing a low-carbon economy plan is not obligatory for any municipality, however, it does not mean that it is rarely worked on and enacted, as adoption of a low-carbon economy plan has become one of tools used to acquire EU financial assets during the financial perspective for the years of 2014–20. It was not before mid-2017, i.e. quite recently, when this issue became popular and previous local government investments focused on energy transition, so strongly related to air and climate protection, had been performed without complete and reliable investigation of a scale of this problem.

According to the guidelines of Regional Funds for Environmental Protection and Water Management,⁸ a low-carbon economy plan should be developed in a complex way for a certain field of administration. Its main objective is arrangement and organization of activities undertaken by municipalities, helping to limit CO₂ emissions by assessing actual

8 See: Cf.: <https://www.wfosigw.katowice.pl/pgn/wytyczne-do-opracowania-pgn.html>, accessible on January 18, 2021.

conditions in terms of emissions of greenhouse gases. The document should describe specific undertakings that could be performed in future and indicate sources of funds. Each low-carbon economy plan should be based on assessing emissions of greenhouse gases in a given municipality, using information on its energy balance. All these factors are supposed to limit CO₂ emissions, increase efficient energy use and increase use of energy coming from renewable sources.

It is worth noting that passing a low-carbon economy plan in a municipality and specification of certain objectives and funding sources therein are not enough to guarantee that the declarations contained therein will be fulfilled. Acts of planning, i.e. various types of strategies, plans and programmes, constitute the specific category of legal instruments, because their legal character cannot be determined definitely. Some of them are generally applicable, while other are not (Ochendowski, 2006, p. 141–142). Plans developed by municipal institutions generally do not constitute instruments of local law, as they are addressed to the same units that issue them and not external entities (Żuchowski, 2007, p. 70). On the other hand, they are crucial for defining certain types of activities, though they do not provide details on any authorizations or obligations for entities beyond the administration system. As documents, they become instruments by means of which it is possible to meet the requirement to determine reasons, content and results of decisions before they are made, therefore they are used for thoughtful operations of public administration, considering all technical, organizational and financial capabilities and supporting the organizational process, i.e. harmonization of actions and assets (Kozuch, 2004, p. 61).

Climate-related objectives often lose to other priorities of local government investment policies. Authorities of small units, often with moderate own incomes and enormous investment needs, are not even able to file motions for funds for larger projects in the area of energy transition, not to mention supporting inhabitants in their independent activities. Therefore, it seems critical to make effort to create space of climate-related cooperation in each municipality, that should consist in planning coordination and execution of common investments, including the ability to file joint motions for external support, when realizing projects beneficial for energy transition.

Powiat of Jędrzejów – terrain characteristics

Being subject to this analysis, the *powiat* of Jędrzejów is located in the south-western part of the Świętokrzyskie Voivodeship and it borders with the *poviats* of Pińczów, Kielce and Włoszczowa (Świętokrzyskie Voivodeship), Miechów (Małopolskie Voivodeship) and Zawiercie (Śląskie Voivodeship). There are uplands in the southern part of the region, while its northern part is surrounded by ranges of old mountains separated from each other by Nida Basin. All this area is drained by the drainage system towards Vistula via the river of Nida after which the region of *Ponidzie* took its name. (Program rozwoju powiatu Jędrzejowskiego na lata 2016–2020) Lands of the *powiat* of Jędrzejów are one of the oldest human settlement areas in Poland, where multiple archaeological sites are located, even from the Lusatian culture (Kaczanowski, Kozłowski, 2014, p. 46). During the January

Uprising multiple clashes took place at this area and, as retaliation, Russian authorities deprived local towns of their charters. The *poviat* of Jędrzejów, established in the early 19th century, was then a part of the Kielce Governorate transformed into the Kielce Voivodeship in 1919 (Program rozwoju powiatu Jędrzejowskiego na lata 2016–2020). Currently, the said *poviat* has the area of 1,257 km². (Statystyczne vademecum samorządowca – Powiat jędrzejowski 2019) and consists of the nine following municipalities: Imielno, Jędrzejów, Małogoszcz, Nagłowice, Oksa, Sędziszów, Słupia, Sobków and Wodzisław. The largest of them is the urban-rural municipality of Jędrzejów being the administrative centre of the *poviat*. Other towns in the subregion are Małogoszcz and Sędziszów. Their economic and demographic diversification was presented in the table 1.

Tab. 1. Municipalities of the poviát of Jędrzejów – demography and economic activity

Municipality	Area in km ²	Population according to address of residence		Private sector entities	
		2010	2018	2010	2018
Imielno	101	4,501	4,404	149	212
Jędrzejów	227	29,143	28,095	2,420	2,648
Małogoszcz	146	11,821	11,621	774	848
Nagłowice	117	5,289	4,956	232	287
Oksa	91	4,802	4,598	230	243
Sędziszów	146	13,008	12,555	784	809
Słupia	108	4,425	4,336	178	226
Sobków	144	8,429	8,491	463	529
Wodzisław	177	7,499	7,020	410	468
POVIAT	1,257	88,867	86,076	5,640	6,270

Source: Own analysis performed on the basis of the Statistics Poland office in Kielce.

On the basis of the table 1 we can witness the gradually decreasing number of population in the *poviat* of Jędrzejów. In the period being analyzed population had increased only in the municipality of Sobków. The most depopulated municipality is Wodzisław that lost 479 people during 9 years (almost 6.38 %). Smaller losses were identified for municipalities of Nagłowice, Oksa, Jędrzejów, Sędziszów, Imielno and Słupia. The municipality of Jędrzejów alone had lost as many as 1,048 inhabitants. On the other hand, economic activity is gradually increasing. Among 630 entities established in the *poviat* of Jędrzejów the most of them were registered in the municipalities of Jędrzejów, Małogoszcz and Wodzisław.

Investments in the field of air and climate protection in the poviát of Jędrzejów in the years 2010–18

For long time investment activities of local authorities in the field of air and climate protection had been performed there on the basis of multiple local development strategies and spatial development plans defining only general objectives of environment-related activities. They have gradually become replaced by low-carbon economy plans which is a positive trend. The authorities of Małogoszcz enacted such a plan as early as in February 2016,⁹ however its first version required a quick correction.¹⁰ Similar documents were prepared for other municipalities in the following order: Imielno,¹¹ Słupia,¹² Sędziszów, Jędrzejów,¹³ Wodzisław¹⁴ and Nagłowice.¹⁵ Until mid-2017 they had also been enacted for realization in the municipalities of Oksa¹⁶ and Sobków.¹⁷ Research of the aforesaid plans allows to perform the detailed analysis of local environmental problems. We can notice that objectives and methods of operation, assumed by authors of these plans, were defined with very conservative approach. Additionally, much attention was paid to search for sources of funds for investments strengthening air and climate protection, including the role of EU assets expected to be acquired. Unfortunately, the assumptions included in these documents, including forecast objectives, deviate from configuration and amounts of financial assets acquired and spent by certain municipalities in the field of climate-related investments.

One of factors resulting in investment weakness of municipalities during the period being analyzed turned out to be too low own resources of these units. Many of the analyzed municipalities are dwelt by small local communities, that results in low local budgets and own resources they consist of. This relation was presented in the table 2.

9 Resolution no. 11/103/16 of the City Council in Małogoszcz of February 2, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Małogoszcz.

10 Resolution no. 17/167/16 of the City Council in Sędziszów of December 29, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Sędziszów.

11 Resolution no. XVII/101/2016 of the Municipal Council in Imielno of September 9, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Imielno for the years of 2016–2022.

12 Resolution no. XX/100/2016 of the Municipal Council of Słupia of October 26, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Słupia and resolution no. XXXIV/174/2018 of February 22, 2018 on adoption of the Annex no. 1 to the Low-Carbon Economy Plan for the Municipal of Słupia.

13 Resolution no. XXXI/257/2016 of December 22, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Jędrzejów for execution for the years of 2016–2022.

14 Resolution no. XXIV/165/2016 of the Municipal Council of Wodzisław of December 28, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Wodzisław for the years of 2016–2020.

15 Resolution no. XXXI/168/2016 of the Municipal Council of Nagłowice of December 29, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Nagłowice.

16 Resolution no. XXIX/152/2017 of the Municipal Council of Oksa of May 31, 2017 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Oksa for the years of 2017–2020.

17 Resolution no. XLIX/239/2017 of the Municipal Council of Sobków of June 30, 2017, on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Sobków.

Tab. 2 Own income of municipalities in the poviát of Jędrzejów expressed as percentage of general income for the years of 2010–2018

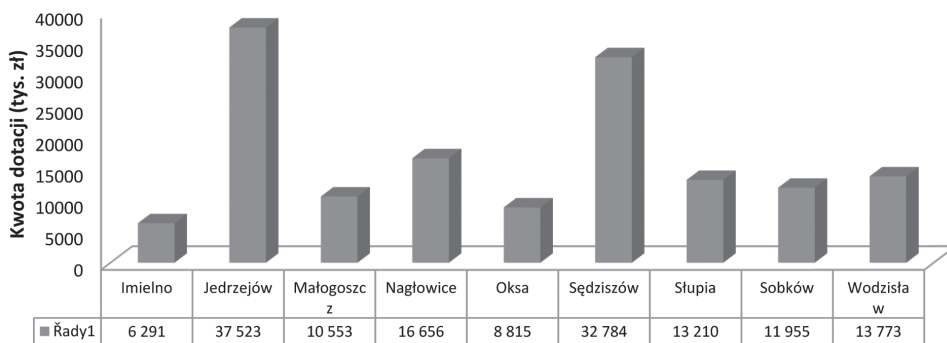
Municipality/ Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Imielno	19.4	22.1	23.2	31.6	22.6	24.6	21.5	21.0	26.6
Jędrzejów	42.4	41.6	46.6	44.7	45.9	47.7	39.8	38.9	39.8
Małogoszcz	44.2	45.5	45.6	48.6	50.4	49.7	40.6	41.6	40.2
Nagłowice	18.1	21.4	27.6	24.7	28.6	36.1	26.3	25.9	25.1
Oksa	25.6	16.6	17.8	29.1	23.5	24.0	19.9	18.9	20.1
Sędziszów	31.4	40.1	45.3	51.2	49.8	50.6	45.9	42.7	38.5
Słupia	17.5	23.3	24.0	27.1	28.9	30.1	26.9	27.1	23.4
Sobków	19.1	21.2	24.2	23.1	26.0	30.2	26.5	24.8	24.7
Wodzisław	23.7	22.7	26.8	31.1	36.1	34.3	32.4	29.5	29.0
POVIAT	31.9	33.8	36.7	38.6	39.7	41.2	35.4	34.2	33.6

Source: Own analysis prepared on the basis of the Local Data Bank,
<https://bdl.stat.govh.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> (February 2, 2021).

The analysis of the data included in the table 2 indicates that the largest investment capabilities, based on own resources, were in the municipalities of Małogoszcz, Sędziszów and Jędrzejów. Despite the research showing a gradual decline in local governments' own incomes on a national scale, the data in Table 2 make it possible to observe this trend after 2015 (Swianiewicz, Łukomska, p. 10–11). For the first of them the investment level was more than a half of unit's budget in 2014 and 40.6 % at the end of 2016. For Sędziszów own resources happened to be more than a half of local budget twice. Only in the indicated local governments this relation in the years of 2010–18 exceeded the average level for the entire poviát. The municipalities of Sobków, Oksa and Imielno achieved the weakest results.¹⁸ However, limited own resources were not the only index proving existence of conditions unfavourable for development of local investment policies with purpose to increase air and climate protection. Acquisition of external subsidies by municipalities of the poviát of Jędrzejów turned out to be on the insufficient level, too. These activities were presented at the chart 1.

18 The average level of relation between own resources of municipalities to their total incomes for the entire poviát in the years of 2010–18 was 36.12%. Only the municipalities of Małogoszcz, Sędziszów and Jędrzejów exceeded this level with the respective indices of 45.15%, 43.94% and 43.04%. Other municipalities were ranked in the following order: Wodzisław (29.51 %), Nagłowice (25.98 %), Słupia (25.37 %), Sobków (24.42 %), Imielno (23.62 %) and Oksa (21.72 %).

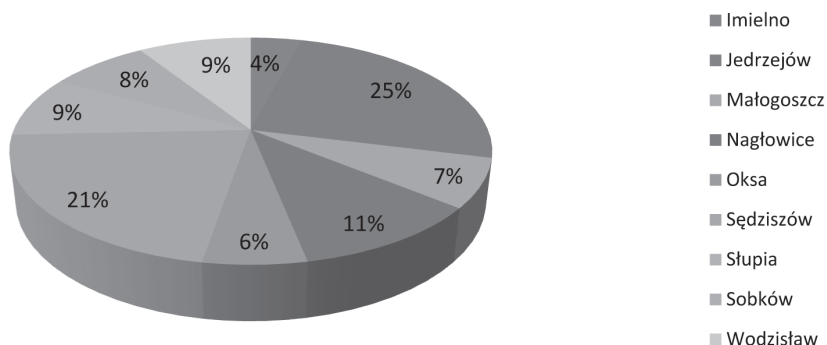
Chart 1. Investment subsidies acquired by municipalities of the poviát of Jędrzejów in the years of 2010–2018 (thousands of PLN)



Source: Own analysis prepared on the basis of the Local Data Bank, <https://bdl.stat.govh.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> (February 2, 2021).

The chart 1 shows that the greatest successes in acquisition of investment subsidies in the years of 2010–18 were achieved by Jędrzejów and Sędziszów, while the worst results were in the municipalities of Imielno and Oksa. The percentage distribution of the amount of 151,559.1 thousands PLN of “external” support given to the poviát of Jędrzejów was presented in the chart 2.

Chart no. 2. Division of acquired investment subsidies between municipalities of the poviát of Jędrzejów for the years of 2010 – 2018



Source: Own analysis prepared on the basis of the Local Data Bank, <https://bdl.stat.govh.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> (February 2, 2021).

The chart 2 shows that during 9 years the municipalities of Jędrzejów and Sędziszów had managed to acquire for development of their own local assets almost 46.4% of these type of funds, however, their activity in this field turned out to be correlated with large share of investment-related budgetary expenses only in case of Sędziszów. The respective data were presented in the table 3.

Tab. 3 Share of investment-related budgetary expenses for municipalities of the poviát of Jędrzejów in the years of 2010–2018 (%)

Municipality/ Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	average
Imielno	17.8	4.7	26.9	16.8	14.3	4.0	3.5	5.5	14.4	11.99
Jędrzejów	23.7	19.6	7.7	16.5	15.1	7.6	8.2	6.1	9.1	12.62
Małogoszcz	15.6	12.8	16.1	7.6	5.4	6.2	10.4	3.7	7.1	9.43
Nagłowice	27.4	25.1	29.0	31.9	25.3	23.3	5.5	9.5	11.6	20.95
Oksa	34.3	32.3	23.3	21.4	14.7	9.1	5.7	6.2	10.0	17.44
Sędziszów	43.0	22.9	6.9	9.6	17.0	13.6	17.5	18.7	27.0	19.58
Słupia	35.5	16.7	31.4	24.1	13.7	11.9	2.9	10.0	20.8	18.56
Sobków	29.1	22.3	11.3	8.7	4.7	11.5	6.1	8.1	16.6	13.16
Wodzisław	42.5	21.8	13.1	16.8	17.3	15.6	9.7	11.3	16.0	18.23
POVIAT	29.5	19.8	15.1	15.7	14.0	10.7	9.1	8.7	14.1	15.19

Source: Own analysis prepared on the basis of the Local Data Bank,
<https://bdl.stat.govh.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> (February 2, 2021).

The data included in the table 3 indicate that during the years of 2010–18 the largest expenses on investments in relation to entire budget, had been made in the municipalities of Sędziszów, Nagłowice, Słupia and Wodzisław. After 2014 most of local governments being analyzed spent less money for investments than before. The crisis of local investment policies started even sooner in the municipalities of Małogoszcz and Sobków where less than 10% of public assets were spent on investments as early as in 2013. The largest decrease occurred in 2017.

However, the assessment of the investment policies performed by the municipalities of the poviát of Jędrzejów in the field of air and climate protection requires some more analysis of detailed expenses to the extent presented in the table 4.

Tab. 4 Investment-related expenses in municipalities of the poviát of Jędrzejów for air and climate protection for the years of 2010–2018 (thousands of PLN)

Municipality/ Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Imielno	-	-	-	-	-	-	-	-	8.6
Jędrzejów	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Małogoszcz	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nagłowice	-	-	-	-	-	4.9	12.3	11.6	-
Oksa	-	-	-	-	-	-	-	6.0	40.4
Sędziszów	-	-	-	-	-	24.6	4,405.2	1,111.3	22.6
Słupia	-	-	-	-	-	16.8	5.6	-	-
Sobków	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wodzisław	-	-	-	-	-	-	11.9	13.5	-
POVIAT	-	-	-	-	-	46.3	4,435.0	1,142.4	71.6

Source: Own analysis performed on the basis of reports on execution of budgets in municipalities of the poviát of Jędrzejów for the years of 2010–18 and data acquired from Regional Accounting Chamber in Kielce (February 2, 2021).

On the basis of the amounts of expenses specified in the table 4 we can indicate leaders and outsiders regarding realization of investments in the field of air and climate protection. The largest assets during the years of 2010–18 for these types of activities had been spent by the authorities of Sędziszów. No municipality had started this type of activities before 2015 and during the said 9-year period many local governments had not initiated any investment activities at all or they had been of only symbolic importance. The data for the years of 2016–17 prove this perfectly, when 4 of the units being analyzed had undertaken the said type of activities, spending on them more than 5.57 mln PLN. Let us pay attention to 2016, when, in spite of significant limitation of municipal investments in the entire poviát, expenses on air and climate protection turned out to be the highest in relation to the general amounts of funds spent in that year on local investments. The most active was the municipality of Sędziszów and the range of this dominance over other units was presented in the table 5.

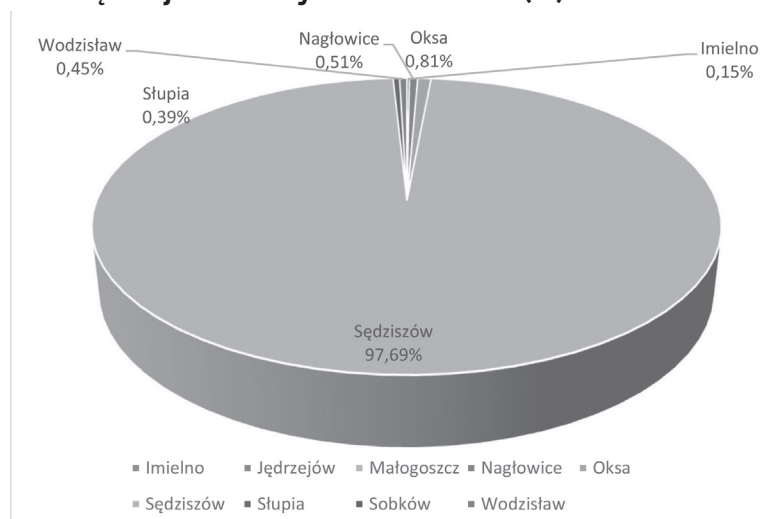
Tab. 5 Distribution of investment-related expenses in municipalities of the whole poviát of Jędrzejów on air and climate protection in the years of 2010–18 (%)

Municipality/ Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Imielno	-	-	-	-	-	-	-	-	12.01
Jędrzejów	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Małogoszcz	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nagłowice	-	-	-	-	-	10.58	0.28	1.02	-
Oksa	-	-	-	-	-	-	-	0.53	56.42
Sędziszów	-	-	-	-	-	53.13	99.33	97.28	31.56
Słupia	-	-	-	-	-	36.29	0.13	-	-
Sobków	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wodzisław	-	-	-	-	-	-	0.27	1.18	-
POVIAT	-	-	-	-	-	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Own analysis performed on the basis of the data from the table 4.

The municipality of Sędziszów was ranked first and followed by Oksa, Nagłowice, Wodzisław, Słupia and Imielno, however, their expenses within investment policies regarding air and climate protection for the years of 2015–18 reached only 2.31 % of all expenses made in the entire poviát in that period. Their distribution was presented in detail in the chart 3.

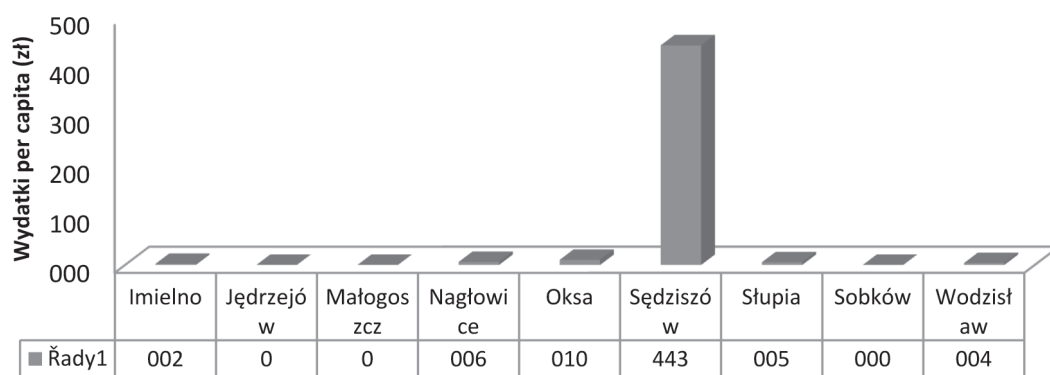
Chart 3. Distribution of investment-related expenses on air and climate protection in the poviát of Jędrzejów in the years of 2010–18 (%)



Source: Own analysis performed on the basis of the table 5

Observed dominance of the municipality of Sędziszów is not only a result of its effectiveness in acquisition of investment subsidies, but also active investment-related policy. Other local governments in the *poviat* were not able to reach the same level of expenses on investment-related goals. The difference of levels of support for investments aimed at air and climate protection was also expressly visible after converting these expenses on the *per capita* basis, see the chart 4.

Chart 4. Investment-related per capita expenses in municipalities of the poviat of Jędrzejów on air and climate protection in the years of 2010–2018 (PLN)



Source: Own analysis performed on the basis of the table 2.

The chart 4 shows that investment-related *per capita* expenses on air and climate protection turned out to be the highest in the municipality of Sędziszów. Its local authorities could have supported energy transition profitable for climate-related objectives by investing in activities leading to improved access to natural gas for inhabitants and companies. Unfortunately, they have not done so, as specified in the table 6.

Tab. 6 Gas distribution network in municipalities of the poviát of Jędrzejów in the years of 2010–18 (km/100km²)

Municipality/ Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Imielno	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jędrzejów	3.5	3.5	3.6	5.5	5.6	7.4	8.2	8.4	8.7
Małogoszcz	-	-	-	-	-	7.3	7.3	7.7	7.9
Nagłowice	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oksa	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sędziszów	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Słupia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sobków	-	-	-	-	-	3.0	3.0	3.0	3.0
Wodzisław	-	-	-	-	-	-	-	-	-
POVIAT	0.6	0.6	0.6	0.9	1.0	2.5	2.7	2.8	2.8

Source: Own analysis performed on the basis of the Local Data Bank, <https://bdl.stat.govh.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> (February 2, 2021)

The data included in the table clearly point out infrastructural deficiencies related to access to natural gas for inhabitants and companies in the poviát of Jędrzejów and practically minimal progress regarding development of the gas distribution network in the years of 2010–18. Its density had increased in that period by just 2.2 km/100 km², reaching only 2.8 km/100 km² in 2018. This confirms the necessity to intensify cooperation of local authorities with entities distributing fuel gases, that would result in quicker rate of transformation. Lack of such investments practically excluded use of this type of energy as a replacement for solid fuels, thus making it more difficult for local authorities to realize more ambitious goals in the field of air protection against emission of particulate matter, carbon dioxide or sulphur and nitrogen oxides from household heating systems. The table 7 shows to what serious extent inhabitants of the poviát of Jędrzejów had been denied access to natural gas until the end of 2018.

Tab. 7 Use of natural gas by inhabitants of the powiat of Jędrzejów in the years of 2010–18 (%)

Municipality/ Year	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Imielno	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Jędrzejów (t)	-	0.5	0.8	1.5	1.9	2.4	2.8	3.3	3.9
Jędrzejów (ra)	-	-	0.1	0.1	-	0.1	0.2	0.2	0.4
Małogoszcz (t)	-	-	-	-	-	0.2	0.4	1.0	1.5
Małogoszcz (ra)	-	-	-	-	-	0.1	0.1	0.3	0.5
Nagłowice	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oksa	-	-	0.1	0.1	-	-	-	-	-
Sędziszów	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Słupia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sobków	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wodzisław	-	-	-	-	-	-	-	-	-
POVIAT	-	0.1	0.2	0.3	0.3	0.4	0.6	0.7	0.8

(t) - town, (ra) – rural area, source: own analysis performed on the basis of the Local Data Bank, <https://bdl.stat.govh.pl/BDL/dane/podgrup/teryt> (February 2, 2021).

The table 7 shows that use of natural gas by inhabitants of municipalities in almost entire powiat of Jędrzejów was rare or did not occur at all, therefore at least until the end of 2018 the inhabitants of the said subregion had not been able to use this source of energy for heating purposes. Availability of this fuel was extremely poor even in urban areas, with denser urban development, where risk of accumulation of particulate matter from household heating systems is multiple times higher than in rural areas. Even in Jędrzejów, whose population reached over 28,000 inhabitants in late 2018, less than 4 % of them had access to the gas network. Of course, many questions remain unanswered without more detailed qualitative research aimed at the inhabitants of this area. One of them is relationship between development of the gas network and willingness of the inhabitants to use this fuel. Nevertheless, its poor development of gas network in powiat makes it difficult for the population to use blue fuel now and in the coming years. Even if there are people in this area willing to think about using natural gas to heat their homes, the local authorities have not created an opportunity for him to do so. These data proves existence of the enormous investment loophole during the years of 2010–18 regarding local air and climate protection policies in municipalities of the powiat of Jędrzejów.

Summary

Investments profitable for air and climate protection and subsequent energy transition may be successful, if accompanied by strict and integrated cooperation of municipalities within given *poviats*. This cooperation should even go beyond borders of *poviats*, if they face especially difficult problems and it seems to be so in the case being analyzed, as integration and cooperation give greater opportunities for successful activities regarding air and climate protection than in case of undertakings performed separately by municipalities. The analyzed case of nine municipalities of the *powiat* of Jędrzejów proves that municipal authorities started to be interested in the issue of climate policy no sooner than after 2015. Unfortunately, 2018 saw another decline in the level of local expenditure of this kind. However, it should be appreciated that even then investments of this type were maintained in several communes, while before 2014 they were not recorded in any of them of the entire *powiat*.

On the basis of the presented data we can conclude that care given by authorities in the municipalities being investigated of clean air and climate has been gradually increasing, though not to the extent sufficient to effectively face still growing global challenges related to climate policy. However, stability of investment of policies is not supported by restrained financial capabilities of the smallest municipalities, poor accessibility to natural gas for inhabitants and rare, inconsequent and often minimal investment dynamics of local municipalities in this matter.

Summing up the analysis of the data included herein, let us, first of all, pay attention to the greatest challenges to be faced by municipal investment policies regarding air and climate protection. On the basis of the tendencies observed in the *powiat* of Jędrzejów we can identify them as follows: firstly, replacement of "symbolic" support of air and climate protection with rapid increase of investment-related expenses by local authorities in this matter; secondly, it is necessary to determine more ambitious goals related to energy transition in municipalities than those previously established as elements of low-carbon economy plans; thirdly, attention should be paid to stabilization of funding levels regarding investments related to air and climate protection in the longer perspective. These goals will not be accomplished without greater involvement of local authorities in the process of acquisition of external funds and without intensification of investment-related activities leading to granting access to natural gas to all inhabitants, especially in the areas with dense urban development.

References

GRABOWSKA, G. *Europejskie prawo środowiska*, Warszawa 2001, p. 31–40. <https://www.ipcc.ch/about/>, accessible on January 18, 2021. Available from: <https://www.wfosigw.katowice.pl/pgn/wytyczne-do-opracowania-pgn.html>, accessible on January 18, 2021.

KACZANOWSKI, P. and KOZŁOWSKI, K. *Wielka Historia Polski, Tom. 1 Najdawniejsze dzieje ziem polskich (do VII w.)*. Kraków: Oficyna Wydawnicza FOGRA, 2014.

KOŻUCH, B. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: 2004, p. 61.

OCHENDOWSKI, E. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. *Polish Journal of Laws* of 2019. Toruń, 2006, pos. 1396 as amended.

Porozumienie paryskie do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzonej w Nowym Yorku dnia 9 maja 1992 r., przyjęte w Paryżu dnia 12 grudnia 2015 r. (*Journal of Laws* of 2017, pos. 36).

Program Rozwoju Powiatu Jędrzejowskiego na lata 2016–2020.

PRONIŃSKA, K. Nowe problemy bezpieczeństwa międzynarodowego: bezpieczeństwo energetyczne i ekologiczne. In: *Bezpieczeństwo międzynarodowe*. (Eds.) R. Kuźniar, B. Balcerowicz, A. Bieńczyk-Missala, P. Grzebyk, M. Madej, K. Pronińska, M. Sułek, M. Tabor, A. Wojciuk, Warszawa 2012.

Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzony w Kioto dnia 11 grudnia 1997 r. *Journal of Laws* of 2005, no. 203, pos. 1684.

Ramowa konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu, sporządzona w Nowym Jorku dnia 9 maja 1992 r. *Polish Journal of Laws* of 1996, no. 53, pos. 238.

Resolution no. 11/103/16 of the City Council in Małogoszcz of February 2, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Małogoszcz.

Resolution no. 17/167/16 of the City Council in Sędziszów of December 29, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Sędziszów.

Resolution no. XLIX/239/2017 of the Municipal Council of Sobków of June 30, 2017, on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Sobków.

Resolution no. XVII/101/2016 of the Municipal Council in Imielno of September 9, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Imielno for the years of 2016–2022.

Resolution no. XX/100/2016 of the Municipal Council of Słupia of October 26, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Słupia and resolution no. XXXIV/174/2018 of February 22, 2018 on adoption of the Annex no. 1 to the Low-Carbon Economy Plan for the Municipal of Słupia.

Resolution no. XXIV/165/2016 of the Municipal Council of Wodzisław of December 28, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Wodzisław for the years of 2016–2020.

60	ARTICLES Paweł OSTACHOWSKI Joanna PODGÓRSKA-RYKAŁA	Challenges related to local governmental climate policy by the example of municipalities of the poviat of jędrzejów	
----	--	--	--

Resolution no. XXIX/152/2017 of the Municipal Council of Oksa of May 31, 2017 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Oksa for the years of 2017–2020.

Resolution no. XXXI/168/2016 of the Municipal Council of Nagłowice of December 29, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Nagłowice.

Resolution no. XXXI/257/2016 of December 22, 2016 on adoption of the Low-Carbon Economy Plan for the Municipality of Jędrzejów for execution for the years of 2016–2022.

Statystyczne vademecum samorządowca – Powiat jędrzejowski 2019, Available from: https://kielce.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_swietokrzyskie/portrety_powiatow/Powiat%20buski.pdf. (November 20, 2020).

SZAFRAŃSKI, A. *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.

SWIANIEWICZ, P. and ŁUKOMSKA J. *Ewolucja sytuacji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce po 2014 roku*.

WOLSKA, Z. *Polityka Unii Europejskiej wobec zmian klimatycznych. Studia Europejskie/ Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego*. Warszawa 2010, no. 3.

ŻUCHOWSKI, W. *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego w gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym gminy. Samorząd Terytorialny*. Warszawa 2007, no. 4.

Authors

Paweł Ostachowski, MA
Pedagogical University of Krakow
ORCID: 0000-0002-9187-5982
pawel.ostachowski@up.krakow.pl

Joanna Podgórska-Rykała, PhD
Pedagogical University of Krakow
ORCID: 0000-0002-5723-0363
joanna.podgorska-rykala@up.krakow.pl

EXTRÉMNA DISPROPORCIONALITA, ÚSTAVNO-PRÁVNE A TEORETICKO-FILOZOFICKÉ VÝCHODISKÁ A LIMITY JEJ APLIKÁCIE PRI AKTUÁLNOM STRETE KATALOGIZOVANÝCH ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD JEDNOTLIVCA A OCHRANY VEREJNÉHO ZDRAVIA

AN EXTREME DISPROPORTIONALITY, CONSTITUTIONAL-LEGAL AND THEORETICAL-PHILOSOPHICAL BACKGROUNDS AND LIMITS OF ITS APPLICATION IN A CURRENT CLASH OF CATALOGUED FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS OF AN INDIVIDUAL AND PROTECTION OF A PUBLIC HEALTH

Ferdinand Korn

Abstrakt

Predkladaný článok analyzuje na báze filozoficko-právnych a ústavno-teoretických premís aspekty prítomné v aktuálnom rozhodovaní ústavného súdu pri posudzovaní súladnosti právnych aktov verejného zdravotníctva s ústavnou textáciou v ich najširšom definičnom ponímaní *de constitutione ferenda* a *de constitutione lata*, zvyrazňujúc pritom nevyhnutnosť návratu k prameňom (*ad fontes*) kontinentálnej právnej kultúry pri každej realizovanej ústavnej analýze stretu základných práv a slobôd jednotlivca a verejného záujmu, prezentovaného štátom. Použitím predovšetkým logických metód autor článku, prístupom od všeobecnosti ku konkrétnosti, poukazuje na potrebu zachovania čo najvyššej miery obsahu princípu právnej istoty a to i na hierarchicky piedestálnej úrovni regulácie spoločenských vzťahov pri aplikácii ústavného textu Ústavným súdom Slovenskej republiky.

62	ARTICLES Ferdinand KORN	Extrémna disproporcionalita, ústavno-právne a teoreticko-filozofické východiská a limity jej aplikácie pri aktuálnom strete katalogizovaných základných práv a slobôd jednotlivca a ochrany verejného zdravia	
----	----------------------------	---	--

Kľúčové slová

základné práva a slobody, verejný záujem, jednotlivec, štát, extrémna disproporcionalita

Abstract

On the basis of philosophical-legal and constitutional-theoretical premities the present article analyses aspects which are present in the current decision-making of the Constitutional Court when assessing the compatibility of legal acts of public health with constitutional texting in their broadest definition *de constitutione ferenda* and *de constituitone lata* emphasising the need to return to the sources (*ad fontes*) of continental legal culture in any constitutional analysis carried out of the clash of fundamental rights and freedoms of the individual and of the public interest presented by the State. By using mainly logical methods, the author of the article, with an approach from general to specificity, points to the need to maintain the highest possible level of content of the principle of legal certainty, even at the hierarchically piedestal level of regulation of social relations in applying of the constitutional text by the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Keywords

fundamental rights and freedoms, public interest, individual, state, extreme disproportionality

Úvod

Pred zhruba dvoma rokmi by vo vedeckej a odbornej právnickej obci Slovenskej republiky málokto predpokladal, že právne predpisy (právne akty) ešte len formujúceho sa právneho odvetvia slovenského právneho normatívneho systému, teda odvetvia práva verejného zdravotníctva, vyvolajú tak vážnu diskusiu a polemiku o podstate objektívneho práva Slovenskej republiky, resp. o podstate korelačného pôsobenia štátu ako regulátora priestoru jednotlivca na jednej strane a jednotlivca ako nositeľa základných práv a slobôd a pôvodcu štátnej moci v demokratickom materiálnom právnom štáte na strane druhej a to na základe jej doteraz posudzovanej obsahovej ústavnej katalogizácie. Hneď na úvod je potrebné zvýrazniť, že ústavná doktrinalita, ktorá je poznateľná v aktuálnych rozhodnutiach Ústavného súdu Slovenskej republiky, kde ústavný súd reaguje na podnety ústavne oprávnených subjektov, v ktorých dotknuté subjekty namietajú nesúlad prijímaných právnych aktov orgánov verejného zdravotníctva s ústavným textom, nie je ukončená. Predkladaný článok je preto teoretickou reflexiou na obsah nálezov a uznesení ústavného súdu v určitej etape poznateľnosti ideového smerovania jeho rozhodnutí, vychádzajúc pritom z odpovede na otázku, kde je podľa názoru ústavného súdu miesto právnych aktov práva verejného zdravotníctva v ústavnom systéme normatívnych právnych aktov slovenského právneho poriadku. Na podklade odpovedí na uvedenú otázku sa však vynorila oveľa závažnejšia otázka a to, aké a akými filozoficko-právnymi fundamentmi sú stanovené ústavné limity ústavného súdu pri konfrontácii napadnutých normatívnych právnych aktov orgánov

verejného zdravotníctva s existujúcou textáciou ústavy, resp. aká je miera viazanosti ústavného súdu ústavným textom pri vyslovení nálezu vo veci samej.

Predkladaný článok má ambíciu analyzovať na báze filozoficko-právnych a ústavno-teoretických premís aspekty prítomné v aktuálnom rozhodovaní ústavného súdu v ich najširšom definičnom ponímaní *de constitutione ferenda* a *de constitutione lata*, zvyrazňujúc pritom nevyhnutnosť návratu k prameňom (*ad fontes*) kontinentálnej právnej kultúry pri každej analýze konkrétnej právnej skutočnosti. Použitím predovšetkým logických metód, ktorých súčasťou sú abstrakcia, konkretizácia, analýza, syntéza, indukcia, dedukcia (pričom uvedené metódy sa vzájomne dopĺňajú a kombinujú a vo svojom účinku prekrývajú), autor článku, prístupom od všeobecnosti ku konkrétnosti, poukazuje na potrebu zachovania čo najvyššej miery obsahu princípu právnej istoty a to i na hierarchicky piedestálnej úrovni regulácie spoločenských vzťahov pri aplikácii ústavného textu Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Základné filozoficko-teoretické východiská skúmanej problematiky

Kontinentálne objektívne právo, kam sa zaraďuje i slovenský právny normatívny systém, je charakteristický tým, že sa jedná o písané právo, ktoré sa subsumuje. Jasnosť a určitosť právnych noriem, ochrana nadobudnutých a získaných práv a ochrana legitímnych očakávaní sú nevyhnutnou kumulatívnou podmienkou (*conditio sine qua non*) naplnenia obsahu princípu právnej istoty, ktorá je kvintesenciou objektívneho práva ako spoločenského normatívneho systému materiálneho právneho štátu, teda i Slovenskej republiky. Existujúci normativizmus slovenského objektívneho práva je znakom toho, že objektívne právo zabezpečuje jednotlivcovi predvídateľnosť správania sa voči nemu zo strany štátu a zo strany ostatných jednotlivcov v štáte, pretože právne normy upravujúce komplementárne správanie sa jednotlivcov (a štátu voči nim) majú zovšeobecňujúcu poznateľnú podobu v písanom práve kontinentálneho typu právnej kultúry. I keď sú uvedené postuláty podstatou filozofie právneho pozitivizmu, predvídateľnosť správania sa subjektov v štáte nie je možné zabezpečiť inak ako normami objektívneho práva, čo je zhmotnené v princípe takto filozoficky koncipovanej „právnej istoty“ H. Kelsena, tvorcu čistej právnej náuky 20. storočia ako najdôležitejšieho variantu normatívneho alebo normologického pozitivizmu. Prirodzene platí, že kontinentálny právny systém je v súčasnosti definovaný v zmysle iusnaturalistickej právnej filozofie najmä G. Radbrucha, ktorým európska právna kultúra uznala bezpodmienečnú realizáciu objektívneho práva v spätosti so všeobecnými princípmi spoločenskej morálky a historickej pamäte. Normativizmus však v objektívnom práve naďalej zostal, čo znamená, že tam, kde existujú platné a účinné právne normy v zmysle ich monizmu, heteronómnosti a spätosti so štátom, tam sa regulatívne predpokladá, že ich hlavným poslaním je zabezpečenie princípu právnej istoty. Významný iusnaturalistický právny filozof 20. storočia R. Dworkin definuje obsah objektívneho práva ako právne princípy, právne normy a politickú morálku. A samotný G. Radbruch vo svojej piatej minúte právnej filozofie postuluje, že medzi právnymi princípmi, ktoré predstavujú predovšetkým spoločensko-morálne kritéria objektívneho práva a právnymi normami, ktoré sú považované za nástroj prevažne pozitivistického aspektu v objektívnom práve, je nestabilná hranica

a že je to vedomie a svedomie jednotlivca, v ktorých sa právne princípy a právne normy objektívneho práva prelínajú a vytvárajú tým individuálny postoj jednotlivca k existujúcemu heteronómnemu objektívnemu právu.

Čo je (čo sa stalo) účelom objektívneho práva v materiálnom právnom štáte, za ktorý je považovaná Slovenská republika? Právna filozofia ako skúmanie hodnoty práva (kvintesencia práva) môže mať podľa G. Radbrucha iba jeden problém, ktorým je účel práva. G. Radbruch je v uvedenom zmysle tvorcom postulátu o zákonom nepráve a nadzákonnom práve, ktorý je v podobe všeobecne platných princípov súbehu morálky a práva silnejšie, ako každá pozitivistická tvorba práva (Brösl, 1999, s. 263).

Ak je cieľom pôsobenia objektívneho práva v materiálnom právnom štáte regulácia spoločenských vzťahov, kde predmetná regulácia je modernou ústavnoprávnou vedou vnímaná ako priesečník pôsobenia objektívneho práva ako nástroja štátnej moci a pôsobenia toho istého objektívneho práva ako nástroja ochrany jednotlivca pred negatívnym zásahom štátnej moci do jeho prirodzených práv, potom je účelom objektívneho práva zabezpečenie predvídateľnosti vzájomného správania sa štátu k jednotlivcovi (vertikálny účinok objektívneho práva) a vzájomného správania sa jednotlivcov v štáte (horizontálny účinok objektívneho práva), zhmotnenú v princípe filozoficky koncipovanej „právnej istoty“. Dynamickosť patrí medzi významné znaky právneho normatívneho systému. Jeho pendantom je stabilita a (právna) istota v procese regulácie spoločenských vzťahov. Dynamickosť predstavuje aktívnu stránku regulácie spoločenských vzťahov zo strany štátu, stabilita predstavuje pasívnu stránku regulácie spoločenských vzťahov. Medzi dynamickosťou a stabilitou regulácie spoločenských vzťahov prostredníctvom obsahu objektívneho práva (jeho princípmi a pravidlami) musí existovať prirodzená rovnováha, *ekvilírium*, ktorá garantuje každému nositeľovi subjektívnych práv (katalogizovaných základných práv a slobôd) predvídateľnosť vo vzájomnom správaní sa jednotlivcov v sociálnych interakciách a rovnako v regulačných obsahoch a formách verejnej moci voči prirodzene slobodnému priestoru jednotlivca, ktorú môže zaručiť iba právny normatívny systém (objektívne právo).

Teoretické základy interpretácie ústavných článkov

Kultúrno-právne prostredie, ktoré sa formovalo po Druhej svetovej vojne v Európe, prinieslo potrebu validného interpretačného pohľadu na formujúce sa ústavy európskych štátov, najmä na tie články základných zákonov, ktoré regulovali základné práva a slobody. V procese hľadania odpovede na stanovenú otázku, boli prezentované dve názorové platformy.

Predstaviteľom prvej názorovej platformy je E. Forsthooff, ktorej podstata spočíva v tvrdení, že rozdiel medzi ústavou, ako základným zákonom štátu a zákonmi, nie je rozdielom principiálnym, je iba rozdielom v stupni právnej sily. Vychádzajúc z tejto koncepcie E. Forsthooff presadzoval názor, že rovnako pre ústavu, ako aj pre zákony, sú dané tie isté interpretačné pravidlá, čím sa stávajú články ústavy o základných právach a slobodách, ich výklad a aplikácia preukázateľná, predvídateľná a kontrolovateľná.

Prezentovaná téza E. Forsthooffa našla v 60-tych a 70-tych rokoch 20. storočia významnú oponentúru. Predstaviteľmi druhej názorovej vlny, ktorá bola v kontradikcii s Forsthooffovou

myšlienkou, sú K. Hesse, P. Häberle a E.W. Böckenförde. Podľa uvedených teoretikov je ústava typická svojou všeobecnosťou, neúplnosťou a hlavne tým, že najmä v časti zakotvujúcej základné práva a slobody obsahuje ústava princípy a nie normy. Z uvedenej myšlienky plynie tzv. Böckenfördeho paradox, ktorý poukazuje na zdanlivý nesúlad a tým napätie medzi priamou aplikovateľnosťou článkov ústavy, ktoré majú charakter princípov a tými istými článkami ústavy predpokladanú existenciu aplikácie schopnej právnej normy (Klučka, Feťková, 2000, s. 33). Vychádzajúc z Böckenfördeho paradoxu možno ustáliť nasledujúcu úvahu: pokiaľ sa v metodológii ústavného práva pri vyplňaní medzier normatívnych ústavných textov ponúkajú interpretačné pravidlá používané v aplikácii jednoduchého práva, pri riešení kolízie ústavou chránených hodnôt, ktorými sú základné práva a slobody navzájom, alebo medzi základnými právami a slobodami a verejnými dobrami, je aplikácia metód jednoduchého práva vylúčená. Vylúčenie je odôvodnené tým, že pokiaľ aplikácia jednoduchého práva je aplikáciou pravidiel, aplikácia základných práv a slobôd podľa článku ústavy je aplikáciou právnych princípov.

Rozdiel medzi právnymi princípmi a právnymi pravidlami spočíva v tom, že právne princípy sú všeobecne uznávané hodnoty, ktoré majú vysokú dimenziu dôležitosti a významu, pričom právne pravidlá uvedenú definičnú hodnotu nemajú. Ďalší významný rozdiel medzi právnymi princípmi a právnymi pravidlami spočíva v tom, že v prípade konfliktu právnych pravidiel, t.j. v prípade normatívneho sporu, je vyústením sporu platnosť vždy iba jednej normy, teda iba jedného pravidla. Naproti tomu v prípade konfliktu právnych princípov, nemožno jeden z týchto princípov úplne obsahovo negovať. Negovala by sa tým všeobecne uznávaná ústavná kultúrno-civilizačná hodnota, v prípade základných práv a slobôd neodhateľná, nezrušiteľná, nescudziteľná a nepremlčateľná (Korn, 2019a, s. 71 a nasl.).

Komplementárnosť vzťahu medzi jednotlivcom a štátom v oblasti regulácie prirodzeného priestoru existencie jednotlivca vymedzením a obmedzením základných práv a slobôd a ukladaním povinnosti spôsobuje, že dochádza ku kolízii ústavou chránených základných práv a slobôd navzájom, ako aj ku kolízii medzi základnými právami a slobodami a verejnými dobrami (štátom prezentovaným verejným záujmom).

Zásada proporcionality – judiciálne a doktrínálne zdroje aplikácie článkov ústavy vymedzujúcich základné práva a slobody

Zásada proporcionality je metóda aplikácie najmä ústavných základných práv a slobôd, ktoré sa v prípade súdom riešeného sporu ocitajú vo vzájomnej kolízii (i v prípade kolízie s verejným dobrom).

Zásada proporcionality má svoje dva pramene. Primárny zdroj pochádza z judikatúry, najmä Spolkového ústavného súdu Nemecka (napr. BverfGE, 61, 126(134), hovoríme o judiciálnych prameňoch.

Doktrínálne (vedecké) pramene odôvodňujúce zásadu proporcionality vychádzajú z právno-filozofickej diskusie o kolíznom vzťahu medzi základnými právami navzájom a základnými právami a verejnými dobrami. R. Alexy pri svojej koncepcii riešenia vzťahu kolízie základných práv (a verejných dober) spája Dworkinovu teóriu právnych princípov so zásadou proporcionality. R. Alexy tvrdí: „Medzi teóriou princípov a zásadou proporcionality

existuje súvislosť. Táto súvislosť je taká úzka, ako je to len možné. Povaha princípov implikuje zásadu proporcionality. Znamená to, že zásada proporcionality so svojimi troma čiastkovými zásadami a to vhodnosti, potrebnosti a proporcionality v úzkom zmysle slova – pomerovania, logicky vyplýva z povahy princípov, možno ju teda z nej dedukovať. Pomerovanie, ako súčasť zásady proporcionality vyplýva zo závislosti od právnych možností. Potrebnosť a vhodnosť, ako súčasti zásady proporcionality, vyplývajú z povahy princípov.“ (Alexy, 2009, s. 13).

Z vyššie uvedeného plyní, že pri analýze ústavných textov, aktívne regulujúcich priestor základných práv a slobôd ich obmedzovaním, nemožno opomenúť existujúcu súvislosť medzi zásadou proporcionality a právnymi princípmi, ako príkazmi optimalizácie, ktorá súvislosť je organickou, hoci implicitnou súčasťou ústavnej úpravy *de constitutione ferenda* a zároveň nevyhnutným predpokladom judiciálneho skúmania ústavných kolízií základných práv a slobôd navzájom, alebo základných práv a slobôd a verejného záujmu (verejných dohier) *de constitutione lata*. Zakladá to logickú otázku: je optimalizácia pre tvorcu ústavy, alebo orgán aplikujúci ústavu, absolútnym príkazom pri regulácii priestoru základných práv a slobôd jednotlivca podľa zásady proporcionality?

Odpoveď na uvedenú otázku možno nájsť v judikatúre Spolkového ústavného súdu Nemecka (napr. Bverfge, 93, 121 a nasl.) ako aj v judikatúre Ústavného súdu Českej republiky (napr. PL.ÚS 12/94, PL.ÚS 3/02) v nasledujúcom závere:

Optimalizácia je príkazom pre porovnávanie kolízie základných práv a slobôd navzájom, tzn., že zásada proporcionality nie je univerzálnym optimalizačným príkazom, ale môže byť vylúčená v prípade extrémnej disproportionalnosti a to v prípade, ak dochádza ku kolízii základných práv a verejných dohier (záujmu). V tomto prípade má optimalizačný príkaz inú štruktúru proporcionality, akou je pomeriavanie. Odlišná štruktúra proporcionality než je optimalizačný príkaz v prípade extrémnej disproportionalnosti sa dosahuje buď judiciálnym aposteriornym formulovaním výnimiek optimalizačného príkazu, alebo koncipovaním apriórneho všeobecného pravidla, ktoré umožňuje subsumpciu (Čič a kol., 2012, s. 78).

V súvislosti so skúmaním ústavnosti aktuálne prijímaných normatívnych právnych aktov orgánmi verejnej moci na úseku verejného zdravotníctva však vyvstáva závažný problém v otázke hraníc aplikácie extrémnej disproportionalnosti pri strete katalogizovaného základného práva a slobody jednotlivca s verejným dobrom (záujmom), ktorý sa štátom prezentuje ako ochrana verejného zdravia. Uvedené hranice extrémnej disproportionalnosti majú dva aspekty.

Prvým aspektom sú formy regulácie priestoru jednotlivca zo strany štátnej (verejnej) moci. Druhým aspektom je obsah regulácie priestoru jednotlivca, ktorý na ústavno-právnej úrovni predstavuje výklad a aplikácia relevantnej ústavnej textácie článkov ústavy, teda obsahu právnych princípov ústavného textu Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Spoločným menovateľom oboch aspektov pre úvahy *de constitutione ferenda* a *de constitutione lata* je však legitímnosť otázky neudržateľnosti doposiaľ akceptovanej extrémnej disproportionalnosti pri strete základného práva a slobody jednotlivca na jednej strane a štátom prezentovaného verejného záujmu na strane druhej (pre čas *pro futuro*) a to i z dôvodu toho, že zdanlivá možnosť „bezhraničnej“ aplikácie extrémnej disproportionalnosti regulácie slobodného priestoru jednotlivca pri strete s proklamovanou ochranou verejného zdravia

v súčasnosti, viedla časť ústavných právnikov k extrémnemu záveru, že ústava tak, ako je platná a účinná v poznateľnom znení, platí „iba v štandardnom spoločenskom stave“. Uvedené závery však už nie sú o hľadaní hraníc extrémnej disproporcionality, resp. o aplikácii (spornej) extrémnej disproporcionality voči katalogizovanému základnému právu jednotlivca *ipso iure*, ale sú latentnou snahou o legitimizáciu nastolenia „dvoch ústavných režimov“ v materiálnom právnom štáte, čo je neprijateľný stav.

Pri aplikácii optimalizačného príkazu, či už realizáciou testu proporcionality alebo osobitou štruktúrou v prípade extrémnej disproporcionálnosti (čo autor významne spochybňuje vzhľadom na vyššie uvedené aktuálne aspekty vágnosti určovania hraníc extrémnej disproporcionality a tým na realie regulácie priestoru jednotlivca v súčasnom pandemickom období zo strany štátu) je potrebné zvýrazniť, že zmyslom výkladu ústavných článkov, upravujúcich základné práva a slobody, je vždy interpretácia princípov, teda rekonštrukcia ústavných účelov konfliktu základného práva a slobody, či už s iným základným právom a slobodou alebo verejným dobrom, a to formou obmedzenia základných práv a slobôd a ukladaním povinností. Na tomto mieste autor poukazuje na rozdiel medzi interpretáciou ústavných článkov a interpretáciou zákonnej normy, ktorej výsledkom je rekonštrukcia pravidla. Výklad článku ústavy predstavuje hermeneutický kruh, nie je kognitívnym vzorcom, tzn., že kladie vysoké nároky na tvorca i aplikátora ústavných článkov o základných právach a slobodách v teoretickej i praktickej rovine (tiež Ondřejek, 2012, s. 73).

Európske ústavné súdnictvo stojí v súčasnosti pred prijatím významných rozhodnutí, ktorými bude musieť reagovať na kolíziu prirodzeného priestoru jednotlivca, katalogizovaného v dokumentoch o základných právach a slobodách, a verejnými dobrami, teda tým, čo prezentuje ako verejné dobro štát, alebo Európska únia. Keďže posledné slovo vzhľadom na judiciálny charakter aplikácie zásady proporcionality majú ústavné súdy, Európsky súd pre ľudské práva a Súdny dvor Európskej únie, je tento status spomenutých súdov zdrojom názorovej oponentúry na metódu aplikácie pomeriavania ako na nosnú metódu riešenia konfliktu v garanciách ochrany základných práv a slobôd v európskom priestore. Táto oponentúra vychádza z možnej svojvôle aplikácie pomeriavania súdnou mocou, straty právnej istoty a obáv z negatívneho vývoja smerom k sudcovskému štátu, ktorý je spätý s judiciálnym obmedzovaním priestoru pre tvorbu práva mocou zákonodarnou, resp. mocou výkonnou (Holländer, 2012; Čič a kol., s.74).

Zopakujme a akcentujme, že problém určenia hraníc extrémnej disproporcionality zo strany štátnej moci pri strete katalogizovaného základného práva a slobody jednotlivca s verejným dobrom (záujmom), ktorý štát prezentuje ako ochranu verejného zdravia, má dva aspekty a to aspekt súvisiaci s formami regulácie priestoru jednotlivca zo strany štátnej (verejnej) moci a aspekt súvisiaci s obsahom regulácie daného priestoru na ústavno-právnej úrovni výkladom a aplikáciou ústavného textu Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Problematika právnych foriem určenia hraníc extrémnej disproporcionality pri strete základného práva a slobody jednotlivca a verejného záujmu určeného štátom

Ústavný mechanizmus umožňujúci aktívny zásah štátu do katalogizovaného slobodného priestoru základných práv a slobôd jednotlivca je daný textáciou článku 13 ústavy, ktorého obsahom je možnosť ukladania povinností a obmedzenia katalogizovaných základných práv a slobôd jednotlivca zo strany štátu. Vo vzťahu k formám normatívnych právnych aktov, ktoré ústava ukladá pre uplatnenie možnosti danej regulácie platí, že obmedzenie základných práv a slobôd možno vykonať iba vo forme zákona a uloženie povinnosti možno realizovať (okrem aproximačného nariadenia vlády a medzinárodných zmlúv podľa čl.7 ústavy) vo forme zákona, alebo na základe zákona, teda aj vo forme podzákonného právneho predpisu.

Podzákonný právny predpis je forma normatívneho právneho aktu, ktorého stupeň právnej sily je nižší ako zákon a ktorý príslušný orgán verejnej moci vydáva na základe ústavou a zákonom určených právomocí a kompetencií. Pre vydanie podzákonného právneho predpisu tak, aby bolo súladné s ústavou, je nevyhnutné:

- aby jeho obsahom boli prijaté iba povinnosti (podľa článku 13 odsek 1 ústavy),
- aby bol prijatý na základe zákonnej delegácie (v zmysle článku 13 odsek 1 ústavy – „na základe zákona“), obsahovo nikdy nie na základe neprípustnej subdelegácie napr. nariadením vlády alebo vyhláškou ministerstva zdravotníctva, etc. (teda na základe podzákonného právneho predpisu),
- aby bol prijatý zákonnou delegáciou (splnomocnením) nie kompetenčným zákonným ustanovením, pretože kompetenčné zákonné ustanovenie sa svojou podstatou vzťahuje iba k subjektu, ktorý normatívne právne akty vydáva, nikdy nie k subjektom, ktorým sa na základe zákona ukladá konkrétna povinnosť, resp. platí, že zákonné kompetenčné ustanovenie sa nevzťahuje k právnemu vzťahu, pretože žiadny právny vzťah (práva a povinnosti subjektov) neupravuje a nemôže upraviť, upravuje len všeobecnú možnosť pre určitý subjekt verejnej moci vydávať normatívne právne akty konkrétneho stupňa právnej sily,
- aby určil konkrétnu podobu povinnosti iba na základe povinnosti určenej vo všeobecnosti v zákone, nikdy nie nad obsahový rámec zákonného splnomocnenia (v zmysle článku 13 odsek 1 ústavy – „v medziach zákona“),
- aby v ňom prijaté povinnosti nenegovali ústavne katalogizované základné práva a slobody (v zmysle článku 13 odsek 1 ústavy – „pri zachovaní základných práv a slobôd“),
- aby neobmedzoval ústavne katalogizované základné práva a slobody (článok 13 odsek 2 ústavy to vylučuje), a to ani na základe prípadnej zákonnej úpravy, pretože zákon nesmie delegovať možnosť obmedzovania základných práv a slobôd na podzákonný právny predpis (takáto delegácia je protiústavná),
- sankcia (sekundárna, sankčná povinnosť) v rámci trichotomickej štruktúry právnej normy, ktorú obsahuje daný podzákonný právny predpis, nesmie obsahovať obmedzenie základného práva a slobody a to ani vtedy, ak to isté obmedzenie upravuje už zákonné ustanovenie, ktoré delegovalo možnosť úpravy spoločenských vzťahov podzákonným

právnym predpisom. Podzákonný právny predpis nesmie nikdy obsahovať obmedzenie ústavne katalogizovaného základného práva a slobody, pretože obmedzenie základného práva a slobody na podzákonný právny predpis nemožno nikdy delegovať a to ani vo formálnej rovine. Ani rozsah obmedzenia základného práva a slobody, ktoré je explicitne uvedené (umožnené) v zákone, nesmie byť zákonom delegovaný na podzákonný právny predpis, v tom spočíva zvrchovanosť a výhrada zákona podľa čl. 13 odsek 2, 3 a 4 ústavy. Vyplýva to z podstaty slobody jednotlivca a z nevyhnutnosti v rámci tejto slobody zabezpečiť stabilitu korelácie jednotlivca a štátu, resp. stabilitu foriem objektívneho práva, ktorými je štát ústavne oprávnený vstupovať do slobody jednotlivca obmedzením jeho základného práva a slobody. Podzákonný právny predpis môže iba svojou blanketnou úpravou odkázať na existujúce ústavné obmedzenie základného práva a slobody v zákone. Pre úplnosť je potrebné uviesť, že ústavná textácia pre možnosť ukladania povinnosti formuláciou „na základe zákona“ sa spočiatku vzťahovala k článku 20 odsek 4 ústavy, teda k možnosti uloženia povinnosti individuálnym právnym aktom na základe existujúceho normatívneho právneho aktu vo forme zákona. Ústavný súd Slovenskej republiky svojím nálezhom sp. zn. Pl. ÚS 5/2012 zo dňa 22. januára 2012 vyslovil, že slovné spojenie „na základe zákona“ obsahuje aj zásadné ústavné limity pre jeho adresátov, spočívajúce jednak v tom, že pre uloženie určitej právnej povinnosti musí existovať zákonné splnomocnenie ustanovené v konkrétnom zákone, pričom tento zákon zároveň ustanovuje medze, v rámci ktorých môže príslušný orgán verejnej moci uplatniť svoju normotvornú právomoc, t.j. môže ju uskutočniť „len v medziach zákona“. Z doslovného prepisu uvedeného nálezu ústavného súdu plynie explicitne, že žiadne kompetenčné ustanovenie zákona nemožno stotožniť so splnomocňujúcim ustanovením zákona tak, ako to vyššie zakladá nález ústavného súdu v možnosti uloženia povinnosti vo forme podzákonného právneho predpisu a v jednoznačnom vylúčení možnosti obmedzenia základného práva a slobody jednotlivca vo forme podzákonného právneho predpisu. V zmysle článku 125 odsek 1 ústavy je uvedená sentencia umocnená tým, že podzákonný právny predpis musí byť obsahovo súladný so zákonom (ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami). Z vyžadovanej ústavnej obsahovej súladnosti podzákonného právneho predpisu s obsahom zákona logicky plynie, že reálne je možná uvedená ústavná konfrontácia podľa čl. 125 odsek 1 ústavy len vtedy, ak sa porovnáva obsah podzákonného právneho predpisu s obsahom splnomocňujúceho ustanovenia zákona, pretože v uvedenom prípade existuje obsahová príčinná súvislosť (kauzálny *nexus*, *causa proxima*) medzi splnomocňujúcim zákonným ustanovením a podzákonným právnym predpisom. Obsah podzákonného právneho predpisu s kompetenčným ustanovením zákona nie je možné skúmať, pretože medzi nimi absentuje akákoľvek obsahová príčinná súvislosť. Ak teda Ústavný súd Slovenskej republiky ustálil napr. vo svojom náleze Pl. ÚS 8/2021 zo dňa 1. decembra 2021, že vyhlášky, vydávané úradom verejného zdravotníctva ako dekoncentrovaným orgánom štátnej správy s celoslovenskou pôsobnosťou a regionálnymi úradmi verejného zdravotníctva, sú preskúmateľné v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, vyslovil len tú skutočnosť, že z hľadiska striktného označenia foriem normatívnych právnych aktov je daná konfrontácia súladnosti formálne ústavne priechodná. Z vyššie uvedeného plynie, že podzákonné právne predpisy, vydávané orgánmi štátnej moci na úseku verejného zdravotníctva tým, že vo forme podzákonného právneho

70	ARTICLES Ferdinand KORN	Extrémna disproportionálnosť, ústavno-právne a teoreticko-filozofické východiská a limity jej aplikácie pri aktuálnom strete katalogizovaných základných práv a slobôd jednotlivca a ochrany verejného zdravia	
----	----------------------------	--	--

predpisu ukladajú povinnosti na základe kompetenčného zákonného ustanovenia, resp. že podzákonným právnym predpisom obmedzujú základné práva a slobody jednotlivca, spôsobujú extrémnu disproportionálnosť stretnutia základných práv a slobôd jednotlivca a verejného záujmu štátu pri ochrane verejného zdravia.

Problematika určenia hraníc extrémnej disproportionálnosti pri strete základného práva a slobody jednotlivca a verejného záujmu určeného štátom z hľadiska ústavno-právnej úrovne výkladu a aplikácie obsahu ústavnej textácie článkov ústavy Ústavným súdom Slovenskej republiky

Z doterajšej judikatúry ústavného súdu vyplýva, že obmedzenie akéhokoľvek základného práva alebo slobody možno považovať za ústavne akceptovateľné len vtedy, ak ide o obmedzenie, ktoré bolo ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom, t. j. musí ísť o obmedzenie, ktoré je v súlade so zásadou proporcionality (m. m. I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02, I. ÚS 193/03) (tiež Kmec a kol., 2012, s. 1082 a nasl.).

Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 17. júna 2009, č. k. PL. ÚS 11/09–16 považuje za neoddeliteľnú súčasť právnej istoty, realizovanú tým istým ústavným súdom, samoviazanosť ústavného súdu svojou doterajšou judikatúrou a označuje ju „ako jeden z kľúčových princípov, ktorým sa musí pri výkone svojej rozhodovacej činnosti riadiť ústavný súd. Táto požiadavka tvorí neoddeliteľnú súčasť ústavného princípu právnej istoty.“ Predvídateľnosť súdnych rozhodnutí v zmysle princípu *de similibus idem est iudicandum* (k rovnakým prípadom sa má pristupovať rovnako, k rôznym rôzne) je atribútom ochrany legitímnych očakávaní, čo je naplnením princípu právnej istoty ako jedného z fundamentálnych princípov fungovania materiálneho právneho štátu a ktorý je pre slovenské právne prostredie nepriamo definovaný z článku 1 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky. Iusnaturalistické ponímanie výkladu a aplikácie objektívneho práva v súlade s „morálkou“ je predmetom kritiky zástancov pozitivistického videnia objektívneho práva, pretože podľa nich môže spôsobiť (a spôsobuje) rozkolísanie princípu právnej istoty v zmysle ochrany legitímnych očakávaní, čím ubera objektívnemu právu na jeho základnej vlastnosti, ktorou je predvídateľnosť a „spravodlivosť“ platného a účinného objektívneho práva „pre každého“.

Ostatné desaťročia sa stretávame v kontinentálnom právnom prostredí Európy, kde písané právo je základným prameňom práva a súdy sú „ústami“ písaného práva (oproti angloamerickému-precedentálnemu-právnomu prostrediu, kde sudca je aktívnym tvorcom práva *ipso iure*) so zvýšeným súdnym aktivizmom, predovšetkým ústavných súdov, ktorý v aktuálnom čase a v aktuálnom spoločenskom prostredí poskytujú nový výklad ústavných princípov, resp. článkov ústavného textu. Hovoríme o tvorbe doktrín ústavným súdom, ktoré sú záväzne pre všetky subjekty vykladajúce a aplikujúce právo v danom právnom prostredí pre čas *pro futuro* (do budúcnosti). Fakticita existencie vytvárania doktrín ústavným

súdom, teda výklad a aplikácia obsahu článkov ústavy v odklone od doterajšej judikatúry a v odklone od textácie článkov ústavy, limituje k vnímaniu ústavného práva v zmysle existencie „law in books“, kde toto právo predstavuje text ústavy a „law in action“, kde toto právo predstavuje nový výklad a aplikáciu textu ústavy ústavným súdom.

Autor článku úmyselne používa pojem „law in books“, resp. „law in action“, pretože možno dôvodne postulovať, že výklad článkov Ústavy Slovenskej republiky tak, ako ich v súvislosti s podnetmi oprávnených subjektov realizuje Ústavný súd Slovenskej republiky pri konfrontácii obsahu predmetných právnych aktov práva verejného zdravotníctva s ústavou, je nielen odvážne „novodoktrinálny“, ale v zmysle koncepcie „law in action“, charakteristickej pre angloamerickú precedenčnú právnu kultúru, založenej na sociologickej teórii objektívneho práva, je zároveň výrazným ústupom od bazálnej myšlienky Kelsenovej čistej právnej vedy v zmysle existencie záväznosti existujúcej základnej normy a to napriek iusnaturalistickému chápaniu objektívneho kontinentálneho práva Gustavom Radbruchom, alebo Robertom Alexym. (Koncepcia Kelsenovej základnej normy, ktorá zruší platnosť všetkých „noriem, ktoré nepatria do jej systému.“) (Alexy, 2009, s. 12).

Ako príklad uvádza autor nasledujúcu skutočnosť.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. II.ÚS 410/2020 zo dňa 24. septembra 2020 ustálilo vo svojej textácii na str. 13 a nasl. právnu existenciu právneho aktu *sui generis*, tzv. hybridného správneho aktu, ktorý ústavný súd definuje ako právny akt s prvkami individuálneho právneho aktu a zároveň s prvkami normatívneho právneho aktu. Hybridný právny (správny) akt je podľa názoru ústavného súdu vydávaný na základe zákona nie ako jeho vykonávací predpis, je však adresovaný neurčitému počtu osôb, pričom obsahuje obmedzenia a povinnosti, vyplývajúce zo zákona. Pre vydanie hybridného správneho aktu orgánom verejného zdravotníctva pri nariadení opatrení podľa ust. §12 a ust. §48 odsek 4 Z.č. 355/2007 Z.z. o ochrane verejného zdravia etc., postačuje podľa názoru ústavného súdu „*ratione materiae*“, resp. kompetenčné („upresnenie“ ústavného súdu: legálne kompetenčné, nie statusovo kompetenčné) ustanovenie zákona pre dotknutý orgán štátnej moci.

Ústavný súd teda v predmetnom rozhodnutí vyslovil právnu existenciu hybridného právneho aktu, ktorý je normatívnym právnym aktom a zároveň je to individuálny akt aplikácie práva, ktorý nepotrebuje na svoje vydanie zákonné splnomocnenie, pretože jeho vydanie vyplýva „z podstaty veci“, ktorý zároveň nie je vykonávacím predpisom zákona, ale ktorým je možné „obmedzovať a tiež ukladať povinnosti“ jednotlivcom.

Primárne možno ustáliť, že pre všetky normatívne právne akty právneho poriadku Slovenskej republiky v zmysle naplnenia princípu vnútornej nerozpornosti už v štádiu tvorby práva, platia zjednocujúce základné legislatívne zásady tvorby objektívneho práva, kam zaraďujeme aj zásadu rovnakých pojmov v rovnakých významoch (Surmajová, 2015). Pojem „hybridný právny akt“ sa v teórii (správneho) práva už používa v súvislosti s označením individuálneho aktu aplikácie práva, kde predstavuje právny akt, agregujúci v sebe konštitutívne i deklaratórne právne účinky individuálneho právneho aktu. (Jakab, Seman, Jančát, 2020, s. 47).

Sekundárne platí, že slovenské objektívne právo patrí do kontinentálneho typu právnej kultúry, ktorá je charakteristická tým, že sa jedná o písané právo, ktoré sa subsumuje. Subsumpcia predstavuje určenie právnej normy. Individuálny právny akt je výsledkom

výkladovej a aplikačnej činnosti orgánu verejnej moci, ktorým sa autoritatívne stanovujú (konštitutívne, deklaratórne) práva a povinnosti dotknutých subjektov určitého právne relevantného konkrétneho právneho stavu. Individuálny právny akt je vydaný na základe platného a účinného normatívneho právneho aktu, bez existencie normatívneho právneho aktu nemôže byť vydaný individuálny právny akt. Ak teda platí, že normatívny právny akt je predpokladom existencie vydania individuálneho právneho aktu a že individuálny právny akt je vydaný subsumpciou normatívneho právneho aktu, logicky platí, že individuálny právny akt nemôže nikdy nadobudnúť charakter normatívneho právneho aktu, je to logický oxymoron. „Právny“ stav, ktorý zakladá, že hybridný správny akt, ktorý je individuálnym právnym aktom preto, že je vydaný na základe zákonnej subsumpcie, by následne získal normatívny charakter, je preto logicky v kontinentálnom systéme „písaného“ práva vylúčený. Ak je ústavný súd ústami platnej a účinnej textácie obsahu článku 13 odsek 1,2,3 a 4 ústavy, nikdy nemohol vysloviť vo svojom „*obiter dicta*“ k predmetnému rozhodnutiu vety, ktoré sú citované v predošlých odsekoch. Ak ich ústavný súd napriek textácii článku 13 ústavy vyslovil, je namiesto otázky, aké filozoficko-právne fundamenty odôvodnili tak významný hermeneutický odklon ústavného súdu od obsahu článku 13 ústavy a tým svojim výkladom spôsobil extrémnu disproportionálnu pri strete základného práva a slobody jednotlivca, resp. ústavne katalogizovanej možnosti obmedzovať mu základné práva a slobody a ukladať povinnosti na jednej strane a ochrany verejného záujmu (verejného zdravia) zo strany štátu na strane druhej.

Ak by uvedeným teoretickým zdrojom bol iba právny pozitivizmus, vydať dotknuté rozhodnutie by z dôvodu rozporu s ústavnou textáciou bolo nemožné. Ak by uvedeným teoretickým zdrojom bol iba právny iusnaturalizmus, potom je namiesto ďalšia otázka a to, kde sú medze nedeterminovanosti pozitívne určeného ústavného textu pre ústavný súd pri výkladovom hľadaní „nadzákonného práva“? Pri hľadaní odpovede na vyslovenú otázku je potrebné načrieť do fiktívnej šiestej minúty právnej filozofie G. Radbrucha.

Ak existuje v iusnaturalistickej koncepcii objektívneho práva nadzákonné právo, čo predstavuje toto nadzákonné právo v materiálnom právnom štáte, je to ústava? Ak je to ústava, znamená to, že nad modernou ústavou ako vrcholnou súčasťou právneho poriadku materiálneho právneho štátu už neexistuje žiadne nadprávo, žiadne prirodzené právo? Čo potom, ak aj text ústavy prestáva byť záväzný pre ústavný súd a jeho nálezy a uznesenia sú s ním v rozpore? Znamená to, že tým, že ústavný súd vydáva nový výklad článkov ústavy, aplikuje do ústavnej regulácie spoločenských vzťahov, napriek existencii ústavného textu, nadprávo, ktoré existuje i nad ústavou? Doktrínálne právo ústavného súdu totiž musí byť nejakým druhom práva už svojou podstatou (*mutatis mutandis* zákonné neprávo a nadzákonné právo), ústavný súd nemôže aplikovať neprávo (*ex iniuria ius non oritur*) a ak ústavný súd striktné neaplikuje ústavný text, aplikuje logicky nadprávo, ktoré stojí nad písanou podobou ústavy (keby dané nadústavné právo nebolo „nad“ písanou ústavou, nemohol by mu ústavný súd dať aplikačnú prednosť pred písanou ústavou a keby sa nejednalo o právo, nemohol by ho súd aplikovať, pretože súdy nemôžu aplikovať neprávo). To logicky znamená, že existuje ústavné neprávo a nadústavné právo a ústavný súd v prípade nového výkladu ústavných článkov aplikuje nadústavné právo. Z uvedeného plynie, že ústava prestáva byť vo svojej písanej podobe bezvýhradný základný právny predpis štátu najvyššej právnej sily, pretože nad ňou vždy existuje nadústavné právo a ak

sa ústavný text dostane do rozporu s nadústavným právom, ústavný súd aplikuje aktuálne nadústavné právo. Kde je ale potom naplnenie princípu právnej istoty pre jednotlivca, ak písaná podoba „spoločenskej zmluvy“, teda ústavy materiálneho právneho štátu, môže znamenať ústavné neprávom?

V praxi to znamená, že v určitom okamihu sa existujúci ústavný text stáva ústavným neprávom a ústavný súd ho vo svojom výklade a rozhodnutiach nahrádza aplikovaním nadústavného práva. Tu ale hrozí nekonečný vertikálny presah existencie nadústavného práva, pretože v zmysle Rabdruchovej teórie o existencii nadzákonného, nadústavného práva platí, že v iusnaturalistickom ponímaní objektívneho práva nikdy nie je možné ustáliť stabilnú podobu hierarchicky najvyššie položeného právneho predpisu, pretože podľa prirodzenoprávnej teórie vždy existuje právo prirodzené, čím hranice medzi prirodzeným a pozitívnym právom, rozumej hranice temporality a bezvýhradnej záväznej stability obsahu textu základného právneho predpisu štátu, nie je možné objektívne ustáliť.

Ak raz ústavný súd aplikuje nadústavné právo, toto právo sa stáva na čas *pro futuro* záväzným, pretože aj zákonodarný orgán musí rešpektovať existujúce a vyslovené nadústavné právo, ktoré ústavný súd vo svojom náleze urobil jediným aplikovateľným ústavným právom a z existujúceho ústavného nepráva urobil neaplikovateľné. Ale ak sa nadústavné právo aplikované ústavným súdom nestane záväzným pre všetky ostatné dotknuté subjekty tvorby, výkladu a aplikácie práva (napr. ústavným súdom vyslovená prípustnosť a následne národnou radou vyslovená neprípustnosť konfrontácie ústavných zákonov a ústavy), ktoré ústavné právo je *pro futuro* pre jednotlivca záväzné, to písané v ústave („law in books“) alebo ústavné doktrinované („law in action“)?

Vyššie uvedené rozhodnutie ústavného súdu Slovenskej republiky predznačuje vysloviť konštatáciu, že pri praktickom výkladovom a aplikačnom prelínaní sa dualizmu objektívneho práva (iusnaturalizmus – iuspozitivizmus) sa do činnosti ústavného súdu latentne vnášajú prvky amerického právneho realizmu a sociologickej jurisprudencie R. Pounda (pôvodná teória „law in books“ a „law in action“ zo začiatku 20. storočia).

Podľa teoreticko-právnej koncepcie právneho realizmu platí, že rozhodnutie konkrétneho sporu nie je viazané ani právnou normou, ani precedensom, ale záleží len na sudcovi, ktorý rozhoduje na základe svojej voľnej úvahy. Americký právny realizmus sa orientuje na skúmanie toho, ako súdy skutočne rozhodujú, bez ohľadu na to, ako by mali rozhodovať z hľadiska platného práva.

Základné teoretické východisko sociologickej jurisprudencie predstavuje tzv. „teória záujmov“. Sociologická jurisprudencia vychádza z predpokladu, že právo má svoj pôvod v organizácii spoločenskej účelnosti a poznať spoločenské ciele a potreby spoločnosti znamená poznať prvky práva. Preto skúmanie týchto spoločenských skutočných cieľov musí predchádzať všetkým ostatným spôsobom poznávania práva, ktoré má zabezpečovať rovnováhu medzi jednotlivými druhmi záujmov v spoločnosti.

V prenesenom obsahovom a pojmovom význame na aktuálne právne reálie platí, že „law in books“ funguje ako účinný regulátor spoločenských vzťahov (čo je jeho cieľom) a ako nástroj predvídateľnosti správania sa subjektov v štáte (čo je jeho účelom) len vtedy, ak jeho obsah má reálnu šancu na použitie a presadenie sa. Z uvedeného pohľadu hovoríme o „law in action“ (Bröstl, Dobrovičová, Kanárik, 2007a, s. 24) z čoho plynie, že v posudzovanom rozhodnutí ústavného súdu textácia článku 13 nepredstavuje pre ústavný súd „law

in action“, ale „iba“ „law in books“, keďže „law in action“ si vytvoril svojou rozhodovacou činnosťou, sledujúc tým dosiahnutie „spoločenského cieľa a účelu hybridných právnych aktov orgánov verejného zdravotníctva“, podporujúc tak (v zmysle teórie sociologickej jurisprudencie a právneho realizmu) „spoločenské ciele a potreby spoločnosti“.

Dosiahnutie účelu a cieľa právneho predpisu, ktorým je regulácia spoločenských vzťahov na úseku ochrany verejného zdravia, nemôže znamenať, že „subjektívna predstava orgánu verejnej moci, vydávajúceho právne akty, o formálnej a obsahovej podobe právnej regulácie priestoru jednotlivca v spoločenskej oblasti ochrany verejného zdravia“, sa stane dôvodom pre korigovanie existujúceho „law in books“ na najvyššej úrovni ústavnej textácie a to Ústavným súdom Slovenskej republiky tým, že ústavný súd výkladovo vytvorí „law in action“, ktorým podporí predmetnú subjektívnu predstavu orgánu verejnej moci preto, aby sa dosiahol „spoločenský cieľ a potreby spoločnosti“, artikulované štátom.

Ústava totiž predstavuje (musí predstavovať) v materiálnom právnom štáte spoločenskú zmluvu, nie je to len „najsilnejší právny predpis“, ktorý si ústavný súd môže vykladať bez determinácie s postulátom, že kontinentálne právo je v prvom rade písaným právom, ktoré sa subsumuje, resp. s ust. § 2 odsek 1 Z.č. 400/2015 Z.z., kde sa explicitne hovorí o účasti (odbornej) verejnosti na tvorbe (aj) ústavy. Totiž, ak ústavný súd výkladovo kladie do ústavnej textácie časti, ktoré v nej textačne absentujú, tu už nejde o výklad existujúceho obsahu ústavného článku, ale o jeho tvorbu, novelizáciu, kde ústavný súd nemá právomoc a kompetenciu. Ani Böckenfördeho paradox, týkajúci sa korelácie všeobecnosti obsahu ústavných článkov a potrebe ich priamej vykonateľnosti, nemení nič na tom, že ústavné články musia byť predovšetkým „law in books“ a „law in action“ v jednom, aby sa stabilizoval právny normatívny systém a nestal sa iba príkazom suveréna v záujme aktuálneho nositeľa štátnej moci a z uvedeného plynúcej „potreby“ prijímania takých výkladových rozhodnutí ústavného súdu, ktoré by nežiaduco extenzívne, pod rúškom tvorby práva „law in action“, menili „zabúkaný“ obsah ústavných článkov.

Z vyššie uvedeného plyní, že výklad ústavných článkov ústavným súdom, najmä článku 13 ústavy, ktorý je vo významnom obsahovom nesúlade s platnou a účinnou ústavnou textáciou v zmysle aplikovanej právnej teórie „law in books“ a „law in action“ tak, ako je to analyzované autorom v predošlých riadkoch, spôsobuje extrémnu disproportionálnosť stretnutia základných práv a slobôd jednotlivca a verejného záujmu štátu pri ochrane verejného zdravia.

Záver

V súvislosti so skúmaním ústavnosti aktuálne prijímaných normatívnych právnych aktov orgánmi verejnej moci na úseku verejného zdravotníctva bol v článku prezentovaný vyvstávajúci aktuálny problém v otázke určenia hraníc aplikácie extrémnej disproportionality pri strete katalogizovaného základného práva a slobody jednotlivca s verejným záujmom, ktorý sa štátom prezentuje ako ochrana verejného zdravia vo zvýraznení jej dvoch aspektov a to právnych foriem regulácie priestoru jednotlivca zo strany štátnej moci a výkladu a aplikácie ústavného textu Ústavným súdom Slovenskej republiky.

Summary

In connection with the researching of the constitutionality of currently adopted normative legal acts by public authorities in the field of public health, the article articulated the current problem of determining the limits of the application of extreme disproportionality in the clash of the catalogued fundamental right and freedom of the individual with public good (interest), which is presented by the state as the protection of public health.

Literatúra

ALEXY, R. *Pojem a platnosť práva*. Bratislava: Kalligram, 2009. ISBN 978-80-8101-062-0.

ALEXY, R. *A Theory of Constitution Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

BARAK, A. *Sudca v demokracii*. Bratislava: Kalligram, 2016. ISBN 978-80-811-921-0.

BREICHOVÁ-LAPČÁKOVÁ, M. *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram, 2013. ISBN 978-80-8101-727-8.

BRÖSTL, A. *Dejiny právneho a politického myslenia*. Bratislava: Iura edition, 1999. ISBN 80-88715-39-3.

BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-433-6.

BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G. a KANÁRIK, I. *Teória práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2007. ISBN 978-80-7097-680-7.

BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G. a KANÁRIK, I. *Základy štátovedy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2007. ISBN 978-80-7097-679-1.

BRÖSTL, A. a kol. *Teória práva*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-7380-425-1.

ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Eurokódex, 2012. ISBN 978-80-89447-93-0.

DOBROVIČOVÁ, G. *Vybrané otázky recentných prameňov práva v Slovenskej republike*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2004. ISBN 80-7097-575-X.

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vydanie. Heuréka, 2012. ISBN 80-89122-73-8.

76	ARTICLES Ferdinand KORN	Extrémna disproporcionalita, ústavno-právne a teoreticko-filozofické východiská a limity jej aplikácie pri aktuálnom strete katalogizovaných základných práv a slobôd jednotlivca a ochrany verejného zdravia	
----	----------------------------	---	--

DWORKIN, R. *Když se práva berou vážně*. Praha, 2001. ISBN 80-7298-022-X.

FRIDRICH, B. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013. ISBN 978-80-7160-338-2.

HOLLÄNDER, P. *Filosofie práva*. 2. rozšírené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-7380-366-7.

GERLOCH, A., TOMÁŠEK, M. et al. *Nové jevy v právu na počátku 21.století II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha: Nakladatelství Karolinum, Univerzita Karlova v Praze, 2010. ISBN 978-80-246-1742-8.

SURMAJOVÁ, Ž. *Základné princípy legislatívy*. 2015. Dostupné z: https://beta.ucps.sk/ZAKLADNE_PRINCIPY_LEGISLATIVY.

Najvýznamnejšie teórie a smery v sociológii práva. Dostupné z: <https://referaty.aktuality.sk/najvyznamnejsie-teorie-a-smery-v-sociologii-prava/referat-16901>.

CHOVANEK, J. *Ústava Slovenskej republiky – základný zákon štátu*. Bratislava: Procon, s.r.o., 2002. ISBN 80-85717-06-9.

JAKAB, R., SEMAN, T. a JANČÁT, L. *Transteritoriálne správne akty*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020. ISBN 978-80-8152-918-4.

KANÁRIK, I. *Zvrchovanosť zákona. (Aktuálne otázky v Slovenskom právnom poriadku)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2003. ISBN 80-7097-531-8.

KORN, F. *Objektívne právo ako spoločenský normatívny systém*. Vysokoškolská učebnica. Brno: Tribun EU, s.r.o., 2019. ISBN 978-80-263-1454-7.

KORN, F. *Článok 51 odsek 1 Ústavy Slovenskej republiky. Výber z prevrávajúcich a nastolených teoreticko-právnych tém, prezentovaných obsahom konkrétneho článku ústavného textu*. Brno: Tribun EU, s.r.o., 2019a. ISBN 978-80-263-1486-8.

KMEC, J. a kol. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7400-365-3.

KELSEN, H. *Všeobecná teorie norem*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2000. ISBN 80-210-2325-2.

KLÍMA, K. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: Aspi, a.s., 2007. ISBN 978-80-7357-295-2.

KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 2. rozšírené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. ISBN 80-86473-90-2.

KLUČKA, J. Miesto a úprava noriem medzinárodného práva v Ústave Slovenskej republiky. *Justičná revue*. 2002, č.4. ISSN 1335-6461.

KLUČKA J. a FEŤKOVÁ G. *Právne vety z činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky*. Košice, 2000.

KRSKOVÁ, A. *Základy práva*. Druhé vydanie. Bratislava: Slovenské pedagogické nakladateľstvo, 1996. ISBN 80-08-01740-6.

ONDŘEJEK, P. *Princip proporcionality a jeho role při interpretaci základních práv a svobod*. Praha: Nakladatelství Leges, s.r.o., 2012. ISBN 978-80-87576-31-1.

OTTOVÁ, E. *Teória práva*. 3. vydanie. Heuréka, 2010, s. 261–262. ISBN 978-80-89122-59-2.

PALÚŠ, I. *Štátne právo porovnávacie*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2002. ISBN 80-7097-483-4.

PALÚŠ, I. a SOMOROVÁ, Ľ. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Právnická fakulta UPJŠ, 2011. ISBN 987-80-7097-787-3.

PRUSÁK, J. Princípy v práve. *Právny obzor*. 1997, č.3. ISSN 0032-6984.

WEYR, F. *Teorie práva*. Reprint pôvodného vydania z roku 1936. Praha: Walters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7552-000-5.

Kontakt

JUDr. PhDr. ThDr. Ferdinand Korn, PhD.
Lekárska fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Ústav verejného zdravotníctva a hygieny
Trieda SNP 1
040 11 Košice, Slovenská republika
drfkorn@centrum.sk

THE IMPACT OF COVID-19 PANDEMIC ON THE TOURISM MARKET IN THE CZECH REPUBLIC

VLIV PANDEMIE COVID-19 NA TRH CESTOVNÍHO RUCHU V ČESKÉ REPUBLICE

Pavína Pellešová
Klára Václavíková

Abstract

Tourism is one of the most important economic sectors in the world. Tourism is an initiating industry that generates additional consumption. Demand is shifting to accommodation facilities with a higher standard of service. Accommodation services are one of the sectors that have been hit hardest by the COVID-19 pandemic and together with hotels and guesthouses including the shortage of guests in many regions they are still struggling financially. Tracking domestic and inbound tourism shows that the number of foreign tourists is down 63 %, on the other hand, it is possible to see an increase in relative visits and business trips.

Keywords

tourism, pandemic, impact, development

Abstrakt

Cestovní ruch je jedním z nejdůležitějších ekonomických odvětví na světě. Cestovní ruch je odvětvím, které generuje další spotřebu. Poptávka se přesouvá do ubytovacích zařízení s vyšším standardem služeb. Ubytovací služby jsou jednou z oblastí, které pandemie COVID-19 zasáhla nejvíce a spolu s hotely a penziony, včetně nedostatku hostů, se v mnoha regionech stále potýkají s finančními problémy. Sledování domácího a příjezdového cestovního ruchu ukazuje, že počet zahraničních turistů klesl o 63 %, na druhou stranu je možné zaznamenat nárůst relativních návštěv a služebních cest.

Klíčová slova

cestovní ruch, pandemie, vliv pandemie, rozvoj

Introduction

The COVID pandemic has had a significant impact on tourism supply and demand. All factors have experienced a significant reduction in values which has had an impact on tourism supply. The aim of this paper is to describe these changes and identify the most significant trends in this area. Tourism is one of the most important economic sectors in the world. It ranks third in terms of exports (after fuels and chemicals) and in 2017 its share of global trade was 7%. After a decade of growth, the number of international tourists reached 1.5 billion in 2019 (UNWTO, 2020). The number of domestic tourists reached 9 billion last year. Globally, tourism supports 10% of jobs and provides livelihoods for millions of people in developing and developed economies. Only in Europe, it supports 27 million jobs and millions of private companies. In some small island developing states, tourism accounts for up to 80% of exports. It also accounts for a significant share in developed countries (Germany 3.9%, France 7.4% and Spain 11.8%).

Tourism and the pandemic

During the middle of December 2019, the virus firstly broke out in Wuhan city of China and it has been spread over different nations mainly through airways. The World Health Organization (WHO) identified the fact that such Covid-19 virus spread over 206 nations and their territories severely. Studies before Covid-19 had already identified that infectious disease outbreak is the major upshots over tourism industries over the world. The Covid-19 situations leads to two main losses, the first one related to human life and the second one concerning the shutdown of economic activities. Most of nations provide support in terms of benefit transfer, which is observed within the stringency factors identified by data capturing centre. International organisations have already predicted economic slowdown, which may be prolonged towards the first half of 2021. The prolonged effect of Covid-19 disrespects different functioning wings of various economics in the world. Normal life as well as earning competence of especially marginal people have been affected tremendously (Saha et al., 2021).

Also, pandemics have different impacts on various industry sectors. Early pandemics, including the Black Plague (1347–1351) and Russian Flu (1889–1892), significantly impacted agricultural sectors and other areas where workers and artisans were predominantly employed. However, as the world economy is becoming increasingly reliant on services, the industry sectors primarily influenced by pandemics has shifted over time. Consequently, more recent pandemics have impacted industries like education, healthcare, retail, hospitality, travel and tourism. To recognize the link between pandemics and different industries, the last part of this manuscript/work focuses on how the four macro forces have

affected some of these industries, particularly during 20th and 21st century pandemics (Gopal et al., 2021).

Tourism is an important sector of the national economy. Its importance increased significantly during the 20th century and it became a common part of people's life of developed countries. We consider it a socio-economic phenomenon today. It contributes decisively to the creation of gross national product as well as it helps to balance regional disparities etc. Tourism is an interdisciplinary phenomenon understood as the subject of research of many scientific disciplines, for instance. The knowledge from individual disciplines forms an interdisciplinary science – the theory of tourism – performing an integrating and generalizing function in relation to the scientific disciplines that study tourism (Kajzar, 2015).

The Concept of Tourism in the Czech Republic was an important document in the tourism in the period 2014–2020. It says which indicators in the field of tourism are important. This is the number of overnight stays by domestic visitors, the number of collective accommodation establishments; the number of overnight stays of foreign visitors, occupancy rate; Competitiveness Tourism Index; the number of people employed in tourism, gross domestic product of tourism; the domestic consumption of tourism and foreign exchange earnings from tourism (Kajzar, Václavíková, 2016).

Material and Methods

The author used data from the Czech Statistical Office that were examined in their relevance to the COVID-19 pandemic. Basic statistical indicators were used. The main conclusions of the article are based on these data. The data were compared by using basic statistical parameters, the authors used Excel and basic statistical analysis.

Impact of the COVID pandemic on secondary supply and demand in tourism in the Czech Republic

Tourist destinations are changing due to globalisation processes, the range of products, lifestyle and culture of the region's inhabitants are changing. The number of influences, including the intersection of local and transnational ones, affects the destination. Demand and supply in the CZ sector currently tend to rationalisation. Globalisation has led to the creation of national and international hotel chains as, for example, hotels operate through franchising, management contracts or groups formed through voluntary cooperation between member hotels. Globalisation also has an impact on the supply side in terms of branding in CZ. For instance, if a hotel, the part of a hotel chain, cannot organise a planned event, it will approach a hotel that belongs to the chain. Thus, it defends the interests of the brand without approaching a competing hotel (Pellešová, 2018).

Results

The impact of the pandemic on tourism has been overwhelming. The number of guests in domestic mass accommodation facilities fell by 51% to 10.8 million last year, while

the number of overnight stays fell by 45% to 31.2 million nights. Even more catastrophic drop was prevented in summer months when restrictive measures were relaxed and the missing foreign tourists were at least partially replaced by domestic demand. The number of domestic guests staying in July and August rose by more than 20 % year-on-year. However, the shortfall could not be made up. The number of domestic guests overall fell by 28 % to 8 million in 2020. The lowest falls in domestic arrivals occurred in the regions of Karlovy Vary (-9 %), South Bohemia (-17 %) and Liberec (-19 %). On the other hand, Prague (-41 %) experienced the strongest decline in interest in the domestic tourism. Foreign visitor arrivals decreased by a quarter compared to 2019, i.e. to 2.8 million guests. Overall, over 8 million foreigners stayed in domestic accommodation last year with the number of overnight stays falling by almost 20 million nights. All regions noticed a reduction of more than 50 % in the number of foreign visitors. The biggest drop in regional comparison was recorded again in Prague losing more than five-and-a-quarter million foreign guests, which corresponds to a decrease of 79 %. In České Budějovice, 83 % of foreign visitors fell year-on-year, in Český Krumlov 82 %, in Brno 75 %, in Plzeň 73 % and in Mariánské Lázně 71 %. In Karlovy Vary, the decline in foreign clientele was "only" 65 %.

Tab. 1 The average length of stay in days in regions

Region	1 st half 2020	2 nd half 2020
Prague	2,7	3
Karlovy Vary	5,5	5,1
South-Moravian region	3	3,6
Central Bohemian region	3,3	3,8
Moravian-Silesian region	4	4,1
Plzeň region	3,5	4,1
Usti region	3,8	4
South-Bohemia region	4	3,6
Olomouc region	4,5	4,5
Zlín region	4,1	4,4
Hradec Kralove region	4,6	4,3
Pardubice region	3,8	4,1
Vysocina region	3,2	4
Liberec region	4,2	4,2

Source: Own processing according to CSO

Of course, it is not only the Czech Republic that has suffered from the drastic reduction in tourism. According to the World Tourism Organisation, the total number of international arrivals fell by 74 % last year. Around one billion people travelled around the world, in addition, only Europe counts with around half of this decline. The fall in international tourism receipts could reach up to 1.3 trillion USD and the losses could lead to a reduction in global GDP of up to 2 %.

Tourism is an initiating industry that generates additional consumption. According to the latest analysis, this year's fall in tourism and the decline in sales in related sectors will bring losses of 324 billion CZK to the Czech economy and the loss of almost 200,000 jobs. Estimated tourism consumption in the Czech Republic will fall by 161 billion CZK in 2020 compared to the last year. The highest loss, more than 80 billion, will be attributed to the capital city of Prague. It also recorded the most significant year-on-year drop in consumption (77 % compared to 2019). Significant year-on-year losses also affect the Central Bohemia, Pilsen, Karlovy Vary and Ústí nad Labem regions.

Despite the fact that the summer season noticed a restart of domestic tourism and some regions even performed better than last year, moreover, in spite of all the incentives for travel from the state or individual regions, domestic tourism consumption will fall by 21 billion CZK in 2020. The significant drop in foreign tourist arrivals has caused losses in the sector with the amount of 92 billion CZK.

The demand is shifting to accommodation facilities with a higher standard of service. The threat to domestic businesses is a global product with high quality, catering to many target groups, and this allows for global branding. Therefore, enterprises are forced to use modern information and communication technologies to be competitive in building a global brand (Pellešová, 2018). Between 2018 and 2020 there was an increase in all parameters, the values for 2021 are not yet available, however, it is expected that the global pandemic will cause a decrease in all accommodation numbers.

Tab. 2 Structure of mass accommodation capacities by accommodation category

	2018	2019	2020
Accommodation facilities	9 426	9 383	10 699
by category:			
Hotels and accommodation	6 277	6 236	7 473
Hotels *****	62	65	68
Hotels ****	693	705	819
Another hotels	1 898	1 856	2 059
Pensions	3 624	3 610	4 527
Camps	565	567	581
Cottage settlements and tourist hostels	977	972	1065
Other not specified elsewhere	1606	1608	1562
Rooms	210 415	210 496	228 431
Beds	537 603	539 685	592 314

Source: Own processing according to CSO

here was a significant decrease in the values of all components of tourism in the Czech Republic. We can see a total decline of 161 billion CZK in tourist consumption. The most significant decline is in inbound tourism caused by the ban on traveling outside the country. Domestic tourist tourism recorded a decrease of 21 billion CZK where more significant decline was prevented by the possibility to enjoy the summer season 2020 without restrictions. The decreases in services are also significant and they are related to the established restrictions. If we focus on the economic impacts resulting from tourism in the difference between 2019 and 2020, the consumption of tourism fell from 300 billion CZK to CZK billion139. This is a decrease of 167 billion CZK. The number of jobs in tourism was decreased by 111 thousand. FTE and a workload of 193,000 FTE.

In table number 3 we can see the differences in services. The catering sector, which is interesting to us, has been reduced by 74 billion CZK. For many hospitality entrepreneurs, however, the pandemic was also a chance to focus on "take away" sales, food and beverage imports and other forms that could be applied without personal contact with the customer. However, we can see that all these service sectors have noticed significant declines.

Tab. 3 Declines in tourism consumption in the Czech Republic

Consumption of tourism in the Czech Republic (in billions of CZK)	Year 2019	Year 2020	Deficiency
Consumption tourism SUMA	300	139	-161
Incoming tourist tourism	124	32	-92
Domestic tourist tourism	90	69	-21
Other components of tourism	86	38	-48
Accommodation services	56	26	-30
Catering services	56	28	-27
Travel agency services, travel agencies and guides	10	3	-7
Catering and hospitality	173	99	-74
Consumption of residents	118	71	-47
Recreational, cultural, sporting and other entertainment services	134	79	-54
Consumption of residents	119	74	-45
Recreational, cultural and other entertainment services	15	6	-9

Source: Own processing according to CSO

Looking at the situation in individual regions, we can see the most significant drop in jobs in the capital city of Prague where there was a decrease of 55,868, followed by Karlovy Vary – 9,163, South-Moravian – 8,494, Central Bohemian – 6,733, Moravian-Silesian – 5,229, Plzeň – 4 821, Usti – 4 613, South Bohemia – 3 233, Olomouc – 2 853, Zlin – 2 806, Hradec Kralove – 2 248. Pardubice – 2 154, Vysocina – 1 931 and the Liberec region in the last place with the value – 1 659. The data are valid from 27.11.2020.

Tab. 4 Guests and overnight stays in collective accommodation

Year	Guests	In		Overnight stays	In		Average number of overnight stays (nights)	In	
		Residents	Noresidents		Residents	Noresidents		Residents	Noresidents
2018	21 247 150	10 635 756	10 611 394	55 513 922	28 753 901	26 760 021	2,6	2,7	2,5
2019	21 998 366	11 107 866	10 890 500	57 024 767	29 844 204	27 180 563	2,6	2,7	2,5
2020	10 836 444	8 052 274	2 784 170	31 382 494	23 994 436	7 388 058	2,9	3,0	2,7

Source: Own processing according to CSO

The tourists creating the demand have the opportunity to decide in which country they want to spend their holidays, they can choose the means of transport and the level of service. The demand in CZ is specified by Bisova (2015), Croes & Ridderstaat (2017), Cro & Martins (2017), Malachovsky (2014) mentioning the expected demand. Tourists use services while travelling which can be the same in terms of equipment and assortment in any destination. Demand in CZ has been statistically monitored for a long time in the Tourism Satellite Account. Internal CR consumption is an aggregate indicator of the demand of all visitors who spend their holidays in the Czech Republic (regardless of whether they are Czech tourists or visitors from abroad). Therefore, we distinguish between domestic and foreign demand which constitute the total demand. In 2015, consumption reached 250 billion CZK, which was 5.3% more year-on-year. The volume of domestic demand was around 100 million subscriptions per year in 2007–2010 with some fluctuations such as weather effects, economic stagnation etc. Between 2011 and 2014 it was at a lower level and in 2015 it again reached a value of over 100 million subscriptions per year. Due to the effects of globalisation, demanders are changing their requirements for a destination with the main focus on destination safety. Therefore, the number of domestic visitors spending their holidays in the country is increasing caused especially by the security situation in some destinations. The change in the habits of domestic tourists shows the interest in holidays last season. According to BusinessInfo.cz, due to fears of terrorist attacks, tourists significantly reduced their summer holiday purchases in North African countries and Turkey. On the contrary, the interest in domestic holidays has increased sharply as well as some foreign destinations which had been out of the main interest of tourists for a long time (Pellešová, 2018).

Tab. 5 Numbers of tourists and nights in collective accommodation establishments (CAE)

	1 st half 2020	2 nd half 2020
Numbers of tourists in CAE	2 537 816	5 456 245
Number of nights in CAE	7 178 989	16 612 493
Average length of stay in days	3,83	4,04

Source: Own processing according to CSO

In the table 5 we can see that in the second half of the year there was an increase in the number of tourists by 2,918,429. The number of nights spent in the CAE increased by 9,433,504. The average length of stay increased by 0.21 days. The increase between half-years was due to the relaxation of restrictions for the summer holidays. For many operators, this meant a rescue in the form of the possibility of implementing the summer season. From the above data, it can be concluded that tourism and gastronomic operators faced a major challenge in 2020. The main changes in the concept of gastronomic services can be seen in the introduction of dispensing windows, services "with you", food delivery and emphasis on high hygienic quality and contactless payments.

The Government of the Czech Republic tried to respond to the situation by creating support implemented by the Ministry of Regional Development in the Czech Republic. The COVID-Tourism call ended in January 2021. The support for travel agencies is intended to support the tourism sector or travel agencies affected by the consequences of measures taken by the government and the Ministry of Health related to the COVID-19 pandemic. The support is aimed at strengthening liquidity, maintaining the operation of these facilities and keeping the supply of existing services and jobs. The aid will have a positive effect on the development of the sector. The subsidy for travel agencies is intended to support the tourism sector affected by the consequences of government and the Ministry of Health measures related to the COVID-19 pandemic. The support is aimed at strengthening liquidity, maintaining the operation of these facilities and maintaining the supply of existing services and jobs (MMR ČR, 2020).

Tracking domestic and inbound tourism shows that foreign tourist numbers are down 63%, but we are seeing an increase in relative visits and business trips. Foreign visitors are placing more emphasis on "pure" tourism i.e. cultural and natural attractions as their primary destination. Domestic visitors, given the opportunities, have started to engage in hiking and visiting natural monuments. As for travel organization, we see an increase in individual recreation by foreign tourists. Individual transport by car presents higher usage while for domestic tourists there is a decrease in the use of train transport. The decrease in expenditure per person for domestic tourists is from 750 to 690 CZK/person/day, for foreign tourists from 2220 to 1850 CZK/person/day. The lowest spending is by Slovaks, Poles, Austrians; this is not the case for Germans and Russians, their spending has remained more or less unchanged. The general (Machová, 2020) dissatisfaction with the situation is evident in the slightly higher proportion of dissatisfied tourists.

Conclusion

Accommodation services are one of the sectors that have been hit hardest by the COVID-19 pandemic and together with hotels and guesthouses including the shortage of guests in many regions they are still struggling financially. A third of accommodation establishments has not opened yet and, for example, occupancy rates in Prague hotels stood at 9% in June. Long-term low demand, especially in cities, the current worsened epidemiological situation in some regions and the continued absence of inbound tourism could cause the closure of accommodation establishments. The tourism industry has contributed 130 billion CZK to the state budget in 2019 alone and there are many other services and product suppliers. In conclusion, although the figures charting the course of the tourism pandemic in very pessimistic way, the catering operators are those who are trying to respond to the situation as effectively as possible. The COVID 19 pandemic has brought many hardships and economic problems worldwide. However, every problem must be taken as a challenge and confronted with the reality. It can be said that most catering services will survive the crisis, moreover, they will implement new trends in their regular offer.

„This paper was supported by the Ministry of Education, Youth and Sports of the Czech Republic within the Institutional Support for Long-term Development of a Research Organization in 2021“

References

- BISOVA, Sára B. Impact of German Economic Growth on Czech Tourism Demand. In: *33rd International Conference on Mathematical Methods in Economics (MME) – Conference Proceedings*, 9.–11.9.2015. Cheb: Faculty of Economics, University of West Bohemia, Plzeň, 2015, p. 56–61. ISBN 978-80-261-0539-8.
- CRO, S. and MARTINS, António M. Structural breaks in international tourism demand: Are they caused by crises or disasters? *Tourism Management*. 2017, 63, p. 3–9.
- CROES, R. and RIDDERSTAAT, J. The effects of business cycles on tourism demand flows in small island destinations. *Tourism Economics*. 2017, 23, p. 1451–1475.
- GOPAL, D. at all. Pandemics and marketing: insights, impacts, and research opportunities. *Journal of the Academy of Marketing Science*. 2021, 49, p. 835–854.
- KAJZAR, P. a VÁCLAVÍNKOVÁ, K. Předpoklady zážitkového turismu v Moravskoslezském kraji se zaměřením na venkovský a industriální cestovní ruch. *XIX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách – Sborník příspěvků*, 15.–17.6.2016. Čejkovice: Masarykova univerzita Ekonomicko-správní fakulta, Katedra regionální ekonomie a správy Brno, 2016, s. 1008–1015. ISBN 978-80-210-8272-4.

KAJZAR, P. *Vybrané kapitoly z geografie cestovního ruchu*. Karviná: SU OPF, 2015. ISBN 978-80-7510-156-3.

MACHOVÁ, S. Dopady pandemie na cestovní ruch. In: *15. mezinárodní konference Aktuální problémy cestovního ruchu*. Jihlava, 2020. [Online]. Dostupné z: https://tourdata.cz/wp-content/uploads/2021/03/2021_CzT_Konference_VSPJ_Sona-Machova.pdf.

MALACHOVSKÝ, A. Goals of tourism development in Slovakia in the context of regional development and selected tourism markets. *17th international colloquium on regional sciences – Conference Proceedings*, 18.–20.6.2014. Hustopeče: MASARYK UNIVERSITY, FACULTY OF ECONOMICS AND ADMINISTRATION, DEPARTMENT OF REGIONAL ECONOMICS AND ADMINISTRATION 2014, p. 787–795. ISBN 978-80-210-6840-7.

MMR ČR, 2020. Krizový akční plán CR pro 2020–2021 [online]. 5. září 2021 [vid. 5. září 2021] online. Dostupné z: https://www.mmr.cz/getmedia/7c1df7f3-f5b1-4a6c-ba83-41b663f8577f/Krizovy-akcni-plan-CR-CR-2020-2021_2.pdf.aspx?ext=.pdf.

PELLEŠOVÁ, P. Globalization and Trends in International Travel. Globalization and its Socio-Economic Consequences. In: *18th International Scientific Conference, Proceedings*, 10.–11.10.2018. Rajecké Teplice: ZU – UNIVERSITY OF ŽILINA, Faculty of Operation and Economics of Transport and Communications, Department of Economics, Žilina, 2018, p. 791–798. ISBN 978-80-8154-249-7.

SAHA, J. et al. Tourism in retrospect of COVID-19 on global perspective using analytical hierarchy process. In: *Nature public health emergency collections*, Spain, 2021, p. 981–995.

UNWTO, 2020. Global Report on Food Tourism [online] [cit. 2021-11-26]. Available from: <https://www.unwto.org/statistic-data-economic-contribution-of-tourism-and-beyond>.

Authors

doc. Ing. Pavlína Pellešová, Ph.D.

Silesian University in Opava, School of Business Administration in Karvina
Univerzitní náměstí 1934/3, 733 40 Karviná, Czech Republic
pellesova@opf.slu.cz

Mgr. Klára Václavínková

Silesian University in Opava, School of Business Administration in Karvina
Univerzitní náměstí 1934/3, 733 40 Karviná, Czech Republic
vaclavinkova@opf.slu.cz

	REVIEWS	
--	----------------	--

RECENZE KNIHY KOMUNITA A KOMUNITNÁ PRÁCA

Autoři: Katarína Šišanská, Dušan Šlosár

Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2020, 167 stran, ISBN 978-80-8152-861

Pri pojoch komunita a komunitná práca, mnohým z nás v prvom rade napadne podpora osôb, žijúca v segregovaných lokalitách, na periférii spoločnosti ako marginalizovaná skupina, ktorá nutne vyžaduje účinné stratégie smerujúce k inklúzii na lokálnej úrovni. Či si to však uvedomujeme, alebo nie, život v komunite sa týka každého z nás. Môžeme byť plnohodnotným aktívnym článkom v systéme rôznorodých vzťahov a procesov, alebo pasívnym prvkom bez akejsi činnorodej participácie. Život v komunite, nie je niečo samozrejmé a nemenné. Môžeme tu vidieť existenčnú nevyhnutnosť bývania v spoločnom priestore, ktoré však nemusí vytvárať najdôležitejší sociálny útvar – komunitu. Komunitu, je potrebné vnímať ako širší priestor umožňujúci vytvárať nové vzťahy s jednotlivcami, alebo skupinami s ktorými sme predtým žiadne vzťahy nemali. Rôznorodosť vzťahov, ktoré sa nadobúdajú v rámci komunity, ovplyvňujú hlavne kvalitu života v komunite. Týmto a ďalším témam sa venuje publikácia Komunita a komunitná práca od autorov Kataríny Šišanskej a Dušana Šlosára. Okrem teoretických východísk, prístupov a histórie komunitnej práce využíva publikácia aj konkrétne metódy a techniky pri práci s komunitou ako aj tzv. „návod“ participácie občana pri komunitnom plánovaní a komunitnom pláne. Práca v komunite nie je iba o zodpovednosti oficiálnych autorít, ktorí majú povinnosť sa angažovať pri práci v komunite, ale autori publikácie veľmi odvážne apelujú hlavne na zodpovednosť, aktivizáciu, participáciu a kooperáciu každého jedného člena komunity pri naplňaní cieľov ohľadom spoločného dobra a kvalitného života.

Štruktúra publikácie je prispôsobená obsahovej náplni a napovedá o ambícii spracovať danú problematiku čo najdetailnejšie. K pochopeniu jednotlivých súvislostí danej problematiky, čitateľovi môžu pomôcť vhodne zvolené názvy jednotlivých kapitol. Publikácia je rozčlenená do 15 kapitol: Prvá kapitola detailnejšie charakterizuje komunitu. Autori

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
FILOZOFICKÁ FAKULTA
Katedra sociálnej práce



Komunita a komunitná práca

Katarína ŠIŠANSKÁ, Dušan ŠLOSÁR

Košice 2020

definujú komunitu cez prizmu rôznych vedných disciplín, ako sociológia, sociálna psychológia tak aj z pohľadu pomáhajúcich profesií akou je sociálna práca. Autori v danej kapitole apelujú aj na nutnosť rozvoja komunity, ktorá okrem iného potrebuje vytvoriť mechanizmy na vyjednávanie a presadzovanie dohôd o verejných rolách a povinnostiach. Daná kapitola veľmi stručne popisuje históriu komunitnej práce. Nasledujúca kapitola sa venuje prístupom v komunitnej práci. Jednotlivé prístupy ako je konštruktivistický prístup, otvorené myslenie, posun od „lektorovania a poučania“ k „učeniu sa a počúvaniu“, posun od teoretických prístupov k praktickejším, terénnym a kontinuálnym procesom, posun od efektov rozvoja komunity k členom komunity ako aktérom rozvoja a subjektom uskutočňujúcich zmenu, akcentujú na riadenie komunitných služieb, ktoré má byť čo najbližšie k občanovi. Autori tu apelujú na nevyhnutnosť vytvorenia priestorového rámca pri práci s komunitou, v ktorom jednotliví členovia môžu nachádzať svoje miesto pre sebarealizáciu. Obsahom štvrtej kapitoly sú teoretické východiská komunitnej práce. Kapitola opisuje využitie jednotlivých teórií v komunitnej práci, ktoré môžu byť rozlíšené podľa vzťahu k tradíciám myslenia a metóde výskumu. Okrem teórií daná kapitola opisuje aj teoretické smery využívané v komunitnej práci ako napríklad sme behaviorálnych teórií, teórii sociálnych systémov, teórii sociálnej výmeny, teórii sociálnych sietí a iných smerov. Odôvodnenie ďalšej kapitoly pochádza zo samotného procesu komunitnej práce, hlavne z princípov vyjadrujúcich nie len parametre pre tento proces, ale tvoria zároveň aj limity, ktoré ho ovplyvňujú. Šiesta kapitola veľmi detailne špecifikuje jednotlivé fázy komunitnej práce, ktoré zohľadňujú dosahovanie cieľov, nadväznosť a postupnosť realizácie jednotlivých aktivít. Súčasťou tejto kapitoly sú aj stručné informácie o kritériách dobrého projektu komunitnej práce a veľmi cenným vkladom tejto časti je trvalá udržateľnosť dosiahnutých zmien v komunite. Ďalšia kapitola je praktickou implementáciou jednotlivých vzorov aktivít z praxe, ktorá popisuje ako využiť modely, ktoré pomáhajú štruktúrovať a organizovať prístup ku komplikovaným situáciám vznikajúcim v danej komunite. Obsahom ôsmej kapitoly sú metódy a techniky komunitnej práce. Po vstupnej časti terminologického vymedzenia daných pojmov ako sú metodika, metóda, technika, metodické konanie, autori bližšie špecifikujú aj diagnostické metódy, ktoré sú používané v komunite. Súčasťou tejto kapitoly sú aj metódy vyjednávania s komunitou, ktoré sa používajú aj pri riešení konfliktov v komunite. Rozsiahly priestor autori venovali práve aktivizačným metódam a technikám, ktoré sú zamerané nielen na aktivizáciu komunity, ale aj na zapojenie širokej verejnosti do procesu rozvoja komunitnej práce, do zisťovania potrieb, názorov, postojov a stanovísk členov komunity, pri jej vzdelávaní a prípadne aj pri jej presvedčovaní. Deväta kapitola sa venuje komunitnému rozvoju. Súčasťou tejto kapitoly sú aj princípy a hodnoty komunitného rozvoja, zásady komunitného rozvoja v praxi a inovácie, ktoré komunitný rozvoj prináša, prostredníctvom komunitných aktivít, produktov alebo služieb. Obsahom desiatej kapitoly je komunitná rehabilitácia. V pomerne širokom vymedzení daného pojmu nechýba autorom ani legislatívna a medicínska charakteristika. Autori v tejto kapitole predostreli aj komunitnú rehabilitáciu v EÚ, súčasťou ktorej je dlhodobý zámer politiky EÚ a nový prístup k zdavotnému znevýhodneniu. O realizovaní ideálov komunitnej práce v praxi hovorí ďalšia kapitola s názvom komunitné plánovanie. Okrem identifikácie prístupov k procesu komunitného plánovania, táto kapitola sa venuje aj komunikácii pri tvorbe komunitného plánu, prínosom plánovania sociálnych služieb a komunitnému plánu sociálnych služieb, kde autori vychádzajú z legislatívneho

ukotvenia. Dvanásť kapitola obsahuje postavenie samosprávy v komunitnej práci. Dotýka sa kompetencií samospráv, jej funkcií ako aj strategických a koncepčných dokumentov, ktoré sa uplatňujú v podmienkach Slovenskej republiky a ovplyvňujú situáciu v miestnej samospráve. Obsahom trinásť kapitoly s názvom komunitné centrum, autori stručne a výstižne charakterizujú túto inštitúciu v priestore územnej pôsobnosti. Charakteristiku pomáhajúceho profesionála v zmysle odhalenia priorít a potrieb danej komunity, popisuje predposledná kapitola. Z daného obsahu je viditeľná nevyhnutnosť zastúpenia tejto profesie pri definovaní problémov, ktorým je komunita vystavená. Na dôležitosť robiť rozhodnutia v komunite demokratickým, horizontálnym, participatívnym spôsobom, bez delegácií, hierarchií, prostredníctvom pozitívne nastavených procesov a techník poukazuje posledná pätnásť kapitola. Autori sa zamerali v tejto kapitole aj na problematiku konsenzu, ktorý ak má byť v komunite možný musí naplňať určité podmienky počnúc spoločným cieľom a končiac facilitáciou a aktívnou participáciou, čo nemusí byť vždy samozrejmosťou. Ťažisko tejto kapitoly je v rozhodovacom procese ako v štruktúre, procedúre, variáciách tak aj v technikách rozhodovacieho procesu.

Publikácia (monografia) je zaujímavá najmä jej spracovaním. Autorom sa približne na 145 stranách podarilo zachytiť všetky základné problémy komunity a komunitnej práce z pohľadu miestnej samosprávy, pomáhajúcich profesionálov, mimovládnych organizácií a ďalších subjektov angažujúcich sa v tejto oblasti. Publikácia je napísaná zrozumiteľným spôsobom nielen pre študenta a vedeckých pracovníkov, ale aj pre všetkých, ktorí sa zaujímajú a hlavne chcú posunúť v aktivizačnom prístupe v rámci svojej komunity. V súčasnosti sa zvlášť apeluje na deinštitucionalizáciu sociálnych služieb a presun sociálnych služieb do prostredia komunity. Práve v tomto období, v čase obmedzení súvisiacich s pandemiou COVID-19, je potrebné zamyslieť sa nad komunitou ako priestorom, kde prebieha náš život. Publikácia je cenným materiálom pri ďalšom vedeckom spracovaní problémov, súvisiacich aj s jednotlivými intervenčnými opatreniami počas pandémie, ktoré sa týkajú vybraných skupín a sú cieľom riešenia projektu VEGA 1/0595/21 Public administration interventions at the time of COVID-19 and their impact on the quality of life of citizens of selected communities.

Kontakt

Doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.
UPJŠ Fakulta verejnej správy
Katedra sociálnych štúdií
Popradská 66, 041 32 Košice, Slovensko
lenka.lachytova@upjs.sk

BOOK REVIEW ĽUDOVÍT ŠTÚR'S VIEWS ON THE STATE AND LAW

RECENZE KNIHY NÁZORY ĽUDOVÍTA ŠTÚRA NA ŠTÁT A PRÁVO

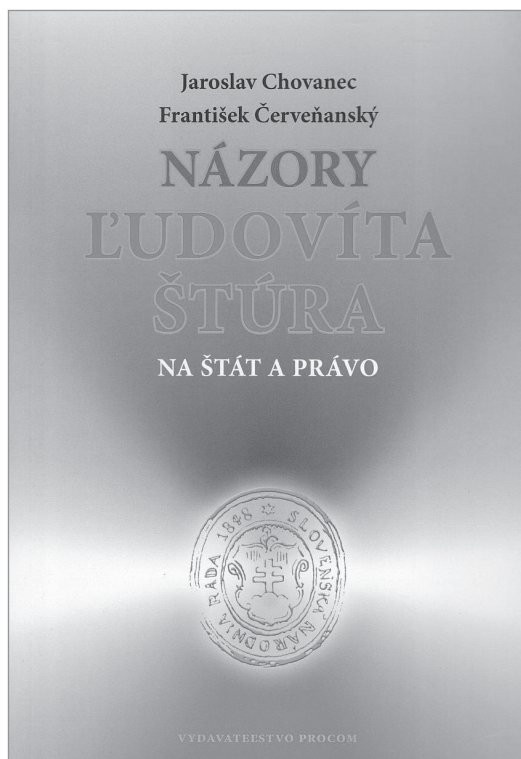
Autoři: Chovanec Jaroslav, Červeňanský František

Procom, 2005, 291 p., ISBN: 80-85717-16-8

In 2021, Matica slovenská published an interesting and valuable monographic work entitled: Opinions of Ľudovít Štúr on the State and Law (318 pages). This is the second, modified and expanded edition, the authors of which are two important representatives of Slovak legal science, specifically the science of constitutional law – D.h.c. prof. JUDr. Jaroslav Chovanec, CSc., And theories of state and law – already deceased – doc. JUDr. František Červenanský, CSc.

The work is dedicated to one of the greatest personalities in Slovak history – the poet and writer, teacher and politician, codifier of the Slovak language, tireless organizer of social life and the fighter for the rights of the Slovak nation – Ľudovít Štúr. In the introduction to the monograph, the authors emphasize that it is not a portrait of Štúr's personality (a number of monographic and journalistic articles of a professional and scientific nature are devoted to this issue), but a "more comprehensive reconstruction of his political and state law, resp. legal thinking)". This is the first and so far only monographic work analyzing Ľudovít Štúr's views on the state and law. It is thanks to the authors that they undertook this difficult task and thus brought an important national awakener closer to current generations from such a point of view.

The assessed monographic work consists of the author's text, documentary and pictorial part. In the presented review, we are mainly interested in the author's text, which consists of an introduction and 6 chapters. In them, the authors gradually analyze the sources of Štúr's socio-political views, acquaint the reader with the national philosophy of Štúr and its application to Slovak conditions. In three



separate chapters, they analyze Ľudovít Štúr's views on the state and law, pointing out the extent to which these views are marked by the revolutionary events of 1848-49, of which Štúr was an active participant in the Austro-Hungarian environment. As a separate chapter it is possible to evaluate the final part of the work in the range of almost 60 pages (in the monograph entitled "instead of the conclusion"), devoted to the legacy of Ľudovít Štúr and Štúrovec for current and future generations.

Before we pay attention to the analysis of Štúr's views on the state and the law, we consider it necessary to make a few remarks. Štúr's views must be evaluated taking into account the time in which they arose (roughly in the years 1835 to 1855), as well as the position of Slovaks, which they had in Hungary at that time. In the words of the authors, Ľudovít Štúr "was not a theoretician of the state and law in the narrow sense of the word, just as he was not a philosopher in the narrow sense of the word." His views on the state and law are closely related to the politics of the Slovak national movement of the 1940s, connecting the national emancipation process with the social and political program.

Štúr, influenced by Hegl, largely absolutizes the state, emphasizes its primary social status and role, considers it a prerequisite for the existence and development of the individual, family, civil society, but also the nation. Štúr's absolutization of the state also affected his relationship to the form of the state, where he promoted the monarchist principle, in such a state led by a strong personality (ruler) he saw a guarantee of developing nations without having their own state (in the sense of an independent state). He did not accept Rousseau's theory of the sovereignty of the people, which he believed would be a constant source of dispute between the government and the citizens of the state (its people).

After the Hungarian representation rejected the Requests of the Slovak Nation in May 1848, Štúr abandoned the solution of Slovak requirements on the platform of the Hungarian homeland and focused on Vienna. Subsequently, at the Slavonic Congress in Prague (May 1848), he proclaimed the possibility of a federalist arrangement of Austria-Hungary. He considered the nation to be independent (in today's terminology it is independent / if it has a defined territory with the possibility to administer it to the extent determined by the laws and will be able to use its mother tongue in this territory. to address the position of the Slavic nations, including the Slovaks, within the monarchy, but met with fundamental opposition, especially from the Hungarian ruling circles.

The practical culmination of Štúr's views on the state from the position of resolving the Slovak question resulted in an armed struggle of Slovak volunteer corps against the Hungarian revolutionary army. Originally, the Slovaks had a separate fight against the Hungarians for Slovak demands, not to help Vienna, but objectively it meant help Vienna.

The Viennese government disappointed the Slovaks' hopes and subsequently betrayed them, and the establishment of Bach's absolutism meant minimizing the conveniences of the revolutionary years, including the desires and demands of the Slovaks. Štúra was fundamentally disappointed by this development of events, but he did not stop fighting for the national interests of the Slovaks and did not give up the possibility of realizing them within the framework of a monarchist establishment. He saw the fulfillment of Slovak desires in the unification of the Slavic nations within Tsarist Russia and under his leadership. He had no personal experience of knowing Russian conditions, so he could not recognize that Tsarist Russia was the same "dungeon of nations" and had the same power-political basis as the Austro-Hungarian monarchy.

The authors of the publication emphasize in several places that Štúr also in his views on law / legal thinking) is based on Hegl's ideas or tries to apply them in the conditions of the monarchy. He saw in law, in the laws of the state, the embodiment of real and objective will, the goals of society, the essence of spiritual life and its product. Štúr's theoretical understanding of the role of law in the life of society is connected with his view of the state. Štúr absolutizes and sanctifies the law. From this position, he opposes any attempt to weaken the height of the law, its general objectivity and reasonableness. In accordance with Hegl's understanding of law, Štúr did not master the basic principle of the school of natural law on the opposite of feudal natural and positive law.

However, in the critique of law (especially Hungarian law, Hungarian laws), Štúr went much further than in the critique of the state as such. In terms of his views on Hungarian law, he can be considered a reformer, but also a defender of legality. He not only criticized Hungarian laws and institutions of justice, but also proposed correcting mistakes and shortcomings in a legal way.

From the point of view of *de lege ferenda*, the primary and cardinal problem of the legal regulation for Štúr was the abolition of serfdom (the Hungarian Parliament abolished it in March 1848). In addition to social and national, Štúr also provides up-to-date political content with its requirements and proposals aimed at abolishing serfdom, announcing, e.g. equality of all before the law, abolition of aristocratic privileges, freedom of enterprise, freedom of the press, etc., it is here that he manifests himself as a supporter of liberalism and protector of democratic rights and freedoms.

He blames Hungarian law for being adversarial, contradictory, which creates room for the will of judges and makes access to justice more difficult for ordinary people, criticizes the judiciary, demands an increase in the powers of royal cities, demands the representation of nobles in regional offices, recommends shortening court proceedings and reducing the amount of court fees, introduce justice into the tax policy of the state, etc.

Štúr's views on the law form an important, though not the most important, aspect of his political-thinking profile. His critique of Hungarian law and suggestions on how to deal with the most pressing issues of the time through law, had a social, political and democratic content, were part of the democratic agenda that society at the time faced.

In the extensive concluding part, the authors formulate the message and significance of Štúr's perception of the state and law for the present. They highlight two events that enabled the Slovak political leaders during the 20th century to orient themselves correctly and follow the legacy of Štúr (Štúrovec). The first event was the Slovak National Uprising in 1944, when the progressive part of the Slovak nation stood with a weapon of German fascism and the Slovaks could join the world peace movement as a fixed part of it after the Second World War. The second event is related to the establishment of the independent Slovak Republic on January 1, 1993, when the efforts of five generations after Štúr, fighting for an independent Slovak statehood expressed in the independent Slovak Republic, were fulfilled and completed.

98	REVIEWS Igor PALÚŠ	BOOK REVIEW LUDOVÍT ŠTÚR'S VIEWS ON THE STATE AND LAW	
----	-----------------------	---	--

Contact

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
 The Institute of Public Administration and Social Policy
 Faculty of Public Policies in Opava
 Silesian University in Opava
 Bezručovo náměstí 885/14, 746 01 Opava, Czech republic
 igor.palus@fvp.slu.cz

	KNIŽNÍ NOVINKY	
--	-----------------------	--

ZÁKON O OBECNOM ZRIADENÍ – KOMENTÁŘ, 2. VYDANIE

Tekeli Jozef, Hoffmann Marian, Tomaš Lukáš
Wolters Kluwer, 2021, 920 stran, ISBN: 978-80-571-0359-2

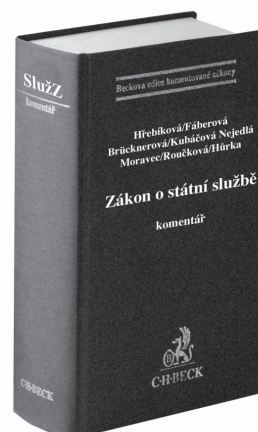
Komentár poskytuje dokonalý výklad jednotlivých ustanovení zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov vo väzbe na najdôležitejšie súvisiace právne predpisy. Ide o najkomplexnejšie dielo pojednávajúce o obecnom zriadení na knižnom trhu v Slovenskej republike. Komentár nadväzuje na úspešné prvé vydanie z roku 2014. Od prvého vydania komentára v roku 2014 medzičasom došlo, najmä v roku 2018, k významným novelám zákona o obecnom zriadení, ktoré už vyvolali nutnosť zásadnej aktualizácie diela. Dielo však nie je len o reflektovaní novej právnej úpravy, ale ide hlbšie a v podstate je novým dielom. Autori doplnili vlastný komentár jednotlivých ustanovení zákona o právne vety najnovších súdnych rozhodnutí. Autormi publikácie sú doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD., JUDr. Marian Hoffmann, PhD. a JUDr. Lukáš Tomaš, ktorí dôkladne poznajú problémy územnej samosprávy, čo prezentujú precízne spracovaným dielom. Publikácia je určená predstaviteľom samosprávy, zamestnancom obcí, sudcom, prokurátorom, advokátom, ako aj odbornej verejnosti, ktorá prichádza do kontaktu s obecnou samosprávou.



ZÁKON O STÁTNÍ SLUŽBĚ. KOMENTÁŘ

Iva Hřebíková, Andrea Fáberová, Zuzana Brücknerová, Petra Kubáčová Nejedlá, Karel Moravec, Dana Roučková, Petr Hůrka
Praha: C. H. Beck CZ, 2021, 976 stran, ISBN: 9788074008429

Komentář přináší zasvěcený pohled na aplikaci zákona o státní službě ve služebních úřadech. Vzhledem k době dokončení textu může reagovat na všechny změny souvisejících zákonů schválených Poslaneckou sněmovnou v 8. volebním období. Promítá aktuální sjednocující stanoviska a metodické pokyny zpracované sekci pro státní službu i dosud dostupnou judikaturu správních soudů. Obsahuje také praktické příklady, zejména k aplikaci nové právní úpravy dovolené podle zákoníku práce. Výklad je adresován nejen personalistům ve služebních úřadech, ale všem státním zaměstnancům a poskytuje ucelený obraz o aktuální praxi při uplatňování zákona o státní službě.



SPRÁVNÍ PRÁVO PROCESNÍ

Olga Pouperová, Kateřina Frumarová, Tomáš Grygar, Martin Škurek
Praha: C.H.BECK, 2021, 544 stran, ISBN: 978-80-7400-827-6

Publikace přináší komplexní výklad správního práva procesního, a to jak jeho teoretických východisek, tak především platné a účinné právní úpravy obsažené ve správním řádu jakožto obecném správním procesním předpisu. Úvodem kniha pojednává o základních pojmech správního práva procesního, včetně přehledu vývoje procesněsprávních úprav na našem území. V následujícím podrobném výkladu jednotlivých základních zásad činnosti správních orgánů a zásad správního řízení se autoři snaží demonstrovat nezbytnost chápání vazeb mezi jednotlivými procesními instituty, které jsou rozvedeny v dalších kapitolách. Struktura učebnice vychází ze zavedené a osvědčené systematiky výuky správního práva procesního a systematiky správního řádu. Pozornost je přitom věnována nejen správnímu řízení, ale též postupům při vydávání opatření obecné povahy a uzavírání veřejnoprávních smluv. Vedle toho kniha přibližuje též správní řízení podle zvláštních zákonů, konkrétně zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákona o vyvlastnění.

Při zpracování učebnice autoři vycházeli jak z klasických děl správněprávní nauky, tak i ze současné odborné literatury a aktuální judikatury (nejen) správních soudů a Ústavního soudu, kterou podrobují kritickému zhodnocení. Autoři přitom upozorňují na mnohé sporné aspekty samotné právní úpravy či aktuálních náhledů na její interpretaci a aplikaci a na některých místech též nastiňují možnosti jejich řešení. Publikace obsahuje bohatý poznámkový aparát a každou ze šestnácti kapitol uvozuje výběr použité literatury.

Kniha je díky podrobnosti výkladu vhodná nejen pro studenty právnických fakult a její absolventy připravující se na profesní zkoušky, ale své využití najde rovněž v praxi advokátů, soudců nebo pracovníků správních úřadů.



ETIKA A INTEGRITA VEŘEJNÉ SPRÁVY

Marie Bohatá a kol.

Praha: Grada 2022, 176 stran, ISBN: 978-80-271-3311-6

Publikace přináší zasvěcený pohled na problematiku etických specifik a uplatňování etiky ve veřejné správě. Zahrnuje aktuální koncepty, jako jsou otevřené vládnutí, integrita a etická politika, které vycházejí z nejnovějších mezinárodních zkušeností. Přibližuje progresivní nástroje, jakými jsou compliance, etický audit či whistleblowing, jež jsou v ČR dosud mnohdy tabuizované.

Profesionální, výkonná a klientsky orientovaná veřejná správa vyžaduje vysoce kompetentní úředníky a zaměstnance. Součástí profesionality je osobní integrita a etické kompetence, které by měly být efektivně podporovány organizační kulturou. Čtenáři v knize naleznou modely pro rozhodování ve složitých a dilematických etických situacích. Publikace se zabývá i takovými společensky závažnými problémy, jako jsou střet zájmů, korupce či diskriminace. Úvodní teoretické kapitoly dodávají monografii ucelený rámec.

Publikace je vhodná nejenom pro úředníky a zaměstnance veřejné správy, ale také pro studenty společenských věd a všechny ty, kteří chtějí získat nejnovější poznatky k formování etické politiky a prosazování etiky a integrity v organizacích.



AUTHORS

Mária Adamcová

Igor Palúš

The Institute of Public Administration
and Social Policy
Faculty of Public Policies in Opava,
Silesian University in Opava
Opava, Czech Republic

Marie Sciskalová

The Institute of Public Administration
and Social Policy
Faculty of Public Policies in Opava,
Silesian University in Opava
Opava, Czech Republic

Paweł Ostachowski

Pedagogical University of Krakow
Krakow, Poland

Joanna Podgórska-Rykała

Pedagogical University of Krakow
Krakow, Poland

Ferdinand Korn

Lekárska fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika
v Košiciach
Ústav verejného zdravotníctva a hygieny
Košice, Slovak Republic

Pavína Pellešová

Silesian University in Opava,
School of Business Administration in Karvina,
Karviná, Czech Republic

Klára Václavínková

Silesian University in Opava,
School of Business Administration in Karvina,
Karviná, Czech Republic

Lenka Lachytová

UPJŠ Fakulta verejnej správy
Katedra sociálnych štúdií
Košice, Slovak Republic

