



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA  
v Košiciach

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY

2/20  
21  
ročníkXXII.

ISSN 1335-7182

# VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ

PUBLIC ADMINISTRATION  
AND SOCIETY



## Verejná správa a spoločnosť

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

### Public Administration and Society

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

---

#### Vedecký redaktor:

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

#### Výkonný redaktor:

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

#### Redakčná rada:

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

#### Adresa redakcie:

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

#### Registračné číslo:

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

© Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

**VEREJNÁ SPRÁVA**

**A**

**SPOLOČNOSŤ**

**PUBLIC ADMINISTRATION**

**AND SOCIETY**

**Indexovaný v:/Indexed in:**



**2/2021**

**ročník XXII.**





## Obsah

<b>VEDECKÉ PRÁCE</b>	
<b>Legislatívni regulace sdílené ekonomiky a její odraz ve vnímání občanů České republiky</b> <i>Martina Jellinková</i>	5
<b>History of Public Administration of Dobruja as Part of Russia and Bulgaria (1878-1940)</b> <i>Ernő – Loránd Szabadi</i>	24
<b>Výberové konania učiteľov vysokých škôl (procesné detaily)</b> <i>Milena Barinková</i>	42
<b>Opatrenia v oblasti vlastných príjmov ako nástroj kompenzácie negatívnych dopadov pandémie COVID 19 na obyvateľov krajských miest v podmienkach SR</b> <i>Peter Molitoris</i>	55
<b>Presídlenie a vývoj etnickej štruktúry obyvateľstva na juhu Slovenska v rokoch 1945 – 1948 (na príklade konkrétnych obcí)</b> <i>Zlatica Sáposová, Miroslava Gallová</i>	68
<b>Pracovná motivácia vo vzťahu k osobnostným črtám jednotlivca</b> <i>Marcel Orenič</i>	84
<b>Analýza volieb do orgánov samosprávnych krajov v Slovenskej republike</b> <i>Lukáš Ivančík</i>	108
<b>DISKUSIE</b>	
<b>Vysoké školy v Pláne obnovy</b> <i>Viktória Bobáková</i>	126
<b>Evaluation of Readmission Agreements between the EU and Turkey as Conflict of Interest</b> <i>Erhan Aygün</i>	136
<b>RECENZIE</b>	
<b>Inkluzívna diferenciacia sveta od autora Jaroslava Vencálka</b> <i>Viktória Bobáková</i>	147
<b>Sociálna politika včera a dnes od autora Richarda Gefferta</b> <i>Anna Čepelová</i>	150
<b>Rozpočet a záverečný účet obce a VÚC od autorky Ingrid Konečnej Veverkovej</b> <i>Darina Koreňová</i>	152
<b>Register autorov</b>	154

**VEDECKÉ PRÁCE**

# Legislativní regulace sdílené ekonomiky a její odraz ve vnímání občanů České republiky

## Legislative regulation of the sharing economy and its reflection in the perception of the citizens of the Czech Republic

Martina Jelínková

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-01>

### Abstract

The article deals with the issue of choosing an appropriate degree of regulation of the sharing economy and its impact on public opinion. Arguments for and against the legislative regulation of sharing are discussed, both in terms of foreign experience and the situation within the Czech Republic in relation to the rules of the European Union. Results of the primary research are presented, the aim of which was to find out how the current state of legal regulation of the sharing economy in the Czech Republic is reflected in the perception of the Czech public. The results of the research clearly show that the public perceives the current legal regulation of the sharing economy as insufficient, which undermines public confidence in it.

**Keywords:** sharing economy, regulation of sharing economy, public opinion, Czech Republic

### Úvod

Ačkoli je sdílená ekonomika již několik let stále na vzestupu, není legislativní rámec regulující její aktivity stále jednoznačně vymezen. To jak v mezinárodním kontextu, tak v rámci České republiky. Objevují se různé pohledy sahající od prosazování tvrdých pravidel až po liberální názory volající po samoregulaci. Zdá se, že optimální bude „zlatá střední cesta“ respektující konkrétní podmínky daného trhu i národních ekonomik. Jisté je, že určitá pravidla jsou potřebná. Pouze tak lze vytvořit spravedlivé podmínky pro všechny subjekty trhu a zvýšit prestiž a důvěru ve fungování sdílené ekonomiky v očích široké veřejnosti. Současný neradostný stav potvrdil také náš výzkum, jehož výsledky jasně ukazují, že reputace sdílené ekonomiky je v očích české veřejnosti kvůli nedostatečné právní regulaci značně pošramocena.

## 1. Problematika legislativní regulace sdílené ekonomiky

### 1.1 Sdílená ekonomika a její význam

Pojem „sdílená ekonomika“ se stal nedílnou součástí komunikace laické i odborné veřejnosti. Přesto jeho přesné vymezení není dosud jednoznačné, neboť zahrnuje celou řadu různých přístupů a forem. Sdílení se totiž může týkat nejrůznějších aktiv (např. předmětů, prostoru, času, peněz, znalostí, informací apod.), může probíhat mezi různými aktéry (např. mezi občany, podniky, státními institucemi atd.) a může být realizováno také různými způsoby (s využitím i bez využití online platform) (Ertz a kol., 2019). Lze se shodnout na tom, že sdílení umožňuje z podstaty věci přístup k cizím zdrojům. Přes to ale mnozí nesouhlasí se zahrnutím všech aktivit v rámci sdílení pod označení „sdílená ekonomika“. Např. Eckhardt a Bardhi (2015) tvrdí, že termín sdílení by měl být ponechán pouze pro formu sociální směny, která se uskutečňuje mezi známými lidmi, bez záměru realizovat zisk. Dochází-li však ke „sdílení“ mezi subjekty, kteří se navzájem neznají, nejedná se podle Konupkové (2018) o sdílení, nýbrž o ekonomickou výměnu, kterou lze označit jako „přístupovou ekonomiku“ (Access Economy). Také zahraniční literatura není v označení různých forem sdílení jednotná a jako synonymum sdílené ekonomiky (Sharing Economy) často používá pojmy Collaborative Economy (např. Vicente, Gil-De-Gómez, 2021) či Platform Economy (Fuster a kol., 2021). V souladu s tím se jeví i pro mnohé české autory jako vhodnější využívání spojení „ekonomika platform“ (např. Pichrt, 2018; Demová, 2018), kterémužto označení v podstatě odpovídá definice sdílené ekonomiky dle Evropské komise (2016), podle které jde o „obchodní modely, v nichž jsou činnosti usnadňovány platformami pro spolupráci, které vytvářejí otevřený trh pro dočasné využívání zboží nebo služeb často poskytovaných soukromými osobami.“ Vzhledem k tomu, že pro českou veřejnost, která byla předmětem našeho výzkumu, je zřejmě nejznámější označení pro daný fenomén klasické spojení „sdílená ekonomika“ (IPSOS, 2020), je tento pojem v rámci tohoto příspěvku využíván v této jeho původní podobě.

Hlavním cílem sdílené ekonomiky je využít nevyužívané kapacity (Yu, Shen, 2019). To samozřejmě není nová myšlenka a sdílení v různých formách existovalo ještě před vznikem moderních komunikačních nástrojů a internetu (Pichrt, 2018). Rozsah těchto aktivit byl ale velmi omezen vzhledem k vysokým transakčním nákladům, které zahrnovaly zejména náklady na vyhledávání a získávání informací. Vznik platform sdílené ekonomiky tyto transakční náklady výrazně snížil a současně zvýšil velikost trhu a podpořil jeho efektivitu. (Pawlicz, 2019) Současná sdílená ekonomika založená na platformách tedy poskytuje příležitosti a výhody každému, kdo chce sdílet a konsolidovat své zdroje (Fajar, 2020). Na trh přicházejí nové produkty, nová aktiva i dodavatelé (Dunne, 2018). Prostřednictvím digitálních platform se „mikropodnikatelé“ mohou stát i jednotlivci, kteří pomocí svých nečinných aktiv mohou získat zajímavý příjem (Faraj, 2020). Navíc transakční náklady mezi partnery jsou radikálně sníženy, což umožňuje realizovat obchody za ceny mnohem nižší, než jaké nabízejí tradiční

dodavatelé. Konkurence se tak stává nejen otevřenou, ale i velmi nemilosrdnou. Tito malí a drobní dodavatelé představují hybatele sdílené ekonomiky a jejich sepjetí v rámci platformem tvoří významnou obranu proti silným konkurenčním gigantům (Pichrt, 2018). Sdílená ekonomika je tedy dynamickým a efektivním příkladem konkurence, která brání vzniku monopolu (Dunne, 2018).

## 1.2 Právní nejednoznačnost z hlediska účastníků sdílení

Jak je z dat patrné (např. IPSOS, 2020), obchodní model sdílení se rozrůstá a začíná posouvat tradiční obchodní model (Pawlicz, 2019). Oproti klasickým obchodním systémům nepředstavuje sdílená ekonomika v zásadě žádný významný rozdíl. Každá strana může volně vstoupit na trh formou spolupráce a sdílení zdrojů s ostatními (Lee, Tan, 2019), (Jones, 2014). Nicméně paradigma trhu se změnilo poměrně radikálně. Na trhu se objevují noví hráči, u kterých je obtížné přesně určit jejich osobní statut i vzájemný vztah v rámci platného právního systému, tak že se stávající předpisy jeví jako zastaralé (Pawlicz, 2019). Otázku problematičnosti správné legislativní interpretace můžeme vysledovat u všech účastníků trhu sdílené ekonomiky, kterými jsou (Elischer, Mocek, 2018):

- **Uživatelé** (fyzické či právnické osoby, která nedisponují potřebnými aktivy, zdroji či dovednostmi, a využívají tak nabízených služeb poskytovatele) – uživatele můžeme chápat jako určité „kvazispotřebitele“, kteří by měli být chráněni právem. Nicméně pokud partnerem uživatele v obchodním vztahu není podnikatel (což mnohdy v rámci sdílené ekonomiky není), nelze právo na ochranu spotřebitele v současné podobě aplikovat. Podle Elischer a Mocka (2018) je třeba spíše uvažovat o určité ochraně obou smluvních stran motivované absencí informační transparentnosti na obou stranách: smluvní strany se navzájem neznají a v některých případech se ani osobně poznat nemohou.
- **Poskytovatelé** (fyzické či právnické osoby, která disponují aktivy, zdroji či dovednostmi a za účelem přivýdělku či snížení svých nákladů v době, kdy dané statky nevyužívají, je pronajímá či jinak sdílí). Zde je klíčové určit, zda daná osoba má statut podnikatele či nikoli. Stávající právní úprava zatím nezohledňuje odlišnosti a parametry sdílené ekonomiky. Pro určení toho, zda jde o podnikatele či soukromou osobu lze využít pouze určitá vodítka, jako je (Elischer, Mocek, 2018): četnost poskytování služeb; motiv usilování o zisk; výše obrátu. Obdobně Staša (2018) tvrdí, že sdílení nemusí být podnikáním, pokud jde o neprofesionální, nevýdělečné a nesoustavné sdílení. Dle statutu podnikatele či nepodnikatele poskytovatele mohou být odvozeny případné odpovědnostní důsledky. Tento problém byl hojně diskutován zejména v souvislosti s platformou Airbnb zprostředkující krátkodobé ubytování. Pokud ubytovací činnost ubytovatelů naplňuje znaky podnikání (tzn., že je provozováno soustavně a evidentně za účelem zisku), pak podléhá živnostenskému zákonu (Balounová, Jílková, 2018) a ubytovatel je povinen platit daň

z příjmů, daň z přidané hodnoty, ubytovací poplatky a vést evidenční knihu ubytovaných. Dle Vládní analýzy k tématu sdílené ekonomiky z června 2017 znak soustavnosti splňuje cca 80% ubytovatelů Airbnb. (Tkadlec, 2018) Přes to je kontrola ubytovatelů v rámci sdílené ekonomiky pro veřejnou právu značně obtížná a mnoho „podnikatelů“ zatím zákonu uniká. Druhým problémem z hlediska poskytovatelů služeb je jejich postavení vůči digitální platformě, jejímž prostřednictvím své služby nabízejí. Při analýzování vztahů v rámci platformy práce došlo již mnoho autorů k závěru, že vztah platformy a poskytovatelů (pracovníků) nenaplnuje všechny definiční znaky závislé práce, nýbrž se svou podstatou dají zařadit na půli cesty mezi klasické zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné. Na úrovni světové odborné veřejnosti se tak již delší dobu diskutuje o vytvoření tzv. „mezikategorie“ nebo „třetí kategorie“ pracovníků, která již funguje v právním systému např. v Británii či v Německu. (Demová, 2018; Kubešová, 2019)

- **Digitální platforma** – jde o podstatě o technického prostředníka (zprostředkovatele), který propojuje uživatele a poskytovatele konkrétních služeb na online bázi (Elisher, Mocek, 2018). Postavení platformy je zřejmě nejvíce právně nejasné, protože je problém určit, zda platforma vystupuje jako profesionál či nikoli. Ačkoli digitální platformy hrají ústřední roli ve sdílené ekonomice, bohužel většina z nich působí v šedé regulační zóně nebo v právním vakuu (Whelan, 2017), kde to, co je legální nebo nezákonné, zůstává nejasné, a kde stávající legislativa není vhodná k tomu, aby dohlížela na jejich nově vznikající postupy a technologický vývoj (Berkowitz, Souchaud, 2019). Určení postavení platformy ve vztahu k poskytovatelům aktiv, je pak rozhodující k posouzení jejich vzájemného vztahu, tedy zda jde o vztah zaměstnanec – zaměstnavatel či je poskytovatel v roli podnikatele, který nese veškerou odpovědnost. Problematické je pak zajištění alespoň minimálních práv pracovníků a tedy i možnost horších pracovních podmínek co se týká pracovní doby, doby odpočinku, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci či výše odměny, která často nedosahuje výše minimální mzdy nebo jejího ekvivalentu (Kubešová, 2019). Nejasná je také problematika odpovědnosti pracovníků postih případných deliktů (např. vymáhání pokut). Netransparentnost fungování platformy může navíc zakrývat diskriminaci a nerovné zacházení i možnost nelegálního zaměstnávání (Demová, 2018). Nedostatek jasných pravidel pak samozřejmě vede platformy k tomu, že si automaticky vybírají příznivější předpisy (Pawlicz, 2019) a snaží se vyhnout vlastní odpovědnosti i např. daňovým povinnostem (Hájek, 2019). V této souvislosti jsou veřejně asi nejznámější spory provozovatelů taxislužeb s platformami Uber, které se snažily tvářit jako pouzí zprostředkovatelé spolujízdy a obcházeły obecně platná pravidla pro provozování přepravních služeb. V současnosti lze z různých rozsudků v rámci Evropské unie dovozovat, že zprostředkovatelskou službu typu Uber a Taxify nelze považovat za „službu informační společnosti“, nýbrž splňuje kvalifikaci „služba v oblasti dopravy“, na kterou se

vztahují zvláštní pravidla volného pohybu služeb ve smyslu společné dopravní politiky. Je tedy věcí členských států Evropské unie, jakým způsobem budou zprostředkovatelskou službu tohoto typu regulovat. (Klíma, 2019)

Z výše uvedených základních problematických oblastí u všech účastníků sdílené ekonomiky jasně vyplývá, že vymezení určitých pravidel pro sdílenou ekonomiku je aktuální problém.

### **1.3 Argumenty pro i proti různým způsobům regulace sdílené ekonomiky**

Je zřejmé, že regulace sdílené ekonomiky jako obvykle pokulhává za technologickými inovacemi. To platí nejen v České republice, ale celosvětově. Vlády v různých zemích reagují pomalu a vytvářejí předpisy, které se tomuto novému obchodnímu modelu snaží přizpůsobit. (Faraj, 2020) Zdá se, že samotní účastníci trhu sdílené ekonomiky se spíše než aby toužili po regulaci, zajímají o to, jak vyhovět současným podmínkám. Ani odborníci se zatím neshodli, zda problémy v oblasti regulace sdílené ekonomiky je třeba řešit přísnými pravidly či postačí mírná regulace (Berkovitz, Souchaud, 2019). Pawlicz (2019) uvádí, že regulace může ochromit pobídky pro inovace zvýšením nákladů a snížením potenciální návratnosti, a tím znemožnit nebo zabránit novému vstupu a zbavit spotřebitele výhod nových nabídek produktů a služeb. Zavádění nových předpisů, které by zakázaly nebo výrazně omezily oblast sdílené ekonomiky, by tedy podle těchto autorů mohlo vést k menším pobídkám pro budoucí inovátory a v důsledku toho ke snížení ekonomické efektivity. Někteří diskutující naopak tvrdí, že je zapotřebí silný regulační rámec, protože platformy zatím nejsou natolik konsolidované, aby dosáhly na seberegulaci (Chaffee, Rapp 2012). Cohen a Sundararajan (2015) však v samoregulaci ze strany ekonomických hráčů vidí východisko v dané situaci, které by přispělo k inovacím a rozvoji sdílené ekonomiky. K tomuto názoru se částečně přiklání i Berkovitz a Souchaud (2019), kteří doporučují hybridní přístup regulace a společné samoregulace. Ten by, podle jejich názoru, měl kombinovat měkkou vládní regulaci a samoregulaci prostřednictvím částečné meta-organizace sdružující zúčastněné subjekty trhu. Autoři vycházejí z toho, že právo mohou regulovat sami účastníci trhu (samoregulace) prostřednictvím sociální smlouvy zúčastněných stran. Tato sociální dohoda je základem pro vytváření asociací, které mohou regulovat a bránit své zájmy a které jejich členové respektují, protože svoboda je zásadní pro posun komunity k zamýšlenému cíli. Jednoznačně se k míře vládní regulace nestaví ani čeští odborníci. Například Pichrt (2019) uvádí: “ Bylo by vhodné provést hloubkovou analýzu toho, nakolik je potřebné respektive nezbytné v reakci na mnohé praktické projevy „ekonomiky sdílení“ upravit náš právní řád tak, aby nebyl v této oblasti brzdou společensko-ekonomického vývoje, a také identifikovat oblasti, kde takové změny právního systému nejsou potřebné a kde by mohly být projevem snah některých podnikatelských skupin opatřit si na trhu „do práva vepsanou“ výhodu proti svým konkurentům.“

Další otázkou je, na jaké úrovni by regulace sdílené ekonomiky měla probíhat. Většina odborníků tvrdí, že neefektivnější úroveň je úroveň měst a obcí (Wegmann, Jiao, 2017; Park, 2020). Přesto se mnozí odkazují na americký právní systém (např. Hong, Lee, 2018). Evropští vědci používají centralističtější přístup a někdy dokonce shledávají regulaci EU jako neefektivnější, protože činí lobbistické činnosti obtížnými a nákladnými (Pawlicz, 2019). To si myslí i Elichetr a Mocek (2018), kteří poznamenávají, že legislativní impuls (alespoň ten primární) regulace sdílené ekonomiky by měl vzejít z pera evropského zákonodávce, neboť tato sféra tvoří jednu z hlavních zájmových regulatorních oblastí Evropské unie. Také Greguš a Adamička (2019) se domnívají, že by legislativní změna v oblasti sdílené ekonomiky měla, vzniknou zejména v rámci mezinárodního a evropského práva a následně za pomoci implementačních a harmonizačních sekundárních pramenů evropského práva by měly členské státy EU uvedené legislativní změny včlenit do svých vnitrostátních právních systémů.

#### **1.4 Současné trendy řešení regulace sdílené ekonomiky v České republice**

Z hlediska nastolení efektivní regulace sdílené ekonomiky je v České republice, ale i celosvětově, hlavním úskalím nedostatek informací, s nimiž státní správa disponuje. Data získaná z platform jsou často jediným způsobem, jak potřebné informace shromáždit, přičemž většina platform není příliš ochotna spolupracovat (Frenken, Schor, 2017). Také podle Ministerstva financí ČR je „zásadním problémem informační deficit ve vztahu k jednotlivým transakcím přes příslušné internetové platformy“. (Vybíral, 2018) Přestože na unijní i vnitrostátní úrovni ČR existují normy upravující problematiku výměny informací např. podle zákona o mezinárodní spolupráci při správě daní nebo mezinárodních smluv o zamezení dvojího zdanění, může být využití těchto nástrojů zdoluhavé a neefektivní. Proto správce daně, resp. stát hledá i další nástroje, jako různé dohody a memoranda mezi zúčastněnými stranami (např. dohoda mezi vládou ČR a společností Uber z oku 2018 o předávání informací). (Boháč, 2019) Jejich efektivita je ale diskutabilní (Pichrt, 2018). Dále je pak zásadní dle Boháče (2019) z hlediska dodržování nastolených pravidel regulujících sdílenou ekonomiku provádět osvětu a kontroly. V této oblasti se v České republice začalo blýskat na lepší časy. Například v říjnu 2017 zveřejnila Finanční správa ČR dokument označený „Informace k daňovému posouzení povinností poskytovatelů ubytovacích služeb (Airbnb a další)“ (Finanční správa, 2017), představující velmi rozsáhlou metodickou pomůcku týkající se oblasti daně z přidané hodnoty, daní z příjmů a elektronické evidence tržeb. V srpnu 2018 pak Finanční správa ČR provedla „velký zátah proti řidičům Uberu a pronajímatelům Airbnb bytů, které začala hromadně obesílat s výzvami k doplacení daní.“ (Finanční správa, 2018) Také v oblasti právní regulace na poli sdílené ekonomiky dochází v posledních letech sice k pomalému, ale znatelnému posunu. Například Evropský parlament, přijal v r. 2019 návrh Směrnice o transparentních a předvídatelných pracovních podmínkách v EU (Evropský parlament, 2019), kterou navrhl a



schválil soubor minimálních práv ke zvýšení minimální ochrany pracovníků. Cílem směrnice je zvýšit předvídatelnost pracovních podmínek a transparentnost práce v jejich nových formách, jakou je i práce pro digitální platformy a snížit tak možnost zneužívání flexibility pracovníků. Konečný text směrnice schválila Rada EU a následně mají členské státy tři roky na její transpozici. Určitý impuls pro regulaci sdílené ekonomiky v oblasti ubytovacích služeb znamenala v rámci České legislativy novela zákona o místních podpatcích (Ministerstvo financí České republiky, 2021) Podle této novely se místo dřívějších místních poplatků za lázeňský/rekreační pobyt a z ubytovací kapacity nově zřizuje jen poplatek z pobytu. Zavést ho může jakákoliv obec a týká se pobytu na libovolném místě v obci bez ohledu na to, zda je ono místo k pobytu kolaudováno či ne. To zrovnoprávnilo podmínky pro klasické i alternativní ubytovací služby. Vzhledem k pandemii Covid-19, která způsobila dramatický pokles cestovního ruchu, ale k využití kompenzačního potenciálu těchto poplatků většina českých měst v roce 2021 nepřistoupila.

Je zřejmé, že mnohé další kroky a přijímání regulačních opatření byly zbrzděny právě pandemií Covid-19. To je pochopitelné, nicméně doufáme, že se situace brzy dostane do normálu. Čím déle totiž existuje stav „dvojitý trh“ (kdy jeden je přísně regulovaný a druhý téměř nekontrolovaný), tím lépe pro ty, kteří z tohoto stavu získávají neoprávněné výhody a s nesrovnatelně nižšími náklady získávají větší podíl na trhu. (Picht, 2019) Zdá se, že mnohdy i česká veřejnost získala dojem, že se mnohé podnikání v rámci sdílené ekonomiky (ať již v podobě kvazihotelů, případně kvazitaxi služeb) nějak (neznámo jak) vymyká z běžného podnikání. Tuto názorovou pomýlenost se teprve v posledních letech snaží vyvracet svými zásahy především odborná veřejnost a finanční správa (Vybíral, 2018). To zda a jak se různé způsoby regulace, či spíše neregulace, sdílené ekonomiky odrážejí ve vnímání široké veřejnosti, zatím nebylo předmětem vědeckého zájmu (Connolly, 2021). K odstranění tohoto nedostatku v rámci České republiky jsme se pokusili přispět naším výzkumem, jehož cílem bylo v obecné rovině zjistit, zda cítí česká veřejnost nejistotu, riziko a nedostatek regulace ohledně fungování sdílené ekonomiky v naší vlasti. Výsledky našeho výzkumu jsou prezentovány dále.

## **2. Výzkum postojů české veřejnosti vůči rizikům vyplývajícím z nedostatečné legislativní regulace sdílené ekonomiky**

### **2.1 Výzkumné hypotézy a metodologie výzkumu**

Jak bylo naznačeno v předchozích kapitolách, stanovení přiměřené míry legislativní regulace sdílené ekonomiky je zatím celosvětovým problémem. Je přirozené, že tuto nejistou situaci pak mají tendenci využívat podvodníci a filutové, kteří se snaží díry v zákoně využít ve svůj prospěch. To je samozřejmě neetické a společensky nepřijatelné. Zdá se, že zejména

medializace problémů, především různé kauzy se společnostmi Uber a Airbnb, mohly u světové, ale i u české veřejnosti narušit dobré jméno sdílené ekonomiky jako celku. Daný předpoklad potvrzuje i Soběhart (2018), který tvrdí, že důvodem kontraverzního vnímání sdílené ekonomiky z pohledu občanů České republiky (dále ČR), je její nedostatečná regulace. To pak může být problémem pro další rozvoj tohoto moderního fenoménu, neboť zapojit se do sdílení, které, jak mnozí potvrzují, je pozitivním trendem podporující udržitelnost (např. Heinrichs, 2013), může být spojeno s pocity rizika, nejistoty a podpory něčeho nekalého. Na základě těchto předpokladů byly stanoveny následující výzkumné hypotézy:

*H1: Hlavním důvodem nezapojení se českých občanů do sdílené ekonomiky je nejistota pramenící z nedostatečné či nejasné právní úpravy.*

*H2: Občané ČR vnímají sdílenou ekonomiku jako rizikovou, nebezpečnou a nedostatečně legislativně regulovanou.*

Zajímavým aspektem zjištěným při výzkumech názorů veřejnosti na sdílenou ekonomiku je skutečnost, že se názory občanů často liší podle pohlaví, věku a vzdělání. Obvykle pozitivněji na sdílenou ekonomiku nahlíží muži než ženy, lépe ji přijímá mladší generace a lidé s vyšším vzděláním (Andreotti a kol., 2017). V našich předchozích výzkumech týkajících se přínosů sdílené ekonomiky, se ale naše předpoklady o rozdílnosti názorů respondentů z řad české veřejnosti dle pohlaví, věku a vzdělání nepotvrdily (Jelínková a kol, 2021). Je tedy zajímavé zjistit, zda toto platí i v případě názorů české veřejnosti na rizikovitost, bezpečnost a dostatečnost legislativní regulace sdílené ekonomiky v ČR. Na základě našich předchozích výzkumů lze stanovit následující hypotézu:

*H3: Názory na rizikovitost, bezpečnost a míru legislativní regulace sdílené ekonomiky v ČR se dle pohlaví, věku a vzdělání respondentů neliší.*

Výzkum zjišťující postoje české veřejnosti vůči různým aspektům sdílené ekonomiky byl proveden v letech 2020/2021 ve spolupráci se studenty Fakulty chemicko – technologické Univerzity Pardubice. Vzhledem k problematické epidemiologické situaci související s pandemií Covid-19 byla zvolena forma elektronického (on-line) dotazování prostřednictvím dotazníků poskytovaných přes Internet. Tato metoda byla vybrána zároveň i proto, že jde o relativně levnou, rychlou a spolehlivou metodu, umožňující zasáhnout velkou a rozptýlenou skupinu respondentů (Tomaselli, 2021). Elektronický dotazník byl na základě předchozí osobní domluvy tazatelů z řas studentů Univerzity Pardubice respondentům zpřístupněn prostřednictvím aplikace LimeSurvey. Osloveni byly zástupci české veřejnosti starší 18 let na základě kvótního výběru, kdy za kvótní znaky byly zvoleny věk a pohlaví. Data se podařilo získat celkem od 614 respondentů. Struktura respondentů odpovídá struktuře české veřejnosti dle daných kvótních znaků zjištěné na webových stránkách Českého statistického úřadu (data k 31. 12. 2019). Podrobně o struktuře respondentů informuje tabulka č. 1.

**Tabulka 1: Struktura respondentů výzkumu**

	Absolutní četnost	Relativní četnost (%)
<b>Věk</b>		
18–29 let	224	36
30 a více let	390	64
<b>Pohlaví</b>		
Muž	277	45
Žena	337	55
<b>Vzdělání</b>		
Základní a středoškolské	455	74
Vysokoškolské	159	26

Zdroj: Vlastní zpracování

V rámci primárního výzkumu byly nejprve zjišťovány důvody, proč respondenti nejsou zapojeni do sdílené ekonomiky jako uživatel či jako poskytovatel nevyužívaných aktiv. Byla využita bipolární škála (ano/ne), kdy se respondenti vyjadřovali ke každému z uvedených důvodů jednotlivě. V rámci dotazníku mohli také respondenti volně připsat individuálně pociťovaný důvod své neangažovanosti, který nebyl v dotazníku specifikovaný. V druhé části výzkumu byly na čtyřstupňové Likertově škále, kde 1 = rozhodně nesouhlasím, 2 = spíše nesouhlasím, 3 = spíše souhlasím, 4 = rozhodně souhlasím, zjišťovány postoje respondentů jako míra souhlasu či nesouhlasu s devíti výroky vyjadřujícími různý pohled na bezpečnost, rizikovost, důvěryhodnost a míru regulace sdílené ekonomiky v ČR. Data byla statisticky zpracována s využitím statistického softwaru IBM SPSS Statistics, verze 24. Ve všech případech byly odpovědi respondentů popsány prostřednictvím absolutních a relativních četností odpovědí u jednotlivých stupňů využitých škál. Zjištěné postoje respondentů k bezpečnosti, rizikovosti, důvěryhodnosti a míře regulace sdílené ekonomiky byly charakterizovány též prostřednictvím průměru a mediánu úrovně hodnocení respondentů. Statistické rozdíly mezi názory respondentů podle pohlaví, věku a vzdělání byly hodnoceny s využitím Pearsonova chí-kvadrát testu na hladině významnosti  $i$  0,05 (tzn. sig. < 0,05). Identifikované statistické rozdíly jsou v tabulce označeny tučně.

## 2.2 Výsledky výzkumu

Úvodní snahou našeho výzkumu bylo zjistit, jaké jsou důvody respondentů pro jejich zapojení či nezapojení do sdílené ekonomiky, a to buď jako uživatel či jako poskytovatel sdílených statků. Zajímalo nás, zda neaktivita respondentů ve sdílené ekonomice nesouvisí

s nedostatečným právním zázemím či nepřiměřenými legislativními zásahy v dané oblasti. Výsledky prezentují následující tabulky číslo 2 a číslo 3.

Do sdílené ekonomiky jako její uživatel (spotřebitel, klient) není zapojeno 403, tj. 66 % respondentů. Důvody, proč respondenti nejsou zapojeni jako uživatelé do sdílené ekonomiky, uvádí následující tabulka č. 2. Tabulka znázorňuje absolutní četnosti respondentů, kteří vždy souhlasí s daným důvodem a následně relativní četnosti respondentů vypočítané jako poměr z celkového počtu těch, kteří do sdílené ekonomiky jako uživatelé zapojeni nejsou.

**Tabulka 2: Důvody nezapojení se respondentů do sdílené ekonomiky jako uživatel**

Důvod nezapojení jako uživatel	Absolutní četnost	Relativní četnost (%)
Nedostatek informací	189	47
Nedůvěra	152	38
Vyhovuje mi, co je běžné	149	37
Takové služby nepotřebuji	143	35
Nebezpečnost	72	18
Nedostupnost	49	12
Nedostatečná právní ochrana	47	12
Přílišná modernost	41	10
Negativní zkušenost	12	3

Zdroj: Vlastní zpracování

Jak vyplývá z tabulky č. 2 „nedostatečnou právní ochranu“ jako důvod svého nezapojení se jako uživatel do sdílené ekonomiky uvedlo pouze 12% nezapojených respondentů. Nicméně poměrně značné procento respondentů uvedlo jako důvod „nedůvěru“ (38%) a nezanedbatelné procento také „nebezpečnost“ (18%), kteréžto aspekty s mírou právní ochrany spotřebitele mnohdy úzce souvisejí. Téměř polovina respondentů vidí jako důvod své uživatelské neangažovanosti v rámci sdílené ekonomiky „nedostatek informací“. To lze tedy chápat jako zásadní problém limitující chuť občanů zapojit se do sdílené ekonomiky jako uživatel, a tedy jako hlavní faktor omezující její efektivní fungování. V této oblasti tedy spočívá hlavní úkol pro příslušné orgány, tedy „zvýšit informovanost české veřejnosti“.

Další výzkumnou otázkou bylo zjistit, z jakých důvodů nejsou respondenti zapojeni do sdílené ekonomiky jako poskytovatelé. Poskytovatelem výrobků či služeb ve sdílené ekonomice není 573, tj. 93% respondentů, jejichž důvody neangažovanosti v rámci sdílené ekonomiky shrnuje následující tabulka č. 3. V tabulce jsou opět vyjádřeny nejprve absolutní četnosti souhlasných odpovědí respondentů, které jsou následně přepočítány jako procentuální podíl z těch, kteří jako poskytovatelé do sdílené ekonomiky zapojeni nejsou.

**Tabulka 3: Důvody nezapojení se respondentů do sdílené ekonomiky jako poskytovatel**

Důvod nezapojení jako poskytovatel	Absolutní četnost	Relat. četnost (%)
Nechci nic sdílet	300	52
Nemám nic, co lze sdílet	252	44
Nedostatek času	180	31
Obavy o majetek (o sebe)	157	27
Nedostatek informací	129	23
Nejasná právní úprava	64	11
Náročnost naplnění legislativních požadavků	44	8
Nevyplatí se to	41	7
Negativní zkušenost	10	2
Negativní vliv na okolí	10	2

Zdroj: Vlastní zpracování

Přestože legislativní problémy nepatří k nejčastějším důvodům pro to, že respondenti nejsou zapojeni do sdílené ekonomiky jako poskytovatelé, je nutné je brát zajiště také v potaz. Tím spíše, že někteří respondenti jako další individuálně sdílené důvody své neúčasti na sdílení v roli poskytovatele uváděli svůj nepříjemný pocit s narušení konkurenční soutěže, pociťované nerovné podmínky a obavu ze státní represe.

Hlavním záměrem našeho výzkumu bylo zjistit názory české veřejnosti na bezpečnost, rizikovost a důvěryhodnost využívání služeb sdílené ekonomiky a také na úroveň její právní regulace. Postoj respondentů vůči různým výroků charakterizující specifické pohledy na danou problematiku spojenou s fungováním sdílené ekonomiky uvádí následující tabulka č. 4. Výroky jsou seřazeny sestupně dle klesající míry souhlasu respondentů s nimi.

**Tabulka 4: Postoje respondentů k bezpečnosti, rizikovosti, důvěryhodnosti a regulaci sdílené ekonomiky**

Výrok	Absolutní četnost*				3 & 4 (%)	Medián	Průměr
	1	2	3	4			
Poskytování služeb (produktů) v rámci sdílené ekonomiky je spojené s vyšším rizikem nedodržení dohodnutých podmínek, než klasický model podnik-zaměstnanec-zákazník	12	126	318	158	78	3	3,01
Sdílená ekonomika by v České republice měla být více regulována	36	145	329	104	71	3	2,82
Využívání služeb sdílené ekonomiky je spojené s vyšším rizikem nekvality služeb (produktů), než klasický model podnik-zákazník	27	182	302	103	66	3	2,78
Poskytovatelé platform se snaží zůstat anonymní, což je nedůvěryhodné	33	212	237	132	60	3	2,76
Častým motivem pro zapojení subjektů do sdílené ekonomiky v České republice je možnost beztrestně porušovat platnou legislativu	53	269	230	62	48	2	2,49
Využívání služeb sdílené ekonomiky je bezpečné	74	292	220	28	40	2	2,33
Poskytování služeb (produktů) v rámci sdílené ekonomiky je bezpečné	69	302	220	23	40	2	2,32
Sdílená ekonomika je v České republice dostatečně regulována současnými zákony	80	344	170	20	31	2	2,21
Sdílená ekonomika je v České republice regulována a kontrolována výrazně lépe než v zahraničí	93	393	110	18	21	2	2,09

\*Použitá škála: 1 = rozhodně nesouhlasím; 2 = spíše nesouhlasím; 3 = spíše souhlasím; 4 = rozhodně souhlasím

Zdroj: Vlastní zpracování

Tabulka č. 4 jasně ukazuje, že většina respondentů vnímá vyšší rizikovost využívání služeb sdílené ekonomiky než v tradičních ekonomických modelech, a to jak z pohledu uživatelů, tak poskytovatelů a také jejich nižší vnímanou bezpečnost. Ačkoli většina respondentů (60%) souhlasí s určitou neprůhledností a netransparentností ve vlastnických strukturách digitálních platforem, více jak polovina oslovených (52%) se nedomnívá, že by častým motivem pro zapojení se do sdílené ekonomiky byla možnost beztrestně porušovat platnou legislativu. Jednoznačně z výzkumu vyplývá pocit nedostatečné právní regulace v této oblasti, neboť 71% respondentů se domnívá, že sdílená ekonomika by měla být v České republice více regulována, neboť zatím dostatečně regulována není (souhlasí 69% respondentů) a rozhodně není lépe regulována než v zahraničí (souhlasí 79% respondentů).

Dalším naším záměrem v rámci analýzy dat získaných výzkumem bylo zjistit, zda se liší názory respondentů na různé aspekty bezpečnosti, rizikovosti, transparentnosti a regulace sdílení podle různých charakteristik respondentů. Co se týká rozdílnosti názorů respondentů podle pohlaví, statisticky významný rozdíl byl Pearsonovým chí-kvadrát testem prokázán pouze u výroku „častým motivem pro zapojení subjektů do sdílené ekonomiky v České republice je možnost beztrestně porušovat platnou legislativu“ ( $\chi^2 = 8,800$ ; sig. = 0,003), kdy muži s tímto tvrzením souhlasí statisticky významně více než ženy. U ostatních osmi výroků statisticky významný rozdíl na základě pohlaví nalezen nebyl. Obdobně malá rozdílnost v názorech respondentů na danou problematiku byla zjištěna u analýzy rozdílů podle vzdělání. Zde se názory respondentů statisticky významně liší pouze ve dvou případech, a to u výroku „poskytovatelé platforem se snaží zůstat anonymní, což je nedůvěryhodné“ ( $\chi^2 = 5,579$ ; sig. = 0,018) a u tvrzení „sdílená ekonomika je v České republice regulována a kontrolována výrazně lépe než v zahraničí“ ( $\chi^2 = 4,303$ ; sig. = 0,038), kdy v obou případech s danými tvrzeními souhlasí statisticky významně více lidí s nižším vzděláním než vysokoškoláků. U zbylých sedmi zkoumaných výroků statisticky významné rozdíly v názorech respondentů podle vzdělání zjištěny nebyly. Nejvýrazněji se rozdíly v názorech respondentů u zkoumaných výroků projevíly při zjišťování statistických rozdílů podle věku respondentů. Výsledky statistického zpracování znázorňuje tabulka číslo 5.

**Tabulka 5: Rozdíly v postojích respondentů podle věku**

Výrok	Relativní četnosti		Chí-kvadrát test	
	18-29 let 3 & 4 (%)	30 a více 3 & 4 (%)	$\chi^2$	Sig.
Poskytování služeb (produktů) v rámci sdílené ekonomiky je spojené s vyšším rizikem nedodržení dohodnutých podmínek, než klasický model podnik-zaměstnanec-zákazník	72	81	6,460	<b>0,011</b>
Sdílená ekonomika by v České republice měla být více regulována	63	75	8,620	<b>0,003</b>
Využívání služeb sdílené ekonomiky je spojené s vyšším rizikem nekvality služeb (produktů), než klasický model podnik-zákazník	62	68	2,398	0,121
Poskytovatelé platform se snaží zůstat anonymní, což je nedůvěryhodné	54	64	6,264	<b>0,012</b>
Častým motivem pro zapojení subjektů do sdílené ekonomiky v České republice je možnost beztestně porušovat platnou legislativu	37	54	16,954	<b>&lt;0.0005</b>
Využívání služeb sdílené ekonomiky je bezpečné	45	38	2,648	0,104
Poskytování služeb (produktů) v rámci sdílené ekonomiky je bezpečné	50	34	14,679	<b>&lt;0.0005</b>
Sdílená ekonomika je v České republice dostatečně regulována současnými zákony	38	27	9,155	<b>0,002</b>
Sdílená ekonomika je v České republice regulována a kontrolována výrazně lépe než v zahraničí	27	17	8,714	<b>0,003</b>

Zdroj: Vlastní zpracování

Tabulka č. 5 ukazuje, že starší generace (30 let a více) statisticky významně více než generace mladší souhlasí se čtyřmi z devíti zkoumaných výroků, a to s tím, že „poskytování služeb (produktů) v rámci sdílené ekonomiky je spojené s vyšším rizikem nedodržení dohodnutých podmínek, než klasický model podnik-zaměstnanec-zákazník“, „sdílená ekonomika by v České republice měla být více regulována“, „poskytovatelé platform se snaží



zůstat anonymní, což je nedůvěryhodné“ a „častým motivem pro zapojení subjektů do sdílené ekonomiky v České republice je možnost beztrestně porušovat platnou legislativu“. Naopak mladší generace (do 30 let) se statisticky významně více než generace starší ztotožňuje s výroky „poskytování služeb (produktů) v rámci sdílené ekonomiky je bezpečné“, „sdílená ekonomika je v České republice dostatečně regulována současnými zákony“ a „sdílená ekonomika je v České republice regulována a kontrolována výrazně lépe než v zahraničí“, přesto většina respondentů mladších 30 let s posledními dvěma výroky nesouhlasí. Pouze u dvou z devíti sledovaných výroků statisticky významný rozdíl v názorech podle věku respondentů zjištěný nebyl.

## Diskuse a závěry

Na základě studia dostupných domácích i zahraničních zdrojů lze dospět k závěru, že ačkoli je sdílená ekonomika vítavým prostředkem přispívajícím ve svém důsledku k udržitelnému rozvoji, není její fungování zatím zcela bez problémů. To je dáno především nejednoznačnou právních regulací na všech úrovních mezinárodního práva i státní správy, kdy mnohdy nejde nové postupy užívané v rámci sdílení aktiv jednoznačně začlenit pod žádný z dosud existujících legislativních rámců. Daná situace je pak mnohdy zneužívána k nekalým činnostem, kdy se některé subjekty snaží vyhýbat různým legislativním i etickým povinnostem a získávají tak neoprávněné výhody. Tím je narušována dobrá pověst celého ekonomického systému sdílení, což je z hlediska nikým nezpochybňovaných výhod sdílení zajisté škoda. To, do jaké míry je právě nedostatečná právní regulace v České republice důvodem nedůvěry, vnímané rizikovosti a odmítání přijetí sdílené ekonomiky z pohledu široké veřejnosti, bylo cílem zjištění námi realizovaného výzkumu.

Ačkoli bylo identifikováno, že nedostatečná právní ochrana, nejasná právní úprava i náročnost naplnění legislativních požadavků hrají dle respondentů při odmítání jejich angažovat v rámci sdílené ekonomiky určitou roli, nelze je označit za důvody dominantní. Mnohem závažnějším důvodem pocítovaným dotázanými občany je nízká informovanost, která jim spolu s nedůvěrou a jistým konzervatismem zabraňuje stát se ve sdílené ekonomice uživateli. Neochota či nedisponování vhodnými volnými aktivy i časem jsou pak označovány jako nejčastější důvody respondentů k neposkytování aktiv do sdílení. Zdá se tedy, že primární snahou státních orgánů při snaze o podporu sdílené ekonomiky by mělo být nejenom zajistit správnou míru legislativní regulace, ale i zvýšit úroveň osvěty veřejnosti prostřednictvím informací o ekonomických, společenských i environmentálních výhodách sdílení. Výzkumem tedy nebyla potvrzena hypotéza *H1: Hlavním důvodem nezapojení se českých občanů do sdílené ekonomiky je nejistota pramenící z nedostatečné či nejasné právní úpravy.*

Výzkum prokázal, že respondenti v převážné většině (66% a více) pocítují v rámci sdílené ekonomiky vyšší míru rizika porušení smluvních podmínek a nekvality služeb než

v klasických obchodních vztazích a většinou (60%) nepovažují poskytování ani využívání služeb sdílené ekonomiky za bezpečné. I když většina (60%) považuje anonymní poskytovatele platform za nedůvěryhodné, převážně (52%) si nemyslí, že by častým motivem pro zapojení se do sdílené ekonomiky byla touha beztestně porušovat legislativu. Absolutní většina respondentů (69%) shledává sdílenou ekonomiku v ČR jako nedostatečně legislativně regulovanou, dokonce hůře kontrolovanou než v zahraničí (79%) a domnívá se, že by regulace měla být zvýšena (71%). Na základě daných zjištění lze tvrdit, že výzkum potvrdil hypotézu H2: *Občané ČR vnímají sdílenou ekonomiku jako rizikovou, nebezpečnou a nedostatečně legislativně regulovanou.*

Z výše prezentovaných výsledků výzkumu jasně vyplývá, že hypotéza H3: *„Názory na rizikovost, bezpečnost a míru legislativní regulace sdílené ekonomiky v ČR se dle pohlaví, věku a vzdělání respondentů neliší.“* byla potvrzena pouze částečně. Rozdíly ve vnímání sledovaných tvrzení podle pohlaví či vzdělání respondentů byly zjištěny pouze v minoritě případů, tudíž odlišnost v názorech respondentů podle těchto proměnných nebyla prokázána a daná část hypotézy se potvrdila. Dle věku se ale statisticky významně lišil postoj respondentů u sedmi z devíti analyzovaných výroků. Na základě získaných výsledků lze tvrdit, že mladší generace (do 30 let) má statisticky významně příznivější postoj vůči sdílené ekonomice než generace starší (více než 30 let). Příslušná část hypotézy H3 byla tedy výzkumem vyvrácena.

Příspěvek byl podpořen projektem "Ekonomické, sociální a environmentální aspekty ekonomiky sdílení z pohledu České republiky"; COST Action CA16121.

## Literatura

ANDREOTTI at al. 2017. Participation in the sharing economy: European Perspectives. In: *SSRN Electronic Journal*. Staženo 2. 9. 2021, dostupný z: <https://ssrn.com/abstract=3046550>

BALOUNOVÁ, J., JÍLKOVÁ, Z. 2018. Správněprávní odpovědnost ubytovatelů Airbnb. In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3

BERKOWITZ, H., SOUCHAUD, A. 2019. (Self-)Regulation of Sharing Economy Platforms Through Partial Meta-organizing. In: *Journal of Business Ethics*, vol. 159, no. 4, p. 961–976, ISSN 0167-4544

BOHÁČ, R. 2019. Daňové aspekty sdílené ekonomiky – dva roky poté. In: Pichrt a kol. *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-591-0

COHEN, M., SUNDARARAJAN, A. 2015. Self-regulation and innovation in the peer-to-peer sharing economy. In: *University of Chicago Law Review Dialogue*, vol. 82, no. 1, p. 116–133.

CONNOLLY, J.M. 2021. No Uber, no tourists? Public attitudes toward municipal regulation of the sharing economy. In: *Local Government Studies*, vol. 47, no. 2, p. 331-346, ISSN 0300-3930

- DEMOVÁ, K. 2018. Crowdwork a pracovní trh Evropské unie. In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3
- DUNNE, N. 2018. Competition Law (and Its Limits) in the Sharing Economy. In: *Cambridge Handbook on Law and Regulation of the Sharing Economy*. Staženo 8. 9. 2021, dostupný z: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3058697](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3058697)
- ECKHARDT, G.M., BARDHI, F. 2015. The sharing economy isn't about sharing at all. In: *Harvard business review*, vol. 28, no. 1, p. 881-898.
- ELISCHER, D., MOCEK, O. 2018. Sdílená ekonomika aneb kde leží břímě odpovědnosti? In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3
- ERTZ, M., DURIF, F., ARCAND, M. 2019. A Conceptual Perspective on Collaborative Consumption. In: *AMS Review*, vol. 9, no. 1-2, p. 27–41, ISSN 1869-814X
- Evropská komise, 2016. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů. Staženo 8. 9. 2021, dostupný z: Evropská komise – oficiální internetové stránky (europa.eu)
- Evropský parlament, 2019. Transparentní a předvídatelné pracovní podmínky v Evropské unii. Staženo 20. 9. 2021, dostupný z: [www.europa.eu](http://www.europa.eu)
- FAJAR, M. 2020. Fair Competition: The Concept of Regulation in the Sharing Economy. In: *Journal of Asian Finance, Economics and Business*, vol. 7, no. 11, p. 637–645, ISSN 2288-4637
- Finanční správa, 2017. Informace k daňovému posouzení povinností poskytovatelů ubytovacích služeb (Airbnb a další). Staženo 20. 9. 2021, dostupný z: [www.financnisprava.cz](http://www.financnisprava.cz)
- Finanční správa, 2018. Neplatičům daní z řad uživatelů Uberu i Airbnb každý den nabíhají pokuty z prodlení. Staženo 3. 9. 2021, dostupný z: [www.financnisprava.cz](http://www.financnisprava.cz)
- FRENKEN, K., SCHOR, J. 2017. Putting the sharing economy into perspective. In: *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 23, p. 3–10, ISSN 2210-4224
- FUSTER, M.M., ESPELT, R., SENABRE H.E. 2021. Data for Sustainable Platform Economy: Connections between Platform Models and Sustainable Development Goals. In: *Data*, vol. 6, no. 2, p. 7, ISSN 2306-5729
- GREGUŠ, J., ADAMIČKA, M. 2019. Platformová práce v prostředí zdiál anej ekonomiky. In: Pichrt a kol. *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-591-0
- HÁJEK, J. 2019. Sdílená ekonomika – je možné ji zdanit? In: Pichrt a kol. *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-591-0
- HEINRICHS, H. 2013. Sharing economy: A potential new pathway to sustainability. In: *GAIA*, vol. 22, no. 4, p. 228–231, ISSN 0940-5550
- HONG, S., LEE, S. 2018. Adaptive governance and decentralization: Evidence from regulation of the sharing economy in multi-level governance. In: *Government Information Quarterly*, vol. 35, no. 2, p. 299-305, ISSN 0740-624X

CHAFFEE, E. C., RAPP, G. C. 2012. Regulating online peer-to-peer lending in the aftermath of Dodd-Frank: In search of an evolving regulatory regime for an evolving industry. In: *Washington & Lee Law Review*, vol. 69, no. 2, p. 485–533, ISSN 0 0 4 3 - 0 4 6 3

IPSOS, 2020. Zájem o sdílenou ekonomiku roste, vyzkoušel ji už každý třetí Čech. Staženo 29. 9. 2021, dostupný z: [www.ipsos.cz](http://www.ipsos.cz)

JELÍNKOVÁ, M.; TETŘEVOVÁ, L.; VÁVRA, J.; MUNZAROVÁ, S. 2021. The Sharing Economy in the Context of Sustainable Development and Social Responsibility: The Example of the Czech Republic. In: *Sustainability*, 2021, vol. 13, no. 17, p. 9886, ISSN 2071-1050

JONES, M. 2014. Territory, politics, and relational autonomy. In: *Territory, Politics, Governance*, vol. 2, no. 2, p. 109-114, ISSN 2162-2671

KLÍMA, P. 2019. Alternativní přepravní (taxi) služby v českém a evropském kontextu. In: Pichrt a kol. *Sdílená ekonomika tři roky poté – závěry a perspektivy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-591-0

KONUPKOVÁ, J. 2018. Legitimita dovozování deliktů odpovědnosti za jednání účastníků sdílené ekonomiky. In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3

KUBEŠOVÁ, J. 2019. Ochrana „digitálních nádeníků“. In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3

LEE, J. W., TAN, W. N. 2019. Global Corporate Citizenship: Cross-cultural Comparison of Best Practices in the Global Automotive Industry. In: *Journal of Asian Finance, Economics and Business*, vol. 6, no. 1, p. 261-271, ISSN 2288-4637

Ministerstvo financí České republiky, 2021. MP/03/2021 – Poplatek z pobytu. Staženo 21. 9. 2021, dostupný z: [www.mfcr.cz](http://www.mfcr.cz)

PARK, M. 2020. The sharing economy, regulations, and the role of local government. In: *International Journal of Tourism Cities*, vol. 6, no. 1, p. 158-174, ISSN 2056-5607

PAWLICZ, A. 2019. Pros and cons of sharing economy regulatio. Implications for sustainable city logistics. In: *Proceedings Paper of 3rd International Conference on Green Cities - Green Logistics for Greener Cities*, vol. 39, p. 398-404, ISSN 2352-1465

PICHR, J. 2018. Memoranda, ubytovací poplatky ... a co dál? In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3

PICHR, J. 2019. Ekonomika sdílení tři roky poté. (str. 13-18) In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3

SOBĚHART, R. 2018. Sharing economy regulation in the Czech Republic: The theoretical framework of analysis. In: *Littera Scripta*, vol. 2, p. 106–115, ISSN 1805-9112

STAŠA, J. 2018. Sdílení vs. Podnikání. In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3

TKADLEC, M. 2018. Regulovat, či neregulovat Airbnb? To je oč tu běží! In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3

TOMASELLI, V. at all. 2021. Methods, Developments, and Technological Innovations for Population Surveys. *Social Science Computer Review*, nu. 089443932199421, ISSN 0894-4393

VICENTE, M.R., GIL-DE-GÓMEZ, C. 2021. Exploring the Motivations of Suppliers in the Collaborative Economy: A Sustainability Approach. In: *Sustainability*, vol. 13, no. 5, p. 2465, ISSN 2071-1050

VYBÍRAL, R. 2018. Delik(á)tní aspekty sdílené ekonomiky v daňovém právu. In: Pichrt, J. a kol. *Sdílená ekonomika a delikty*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7598-235-3

WEGMANN, J., JIAO, J. 2017. Taming Airbnb: Toward guiding principles for local regulation of urban vacation rentals based on empirical results from five US cities. In: *Land Use Policy*, vol. 69, p. 494–501, ISSN 0264-8377

WHELAN, G. 2017. Political CSR: The corporation as a political actor. Staženo 8. 8. 2021, dostupný z: <https://ssrn.com/abstract=2726174>

YU, T., SHEN, W. 2019. Funds sharing regulation in the context of the sharing economy: Understanding the logic of China's P2P lending regulation. In: *Computer law & security review*, vol. 35, no. 1, p. 42-58, ISSN 0267-3649

#### **Adresa autora**

Ing. Martina Jelínková, Ph.D.  
Univerzita Pardubice  
Fakulta chemicko-technologická  
Katedra ekonomiky a management  
Studentská 573, 532 10 Pardubice II  
Česká republika  
E-mail: [martina.jelinkova@upce.cz](mailto:martina.jelinkova@upce.cz)

# History of public administration of Dobruja as part of Russia, Romania and Bulgaria (1878-1940)

Ernő – Loránd Szabadi

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-02>

## Abstract

The paper is devoted to give a schematic presentation of the administrative-territorial system of Dobruja as part of Russia, Romania and Bulgaria, more precisely between the 1878-1940 period. The study formulates as a primary goal describing the evolution and development of the above mentioned region as part of Romania. Also it formulates as a secondary goal the impact of the administrative reorganizations of Dobruja on the multicultural community living in the region. The aim is also to list and emphasize the strategies, procedures of assimilation, integration, respectively colonization of the region. At the same time, defining the most important events, signs leading to today's administrative-territorial division of Dobruja between Romania and Bulgaria. Although the historical nature of the study is indisputable, its focus is on the process of evolution of the regions administrative system.

**Keywords:** Dobruja, public administration, public administration history, Romanian administrative system, administrative-territorial reorganisation

## Introduction

The main issues related to Dobruja are the ethnic composition as well as the sociology of the region, the Romanian nationalization historiography and its symbolic role in nation- and state-building process, and the administrative-territorial reorganization strategies in correlation with cultural and educational policies. Beside these issues the importance of the topic is to be found in the way in which a multi-ethnic area is administrated by different authorities, more precisely in the fact that it's appropriate management can ease and facilitate the cross-border cooperation of many different countries, respectively it's inadequate leadership can generate complex internal and external altercations. Analyzing the example of Dobruja, the constructive and at the same time the destructive aspects of this status are revealed to us, making the effects of significant historical events and decisions transparent, also formulating some clear lessons for the future generations.

In order to obtain the results of the research, a general-theoretical scientific method was applied, and within this, historical research method was included to some extent, using primary and secondary sources as well.

## 1. Historical background

Dobruja is a land between the Danube and the Black Sea that is geologically connected to the Balkans. In terms of its precise geographical delimitation, it is surrounded on the north and west by the Danube Delta and the Danube shore, on the east by the Black Sea coast and on the south by the boundaries of the Silistra and Dobrich counties on the Bulgarian mainland (Iordachi, 2000). In ancient times, the region called Scythia Minor (or Lesser Scythia) was located in approximately the same area as today's historical region of Dobruja, the total area of which is now divided between Romania and Bulgaria (Szabó, 2014). The area of North Dobruja, which now forms part of Romania and includes two counties is 15,570 km<sup>2</sup>, while the area of South Dobruja (Cadrilater) including two counties, which are under Bulgarian jurisdiction is 7,565 km<sup>2</sup> (Cociu, 1993).

Thanks to the Greek colonies settled on the shores of the Black Sea, the first written record of people living in the region dates back to the 7th century BC. According to these accounts, its territory was then inhabited by Thracians, who were later re-identified as Getae and then as Dacians. The increased differentiation of the Geta and Dacian tribes from the Thracians may suggest that they were sibling ethnic groups (Pecz, 1984-1985), a hypothesis that may be supported by the existence of the same mother tongue (Bánosi, 1999). A century later, in the Greek sources associated with the area, Scythian ethnic groups appear as inhabitants of the region and then in the 3rd century BC, the Celts also appeared (Szabó, 2014). The centuries-long civil struggles between the Thracians (Ádám, 2016), the Getae (Ocheșeanu, 1970), the Dacians (Cserni, 2014), the Scythians (Tuplin, 2010), the Greeks (Marczali et al, 1990) and the Macedonians (Boór, 2012) were ended by the rapidly expanding Roman Empire (Faragó, 2017). They were subjugated by Roman general Marcus Licinius Crassus between 29-28 (Mcpherson, 2009), and according to our reckoning, the region was organized in 6 AD as a province called Moesia. Later, the province was divided into three lesser provinces, named Lower, Upper Moesia and Scythia, until, as part of the Byzantine Empire, the region was reorganized as a new administrative-territorial unit called Thema Scythia (Ostrogorsky, 2003).

After that, it became part of the first and second Bulgarian Empire, within the framework of which the feudal system began to form during the reign of Tsar Ivan Alexander (1331-1371). In itself we may think of a rudimentary form of feudalism, according to which a peculiar system of mutual private law relations between lords, vassals and servants who owned a given region and its lands began to develop. Attempts to establish independent principalities within the Bulgarian state were already observable at the end of the 12th century, but only from the beginning of the 14th century did the permanent autonomous states actually emerge: members of the Shishman House in Vidin, Smilec In Sredna Gora, Balik and his family in Dobruja. The Despotate of Dobruja or Principality of Karvuna got its present name after the name of its most

famous ruler, Dobrotitsa despot, who was already mentioned in 1357 as the local ruler of Scythia Minor (Ostrogorsky, 2003). Shortly after Dobrotitsa's death, in 1390, Dobruja became part of the Ottoman Empire, before which he was briefly part of the Wallachian principality. The region under Ottoman rule came under the reign of Romania and Bulgaria in 1878, when 70% of its population was still of Turkish-Tatar origin (Tóth, 2009).

## **2. The Consequences of the 1877-78 Russo-Turkish War**

The 1877-78 Russo-Turkish war ended with the Russian victory. The peace treaty was signed by the parties in the Turkish San Stefano (today Yesilköy), a treaty that with a significant number of amendments was confirmed by the Congress of Berlin. The most important antecedents of this war were Russia's will for expansion and for increasing its influence in the Balkans and the Caucasus, the intensification of power struggles within the Ottoman Empire, the gaining of independence from the Ottoman state by Albania, Bulgaria, Bosnia-Herzegovina, Greece, Montenegro, Serbia and Romania. By supporting the endeavours of these nations Russia quickly aligned them by itself and the same time against the Ottomans. The economic and social problems and the rebellions of the different nationalities within the Ottoman Empire have materialised in 1875 and became known as the "great Eastern crisis" (Márkus, 2019). This crisis culminated with the Russian declaration of war sent to the Ottoman Empire in April 1877 that became the first official step of the new Russo-Turkish war (1877-78) (Demeter et al, 2020). As a result of this process during the Congress of Berlin held in the summer of 1878 the map of the Balkan Peninsula has been redrawn (Balla, 1998).

As it has already been settled during the peace treaty from San Stefano, Dobruja was now confirmed to be partly included in the newly created Principality of Bulgaria and in the Russian Empire. The Congress of Berlin held in June 1878 has superseded the borderlines drawn up by the San Stefano Treaty, a fact that influenced the fate of Dobruja. As far as the territories were concerned although the North South Dobruja division was kept, instead significant modifications were put in place regarding their control. As a result of the initiative of Count Gyula Andrásy the control over Northern Dobruja was given to the new independent Romania, in exchange they surrendered South Bessarabia (Budjak) to the Russians. Most of the territories of South Dobruja have been given to the Principality of Bulgaria that was shortened during the congress (Raffay, 2010). At the same time, at the advice of the French representative the strip of land close to the port of Mangalia and the fortress Arab-Tabia viewing Silistra were annexed to Romania claiming that the population here was mainly Romanian. Romania also tried to claim the city of Silistra, and then a year after, in 1879, it tried to occupy it, but both the Congress of Berlin and later on the international committee have confirmed the authority of the Principality of Bulgaria over Silistra. The need for the Congress of Berlin can be found in the large-scale Russian expansion and military presence, regarding



which Great Britain, Germany and the Austro-Hungarian Empire have expressed their concerns (Diószegi, 1961). This driving force of the events is clearly reflected by the borderlines drawn up during the Congress, as well as in the confirmation of the newly formed principalities and monarchies and in the expansion of their territories.

In essence, the 1877-1878 Russo-Turkish War was a political game between Russia, the Ottoman Empire, and European states (Pinar, 2012). Regarding to British Consul A. H. Layard about the true motivations behind Russian war efforts, he explains that "Those who have watched the proceedings of the Russians can scarcely doubt their deliberate object has been to drive the Turkish race out of the provinces they have occupied and to replace it by the Slav. Such has been the policy of Russia in other countries which she has conquered" (Şimşir, 1989)." It is clear from this that Russia was not fighting exclusive for the territory of Dobruja or maybe for the people living here. This step was only the first in its longer-term strategy.

Practically Russia owned Northern Dobruja just half a year from 3 March 1877 to the signing of the Berlin Treaty in July 1878 resigning the territory very quickly (Pinar, 2012). Ceding the region to Romania in exchange for territories in Southern Bessarabia makes perfect sense, if we pay attention at the fact that by this move he secured a direct access for itself to the mouths of the Danube Delta (Thompson, 2022). Constantin Iordachi highlights that many Romanian politicians of the time were perceiving the province's geo-political location and multi-ethnic population as a danger to the country's ethnic homogeneity and political stability. Not to mention that in fact after the 1877-1878 Russo-Turkish war ended, Romania wanted to keep the regained territory of Southern Bessarabia (Budjak), resigning Dobruja (Iordachi 2002). All this means that in fact, the great powers forced Romania to cede Southern Bessarabia to Russia, for North Dobruja in return. Starting the region's integration process with this attitude it is clear that none of the administrative-territorial changes were made for the well-being of ordinary people living in the territory. Thus the inhabitants of the region gain their citizenships in 1878, they did not gain political rights. After the 1880 law came into force, theoretically they were able to exercise their political rights to. Practically from 1878 to 1908 the inhabitants of the region enjoyed only a local type of citizenship, but their political emancipation was only gradually validated in 1908-1913 (Iordachi 2002).

The independence of Romania as a monarchy was proclaimed on 13<sup>th</sup> March 1881, after which event the former prince (Karl von Hohenzollern-Sigmaringen) was crowned as Charles I, however the Romanian state based on a constitutional monarchy has started transforming the administrative-territorial system in 1878, even before the Congress of Berlin. The new, internationally recognised state borrowed its administrative-territorial, administrative, cultural and educational models from France, just as it has done the same during between 1859-1866 at the unification of the two autonomous principalities within the Ottoman Empire, Moldavia and Muntenia (Raffay, 1989).

### 3. The development of North and South Dobruja between 1878-1913

Before the territory of Dobruja was divided between the Principality of Bulgaria and the Kingdom of Romania, based on the 1864 administrative reform of the Ottoman Empire, the whole of the region was reorganised into the Danube vilayet that had two sanjaks, Silistra and Tulcea. Within the sanjak of Tulcea that was given to Romania, there were thirteen kaza (Kiliia, Mahmudia, Isaceea, Tulcea, Măcin, Sulina, Hârşova, Babadag, Küstendge, Megidia, Mangalia, Cernavoda and Silistra), and its capital was the town of Tulcea which also gave the name of the sanjak.

The Romanian administration with French roots, and which was to be implemented in the case of Dobruja as well, was created during 1862-64, respectively the former Moldavian and Muntenian administrative-territorial system was unified during this period. The country now called Romania was divided into counties (judeţ), the counties into districts (plasă, ocoale), and the districts into communes and villages. A commune was made up of villages and farmsteads, which were the smallest administrative units. In Muntenia the district system had a tradition, but not in Moldavia. Until now the mid-level settlements in Moldavia were the lands (ţinut). The head of a county was the prefect. In the districts at the beginning the vice-prefect was the leader, then starting with 1918 this role was taken over by the pretor, while the towns and villages were led by a mayor (primar). The members of the county and local councils were elected based on census. As this short presentation shows the constitution of Romania had very modern objectives, among which sharing of power (Ungureanu, 2009).

Based on the administrative-territorial system of Romania, on 28<sup>th</sup>-30<sup>th</sup> September 1878 in Dobruja three provisory counties (Constanţa, Tulcea and Silistra-Noua) are created, with a total of nine districts. Tulcea County with Măcin, Sulina, Tulcea and Babadag, Constanţa County with Constanţa, Mangalia and Hârşova, respectively New-Silistra County with Megidia and Silistra-Nouă. The seats of the counties were in Tulcea, Constanţa and Rasova. The Prefect of Tulcea county was Gheorghe M. Ghica, of Constanţa Remus Opreanu and of Silistra-Noua Grigore P. Cantilli. Immediately after the new administrative units, respectively their institutions have been created, the functioning of the Northern counties needed special procedures. First every village was deemed an independent commune, then in each of them, by the end of the year, the local council was formed and the mayors took their offices. According to Remus Opreanu, the prefect of Constanţa county, this was needed because the whole region was dominated by anarchy, the settlements were in a dilapidated condition, the population was starving and a great number of robbers were looting the villages. The derogation from the law and extension of control were necessary in order to ensure the stabilisation of these condition, to create living spaces, to ensure security and other basic needs. It is probable that due to the above causes the continuous changes were thought necessary by the authorities, e.g. both in the case of Tulcea and Constanţa the prefects were

replaced, the seat of New-Silistra County was moved to Cernavodă, then to Medgidia already before April, 1879 (Negulescu, 1928).

Based on a new law regarding the reorganisation of Dobruja promulgated on 9<sup>th</sup> May 1880 a new administrative-territorial division was implemented. In stead of the three counties only two were created, Tulcea and Constanța, the latter now also comprising the whole of New-Silistra county. Tulcea county was made up of four districts (Babadag, Tulcea, Macin and Sulina) and Constanța of five (Constanța, Mangalia, Medgidia, Harsova and Silistra-Noua). Within the districts both counties had seven townships, respectively Tulcea had 56 communes made up of 120 villages, and Constanța 72 communes of 301 villages. According to Dumitru Valentin Pătrașcu this administrative reorganisation and the preceding implementation of laws regarding justice, tax system and customs service, land and forest management, a system similar to the other regions of the state was created in only two years (Pătrașcu, 2011). After these measures, though the districts were reorganised several times (1892, 1897 and 1909) (Lahovari, 1902), the boundaries of the counties have not been modified (Negulescu, 1928).

Starting with 1879 the population of Constanța will be on the rise and in 1880 it has a population of 64,902, out of which 14,884 were Romanians, 14,974 Turkish, 22,584 Tartars, 8492 Bulgarians and 4000 other nationalities. Tulcea County shows a similar tendency and ethnic composition. In the same period the population of the latter county was 75,070. From 1881 onwards the population of Dobruja is mostly enriched with settlers from Romania's other regions and from the immigrants of other countries (Rădulescu et al, 1998), a process that was in line with Romania's planned, strategic considerations. The significant number of the settlers is also confirmed by the fact that new villages were created for them, e.g. Făgărașul Nou, Caramurat (Negulescu, 1928). Another important aspect was that especially during the early years of the new administrative system, the Principality of Bulgaria encouraged ethnic Bulgarians to move from Northern Dobruja to Southern Dobruja (Rădulescu et al, 1998). This would result in a drop in population, but it was not the case as the empty villages were almost immediately colonised with the newly arrived settlers. Starting with 1880 Italians from Friuli and Veneto have also settled in the northern regions of Dobruja, some have worked in the granite mines of the Măcin mountains, while others worked as simple farmers (Marian et al, 2008).

There were a great number of factors that defined the development of North Dobruja and its similar organisation to the rest of Romania's other regions. As it was many times underlined by the leaders of Tulcea and Constanța counties, Romania took over this region in 1878 in a state of dilapidation, where the lack of infrastructure, state authorities and basic resources were dominant, respectively the small number of people living here were battling disease and starvation. When the Russo-Turkish War of 1877-78 broke out most of Dobruja's population was made up of Turks, Bulgarians and Tartars. However, during the war most of the Muslim population was evacuated into Bulgarian and Turkey (Rădulescu et al, 1998).

Similarly, part of the Lipovans and Ukrainians emigrated from the region, mostly to Ukraine. By the fact that the state's leadership brought settlers here large groups, communities from other Romanian regions, one can say that the state took the first step towards the colonisation of Dobruja. With the mobilisation of large material resources within two years state institutions are created with corresponding buildings, health centres, pharmacies, public baths, economic and cultural associations, banks, schools and churches are brought to life. A special attention was given to education, and though it seemed flexible and broad, one of the objectives was to aid the assimilation of the different nationalities. As an illustration to the above, the 19 newly built schools of Constanța County that operated between 1879-80 had courses exclusively in Romanian language, but also hiring Muslim (Turkish and Tartar) teachers. One could see this as gesture of good faith towards a community still in majority, but at the same time one could ask why none of these newly founded educational institutions were not exclusively made available for the Muslim community. Furthermore, it was a custom to send with scholarship pupils to Bucharest and Iași and on the day of their departure they were seen off by their colleagues and teachers while the anthem of Romania was played. The data regarding Tulcea County are scarcer, but the report of prefect Paul Stănescu shows that in 1885 in the county there were 105 educational institutions. It is probable that the practices detailed regarding Constanța County were valid in this case as well, as the strategies of the central power regarding Dobruja were based on a unified vision.

In 1881 on the territory of Constanța County 25 Romanian churches were built and in 1882 the cathedral of Constanța was also finished, and all these were financed by the state. During the same period the local Romanian leaders encouraged the Muslim population to build mosques, but there are no information regarding whether the Romanian state offered any financing, which leads us to the conclusion that there were none. According to the Bulgarian historians after 1885 the Romanian Church authorities have taken over the control over all local Churches, except two in Tulcea and Constanța cities that managed to retain their traditional Slavic Bulgarian liturgy (Kosev et al, 1963). In contrast with the 25 Romanian churches build over one year, between 1879-1900 the ethnic Bulgarians have built 15 new churches in North Dobruja (Rădulescu et al, 1998). Although the lands and other possessions have not been owned by a narrow layer of the local communities, these properties have still been reallocated among the native and settled populations in order to "ensure public welfare". Ultimately, in 1882 monuments that commemorated the region's annexation by Romania and the symbols of the state have been erected (Negulescu, 1928).

The process of rebuilding the region, its infrastructure and institutions was rapid in order to replace and reshape multi-cultural heritage of Dobruja, but also to quickly assimilate local minorities (Iordachi 2002). In addition to the massive colonization with ethnic Romanians of the region, four main reasons facilitated assimilate North Dobrogea: (1) the establishment of a

highly centralized political and administrative regime; (2) the exclusion of Dobruja's non-Romanian economic elites from political rights; (3) cultural homogenization; (4) nationalization of landed property (lordachi 2002). In this case, we can see a practical example of cultural homogenization attempt. Putting this strategy into practice, it is clear that in terms of the ethnic composition of the region, homogenization was the primary goal and not the preservation of diversity and multiculturalism. Although the increase in the population of the region can be attributed to those who moved largely from other regions of Romania, in terms of church construction directives and education policies, these strategies were primarily aimed at assimilating indigenous communities and not serving the newly arrived inhabitants.

By 1896 the population of Constanța County doubles in comparison with the numbers from 1880, numbering a total of 112,227 out of which 56,617 persons declared themselves Romanian. The number of the educational institutions has also risen at this time there were 83 schools. At the same time at the intervention of D. Bănescu the building of road system of the county, the infrastructure has also started. Regarding the development of Tulcea County details are to be found in the report of Luca Ionescu. Compared to the year 1880, here the population has also almost doubled by 1904, counting 136,213 out of which 51,442 considered themselves Romanians. Ionescu openly and clearly assumed the fact that in his opinion the most important achievement of the last 25 years was the population, colonisation of the Danube Delta with ethnic Romanians, as well as the total assimilation of the multi-ethnic population, namely the national, confessional, economic and political unification. The 1904 report of Constanța County has detailed similar results and directives, and according to this the population of Constanța at the time was 139,570 out of which 80,137 persons considered themselves Romanians. At the same time the prefect, Scarlat Vârnav, by expressing his thoughts on expanding the territorial possessions of the county, he also reveals Romania's simple strategy regarding Dobruja, i.e. his single and continuous activity regarding the region can only be the strengthening of the Romanian nation by growing the numbers of the population. In 1911 the population of Constanța county is 172,838, then in 1921 it increases to 176,989 out of which 119,304 declared themselves Romanian (Negulescu, 1928).

The administrative-territorial transformation of South Dobruja was slower compared to the North territories annexed to Romania. The bases for the development of the Principality of Bulgaria's state organisation have been done with the help of the Russian Empire and then in 1881 the framework and forms of administration are defined (Demeter et al, 2020). The territory of the Principality of Bulgaria was divided into 21 administrative units (okrug) out of which the territory of South Dobruja was covered by Silistra and Varna Counties. The counties were divided into districts (okolia), and these into smaller areas (obshtina). The small areas with local administration contained several farmsteads, villages and towns. Silistra had three (Bazaurt, Khaskovo and Silistra) and Varna five (Balchic, Varna, Pazardzhik - Dobric from

1882, Khadzhioglu and Dobrici) districts. The county system of Bulgaria was modified first in 1888 and then again in 1893, but none of these changes has a significant effect on the territory of South Dobruja. In the same time it must be underlined that in 1888 the three districts of Silistra are modified. The new district system was composed of Ak-Kadzhilar, Kurt-Bunar and Silistra, while the districts of Bazaurt and Khaskovo have disappeared. During 1900-10 a great number of administrative-territorial changes are implemented, this time affecting both counties from South Dobruja. Out of the three districts of Silistra one is going to be included into Varna and one into Ruse and the remaining one (Ak-Kadzhilar) is completely dismembered, abolishing its independence. Varna county loses one of its districts from before 1900, but being expanded with the Kurt-Bunar district of Silistra, its territory does not really change (Cannon, 2019). After this administrative-territorial reorganization the county of Ruse had 5 districts (Biala, Razgrad, Ruse, Silistra and Tutrakan), respectively the county of Varna also 5 districts (Balchik, Dobrich, Kurt-Bunar, Provadiia and Varna).

The next change that affects both North and South Dobruja comes about in the first years of the 20<sup>th</sup> century. The nations of the Balkans have organised different movements in a great number of cases and with different causes, the results of which were revolts, rebellions. Taking advantage of the fact that after the Italo-Turkish War of 1911 the Ottoman Empire was considerably weakened, Bulgaria, Greece, Montenegro and Serbia have created in 1912 the League of Balkans, having the objective the total liberation of the territories they considered their own.

They declared war to the Ottoman Empire in the same year and thus the the First Balkan War has started. Within six months the League of Balkans emerged victorious, but due to the dissatisfaction with the results of the Treaty of London regarding the territories, the League has broken up, and its former members completed with the Ottoman Empire and Romania have started the Second Balkan War against Bulgaria. The second peace treaty was signed in August, 1913 in Bucharest by Bulgaria, Greece, Montenegro, Romania and Serbia, putting a definitive end to the Balkan War. Under the provisions of the peace treaty Romania has obtained South Dobruja from Bulgaria, including the fortress of Silistra and the town of Balchik (Jelavich, 1996).

#### **4. The Administration of Dobruja between 1913-1925**

As a result of the signing of the 1913 Bucharest peace treaty that ended the Balkan Wars, the Cadrilater (Southern Dobruja) becomes part of Romania thus the number of the country's counties increases from 32 to 34 (Jelavich, 1996). The Romanian authorities reorganise the Bulgarian administrative-territorial system of the region in the same year, creating Dobrici County out of the former Varna okrug, and Durostor County out of the Silistra okrug. While Dobrici was reorganised under the Romanian authority without major territorial

changes, Durostor was expanded with the settlements of Constanța county's Ostrov district, thus increasing the territory it had under Bulgarian control. In Dobrici County three districts were created with a total of 233 villages (Balchik 72, Casim 63 and Ezibei 98 settlements), and its seat became the town of Dobrici with which the Romanian authorities have organised three townships (Dobrici, Balchik and Cavarna). The number of districts of the North Dobruja Constanța County was reduced to four from five, all except one being also renamed (Dunărea with seat at Hârșova, Mangalia with seat at Mangalia, Ovidiu with seat at Constanța) and Traian with seat at Megidia). The town of Ostrov and the neighbouring territories are reorganised into Durostor County. The latter will have four districts with a total of 195 villages (Accadanlar 48, Curtbunar 41, Silistra 63 and Turtucaia 43 settlements), its seat becomes Silistra and with it there is going to be three townships. On 1<sup>st</sup> April 1914, just before the outbreak of the WW I, both the name of Dobrici town and county were changed. The county shall be given the Greek origin Caliacra name, while the town will be called Bazargic. At the same time the administrative-territorial reorganisation has taken place in the region, similarly to North Dobruja a fierce Romanisation was started following the paradigms and practices detailed in the previous chapter.

In 1913 the population of the territory just obtained from the Principality of Bulgaria had roughly a population of 300,000, 2% (6000 people) of which considering themselves ethnic Romanians (Sweet, 1957). In the same year the population of North Dobruja that was under Romanian authority for 35 years, numbered 380,430 persons, out of which 216,425 (56.8%) declared themselves Romanian (Roman, 1919). Totalising these numbers, when Dobruja's territory was united under Romanian control in 1913, the region's population was just over 680,000 out of which only 222,000 persons, i.e. 33% of the population considered themselves Romanian (Boia, 2001). It must be mentioned that until the 1925 administrative reforms the territory of North Dobruja's counties and districts did not change.

Except for a few years, South Dobruja remained part of Romania during WW 2, with insignificant changes in the administrative-territorial makeup, up until the Treaty of Craiova was signed by Bulgaria and Romania on 7<sup>th</sup> September 1940 (Ciorbea, 2017). After Romania entered WW 1 as an ally of France and Russia, the Central Powers had occupied many regions of Romania, including the whole of Dobruja. Starting with 1916 in Romania under Germany's control a German military general governorate was set up, that until 1918 represented the highest power in state. Under the command of the general governorate there were three military governorates (Muntenia, Bucharest and Dobruja), one of which in Dobruja (both in the North and South) was working under Turkish, Bulgarian and German government (Balla, 2017). Shortly after the end of WW1, in accordance with the Treaty of Neuilly from 1919, Romania had regained its lost territories and within a few months had reinstated the administrative-territorial system from before 1916, a system that was changed only in 1925

when a new law for the unification of administration was adopted in the wake of Greater Romania.

## **5. The Administration of Dobruja between 1926-1940**

In the period between 1926 and 1938 Romania saw only three short-lived administrative reforms, the contents, characteristics and consequences of which we have detailed in the previous study. Greater Romania's first administrative law adopted on 14<sup>th</sup> June 1925 was meant to unify the administration of the different regions abolishing their characteristics (Lua, Mo nr. 128, 1925). Although starting with the adoption of the new administrative law all regulations came into force, on 22<sup>nd</sup> December 1925 the Parliament introduced an amending law due to which the implementation of the first law happened only on 1<sup>st</sup> January 1926 (Lua, Mo nr. 283, 1925). In regards of Dobruja's four counties Tulcea suffered only minor changes, renaming the Sulina and Tulcea districts to Gurile Dunării and Topolog. At this time the four districts of Tulcea County included 155 villages (Babadag 27, Măcin 37, Gurile Dunării 57 and Topolog 34 settlements), its seat remained the town of Tulcea, respectively the number of the town's communes was reduced from seven to five (Tulcea, Babadag, Sulina, Isaccea and Măcin). In case of the other three counties significant changes were implemented. The four districts of Constanța were increased to seven, and one of them is renamed (Cernavodă, Dunărea, Ferdinand I, Mangalia, Megidia, Negru Vodă and Traian). At this time the seven districts of the county were made up of 202 villages (Cernavodă 15, Dunărea 26, Ferdinand I 37, Mangalia 24, Megidia 26, Negru Vodă 37 and Traian 37 settlements), its seat remained at Constanța, respectively the number of the town's communes is increased from four to eight. In Caliacra County a fourth district of forty settlements is created under the name of Stejarul. In case of Durostor County similar renaming is implemented, by dividing Silistra into two the district, Doimușlar with 33 villages and the district Ostrov with 30 settlements are created. As a result of the administrative-territorial reorganisations, the four districts of the newly created Caliacra encompassed 233 villages (Balchik 72, Casim 63, Ezibei 58 and Stejarul 40 settlements), its seat remained Bazargic and also retained the number of the communes. The five districts of Durostor County encompassed a total of 195 villages (Accadanlar 48, Curtbunar 41, Silistra 33, Turtucaia 43 and Ostrov 30 settlements), retaining its seat at Silistra and also the number of the communes.

The regulations regarding the unification of administration manifested in measures meant to facilitate the assimilation of national minorities. As an example, one can highlight the law regarding elementary education, adopted on 26<sup>th</sup> July 1926 that as in the case of the Szeklerland, did not favour Dobruja. Starting with the following academic year, paragraph 159



of the above law ordered the setting up of so-called “culture zones” in case of 20 counties<sup>1</sup> where the number of ethnic minorities was significant (Balogh, 1996). The essence of these provisions was to bring in ethnic Romanian teachers, offering significant financial aid for those who through their activities promoted the Romanian language and culture and worked in order to facilitate the assimilation of national minorities. The law ensured this financial aid for the teacher for a period of ten years, and those who settled in the settlements in question were given a complimentary ten acre property (Hamangiu, 1926). Beyond the sense of life resulted from this discriminative phenomenon (Tóth, 2009),<sup>2</sup> the indignation of the local communities was fuelled by the fact that the funds isolated for the building of schools was used only to build schools where the language of education was Romanian, respectively only those school building were repaired where the school was then transformed into a Romanian one.

With the coming to power of the Maniu government, the need for administrative reforms was again in the foreground, arguing that the provisions of the previous law were outdated. The second administrative law of Greater Romania that was concerned with the organisation of local administrations, was adopted in July, 1929, and then published on 3<sup>rd</sup> August 1929. One of the most important implementation was, in contrast with the unifying law of 1925, the creation of the seven ministry directorates (Loal, Mo nr. 170, 1929), which according to the government’s opinion, in these regions had taken into account the national composition, their historical characteristics and also the relationship system between the counties and the settlements.<sup>3</sup> Dobruja was placed under the control of the Bucharest Ministry Directorate (Săgeată, 2013). Although administrative units created along the borders of the historic regions promised a certain autonomy, in fact they were under the control of the central power (Bajtalan, 2013). Consequently local administration, problem-solving were still not independent, e.g. regarding the use of minority languages the final decision belonged to the highest administrative council, which clearly signals the fact that the issues of language rights were not yet solved (Fábíán, 2018). The dissolution of the elected bodies, the interim committees, respectively the new elections that followed the adoption of the administrative law, will be discussed in detail in a following study. As these elections were held based on political considerations, their course in Dobruja was similar to that from the Szeklerland.

In 1936 a new administrative law was drafted (Mo nr. 73, 1936) and then adopted by Parliament on 27<sup>th</sup> March. The new legislation was based on the provisions of the Liberal

---

<sup>1</sup> 10 from Transylvania: Bihor, Sălaj, Maramureş, Hunedoara, Odorhei, Ciuc, Trei Scaune, Mureş-Turda, Turda-Arieş; 4 from Bucovina: Vişniţa, Văscăuţi, Cotmani, Zastavna; 4 in Bessarabia: Hotin, Tighina, Cetatea-Albă, Ismail; in South Dobruja (Cadrilater) 2: Durostor, Caliacra.

<sup>2</sup> In case of Romanians coming from other counties we are talking about positive discrimination, while the local Romanian, respectively ethnic Hungarian population was discriminated.

<sup>3</sup> The Ministry Directorates got their names from the seats of the regions and were as follows: Bucureşti – Muntenia, Cernăuţi – Bucovina, Iaşi – Moldova, Chişinău – Bessarabia, Cluj – Transylvania, Craiova – Oltenia and Timişoara – Banat.

Party's 1925 administrative law (Mo nr. 73/2, 1936). This new law abolished the law of 1929 and its efforts of decentralisation. In the case of Dobruja it basically meant that the region's administrative-territorial system from 1925 was strengthened. Furthermore, the new law contained restrictive regulations regarding the national minorities, prohibiting the use of mother tongue during the meetings of the county and local councils. On 10<sup>th</sup> February 1938 the Goga-government resigned which also signalled the end of interwar Romanian democracy and the start of a royal dictatorship.

Before the Treaty of Craiova, Dobruja witnessed only one major reorganisation from an administrative point of view, and this happened in 1938. The new law of administration issued by Carol II was shaped around the new Constitution published on 27<sup>th</sup> February (Mo nr. 187, 1938). The author of this plan of reorganisation was Armand Călinescu who changed the bases of the country's political system.<sup>4</sup> His goal was to create an administration that was independent of politics, thus operating administrative legislation in harmony (Mikó, 1941). Under the provisions of the new law Romania was divided into ten provinces<sup>5</sup> that were headed by Royal Governors (so called Royal Residents). The law abolished the counties' legal personality as a result this level of administration along with the districts became insignificant.

During the shaping of the provinces, though in a negative sense, a significant attention was given to the country's historic regions, borders, in order to equally ensure the majority of ethnic Romanians in every province. Based on this, three of the territories of historic Dobruja were included in the Sea province (Ținutul Mării), and one in the Danube/Lower-Danube province (Ținutul Dunării). The Sea Province with its seat in Constanța was created by the merger of Caliacra, Constanța, Durostor and Ialomița counties. As Royal Governor Nicolae Ottescu was named and after that Traian Er. Grigorescu. The Danube/Lower-Danube province with its seat in Galați was created by the merger of Brăila, Cahul, Covurlui, Fălciu, Ismail, Putna, Râmnicu Sărat, Tecuci, Tulcea and Tutova counties. Governor was Victor Cădere, followed by Constantin C. Giurescu and then by Paul Goma.

Between 1938-40 due to the royal dictatorship's ideas regarding public administration the interim committees disappeared, in the same time as a result of ultra-centralisation the local elites were forced out of from the leadership of the administrative divisions. As during the two previous decades this time as well the interests of the central government prevailed over the interests of the local communities. A difference can be observed though, while under the previous governments there was a certain decentralisation and the national composition of the counties and communities was mixed, under the royal dictatorship everything was controlled from Bucharest, respectively the administrative representatives were exclusively ethnic

---

<sup>4</sup> The new Constitution in No. 48 of 27<sup>th</sup> February 1938 of the MO, the law of administration in No. 187 of 14<sup>th</sup> August 1938.

<sup>5</sup> 1. Argeși/Bucegi, 2. Nistru, 3. Dunărea/Dunărea de Jos, 4. Crișuri, 5. Mureș, 6. Prut, 7. Suceava, 8. Timiș, 9. Mării and 10. Jiu districts.

Romanians. Under the provisions of the Treaty of Craiova, signed on 7<sup>th</sup> September 1940, the Cadrilater, i.e. South Dobruja's two counties were returned back to Bulgaria.

## Conclusion

Dobruja's administrative-territorial system after it was broke off the Ottoman Empire changed several times in order to acclimatize and maintain the Romanian rule above the region. The Romanian administration with French roots, which was to be implemented in the case of Dobruja was created during 1862-64 and meant a major change compared to the Ottoman administrative system in the above mentioned region. After Dobruja was annexed to Romania, the state's central powers started a rapid administrative-territorial reorganization to begin the assimilation process of the local ethnicities, named by them integration. By the fact that the state's leadership supported mass migration in the region by bringing settlers here in large groups, different communities from other Romanian regions, one can say that the state took the first step towards the colonisation of Dobruja. With the mobilisation of large material resources within two years state institutions are created with corresponding buildings, health centres, pharmacies, public baths, economic and cultural associations, banks, schools and churches are brought to life. A special attention was given to education, and though it seemed flexible and broad, one of the objectives was to aid the assimilation of the different nationalities within the region.

All in all, through the different segments presented in the study, we can follow the progression of a region with a unique feature (geographical position, geopolitical history, multi-ethnic and multi-cultural population), which develops from an undesired status into a symbol of national unity. Russia only uses Dobruja to gain other benefits by it, Romania does not initially want to own it's territory, but years later it is mentioned as an important part of the country. So initially the administrative-territorial changes were not made to improve the living standards for the inhabitants of the region, this goal was only formulated after Dobruja was partly colonized. Regarding the effectiveness of the reforms carried out by the authorities, one can say that they were successful from the point of view of the designated aims.

## References

- ÁDÁM, L. 2016. *Urak – A szkiták hihető története*. Budapest, 2016 [Online], pp. 67-70. [Cited 23 Aprilie 2021] <https://mek.oszk.hu/15500/15571/15571.pdf>
- BAJTALAN, H. 2013. *A regionalizáció folyamata Romániában (1859-2013)*. Erdélyi társadalom, 11 (2), Kolozsvár, 2013, pp. 69-71.
- BALLA, T. 1998. *Bulgária felszabadulásának és az önálló bolgár hadsereg létrejöttének 120. évfordulója*. Nemzetközi tudományos konferencia, Szófia, 1998, pp. 4-9.

BALLA, T. 2017. *Ausztria-Magyarország részvétele a megszállott Románia katonai kormányzásában, 1916-1918*. Hadtörténelmi szemle, 2017/1, pp. 114-120.

BALOGH, J. 1996. *Az erdélyi hatalomváltás és a magyar közoktatás 1918–1928*. Püski Kiadó Kft, Budapest, 1996, pp. 64.

BÁNOSI, Gy. and VERESEGYHÁZI, B. 1999. *Eltűnt népek, eltűnt birodalmak kislexikona*. Anno kiadó, Budapest, 1999, pp. 53-54.

BOIA, L. 2001. *History and Myth in Romanian Consciousness*. Central European University Press, Budapest, 2001, pp. 182.

BOÓR, F. 2012. *A székiség vezérelve*. In: *A magyar nemzet*. Hun-Idea szellemi hagyományörző műhely, Budapest, 2012, pp. 231-245.

CANNON, A. 2019. *Administrative-Territorial Divisions in Bulgaria*. Bulgarian statistics – a resource guide. Springshare – Library of Congress Legal, 2019 [Online]. [Cited 23 May 2021] <https://guides.loc.gov/bulgarian-statistics/administrative-territorial-divisions>

CIORBEA, V. 2017. *Situația dobrogei între anii 1916-1918 în izvoare germane istorice de epocă*. Annals of the academy of Romanian Scientists, series on History and Archaeology Sciences, vol. 9 (2), 2017, pp. 51-76.

COCIU, M. 1993. *Spațiul istoric și etnic românesc (vol. 3)*. Editura Militară, București, 1993, p. 11.

CSERNI, B. 2014. *Alsó-fehér vármegye története a római korban*. Históriaantik könyvkiadó, Budapest, 2014, pp. 107-110.

DEMETER, G. SCHREK, K. PENKA, P. BALOGH, Á. SOKCSEVITS, D. BÍRÓ, L. ÁBRAHÁM, B. 2020. *Balkán kronológia I. (Birodalmak szorításában, 1700-1878)*. Institut za Istoricheski Izsledvaniya BAN - Bölcsészettudományi Kutatóközpont, Történettudományi Intézet, Budapest-Szófia, 2020, pp. 155-225.

DIÓSZEGI, I. 1961. *Ausztria-Magyarország és Bulgária a San Stefanó-i béke után (1878-1879)*. Akadémia kiadó, Budapest, 1961, pp. 122.

FÁBIÁN, Gy. 2018. *A nemzeti kisebbségi jogok biztosításának alakulása Romániában 1918-2018, avagy "A gyulafehérvári ígéretek megtagadásától a Minority SafePack ellenzéséig – 100 év romániai kisebbségjogi történet"*. Acta Universitatis Sapientiae, Legal Studies, 7 (2), Kolozsvár, 2018, pp. 176-177.

FARAGÓ, I. 2017. *Térképészeti földrajz III. Románok és Moldovánok*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Informatikai Kara, Budapest, 2017, pp. 44-52.

HAMANGIU, CN. 1926. *Codul general al României, vol. XI-XII, Legi uzuale 1922-1926*. Alcalay & Co, București, 1926, pp. 555.

IORDACHI, C. 2000. *"A románok Kaliforniája" – a román határ kiterjesztése Észak-Dobrudzsában 1878-1913*. Replika (2000) vol. 41-42, pp. 241.

IORDACHI C. 2002. *Citizenship, nation- and state-building: The integration of Norther Dobrogea into Romania, 1878-1913*. William Chase, Bob Donnorummo, Ronald H. Linden (eds.): *The Carl Beck Papers for Russian and East European Studies*. University of Pittsburgh, Pittsburgh, pp. 9-32

JELAVICH, B. 1996. *A Balkán története II.* Osiris kiadó-2000, Budapest, 1996, pp. 75-98.  
KOSÉV, D. HRISTOV, H. ANGELOV, D. 1963. *A Short History of Bulgaria*. Foreign Languages Press, Sofia, 1963, pp. 461.

LAHOVARI, GI. 1902. *Marele dicționar geografic al României (vol. II, V)*. Stab. Grafic J. V. Socecu, București, 1902 [Online], pp. 651-657. [Cited 23 May 2021] <https://archive.org/details/MareleDicționarGeograficAlRomâniei5/mode/2up?view=theater>

LAYARD, A. H. 1877. *British ambassador in Constantinople to the earl of Derby, British foreign secretary. 21 Jan. 1877*. Bilal Şimşir (ed.). Turkish emigrations from the Balkans: documents, doc. no. 153. Türk Tarih Kurumu, Ankara, 1989, pp. 283

*Lege pentru organizarea administrației locale (LOAL, „Law for the organization of local administration”)*. Monitorul Oficial al Regatului României (MO, „Official Monitor of the Kingdom of Romania”), nr. 170 (3rd July 1929)

*Lege pentru unificarea administrativă (LUA, “Law for administrative unification”)*. Monitorul Oficial al Regatului României (MO, „Official Monitor of the Kingdom of Romania”), nr. 128. (14<sup>th</sup> July 1925)

*Lege privind modificarea unor prevederi (LUA, “Law on amending certain provisions”)*. Monitorul Oficial al Regatului României (MO, „Official Monitor of the Kingdom of Romania”), nr. 283 (22<sup>nd</sup> December 1925)

MARCZALI, H. BOROVSZKY, S. GYOMLAY, Gy. GOLDZIHÉR, I. MIKA, S. GERÉB, J. ÁLDÁSSY, A. FOGARASSY, A. 1990. *Nagy képes világtörténelem, II. kötet - A görögök története a római hódítás koráig*. Babits kiadó, Budapest, 1990, pp. 519-551.

MARIAN, M. MIHALCEA, A. 2008. *Italianii din Dobrogea – Mica Italie a unor meșteri mari. 150 de ani de istorie comună*. Virgil Coman (ed.), Dobrogea – model de conviețuire multiethnică și multiculturală. Editura Muntenia, Constanța, 2008, pp. 133-147.

MÁRKUSZ, L. 2019. *A „keleti válság” (1875-1878) és az albán nemzetté válás kezdetei*. Külügyi szemle, 2019 (tél), pp. 21-47.

MCPHERSON, C. 2009. *Fact and fiction – Crassus, Augustus and the Spolia Opima*. Hirundo, the McGill Journal of Classical Studies, Vol. 8, 2009, pp. 23-24.

MIKÓ, I. 1941. *Huszonkét év*. Studium, Budapest, 1941, pp. 214.  
Monitorul Oficial al Regatului României (MO, „Official Monitor of the Kingdom of Romania”), nr. 187 (14th August 1938)

Monitorul Oficial al Regatului României (MO, „Official Monitor of the Kingdom of Romania”), nr. 73 (27th March 1936)

Monitorul Oficial al Regatului României (MO, „Official Monitor of the Kingdom of Romania”), nr. 73/2 (7th March 1936)

NEGULESCU, NT. 1928. *Administrația în Dobrogea veche*. Analele Dobrogei, anul IX (1), 1928, pp. 719-734.

OCHEȘEANU, R. 1970. *Monedele basileului Moskon aflate în colecțiile Muzeului de arheologie Constanța*. Pontica 3, 1970, pp. 125-128.

OSTROGORSKY, G. 2003. *A bizánci állam története*. Osiris kiadó, Budapest, 2003, pp. 45-74.

- PĂTRAȘCU, DV. 2011. *Regulamentul privind organizarea administrativă a Dobrogei*. Litua – studii și cercetări XIII, Muzeul județean Gorj "Alexandru Ștefulescu", Târgu Jiu, 2011, pp. 101-114.
- PECZ, V. 1984-1985. *Ókori lexikon I-IV (I.-IV.)*. Könyvtérképesítési vállalat, Budapest, 1984-1985, pp. 540-681
- PINAR, Ü. 2012. *Immediate effects of the 1877-1878 Russo-Ottoman war on Muslims of Bulgaria*. History studies (2012), vol. 13, pp. 153-166
- RAFFAY, E. 1989. *A vajdaságotól a birodalomig*. JATE kiadó, Szeged, 1989, pp. 19-44.
- RAFFAY, E. 2010. *Balkán birodalom (Nagy-Románia megteremtése, 1866-1920)*. Kárpátia Stúdió Kft, Csikszereda-Budapest, 2010, pp. 16-59.
- RĂDULESCU, A. BITOLEANU, I. 1998. *Istoria Dobrogei*. Ex Ponto, Constanța, 1998, pp. 333-381.
- ROMAN, JN. 1919. *La population de la Dobrogea. D'après le recensement du 1<sup>er</sup> janvier 1913*. Anghel Demetrescu (ed.): La Dobrogea Roumaine. Études et documents. L'Institut pour l'étude de L'Europe sudorientale, Bucarest, 1919, pp. 176.
- SĂGEATĂ, R. 2013. *Organizarea administrativ-teritorială a României, evoluție - Propuneri de optimizare*. Academia română - Institutul de geografie, București, 2013, pp. 7.
- SISKA, K. 2017. *Az Oszmán közigazgatási rendszer dimenziói*. Pro Publico Bono – Magyar közigazgatás, 2017/1, pp. 180-194.
- SWEET, PR. et al. 1957. *Documents on German foreign policy, 1918–1945*. U.S. Government Printing Office, Washington, 1957, pp. 336.
- SZABÓ, P. 2014. *Hol is van Székítia? Egy földrajzi fogalom történeti topográfiai változásairól*. Belvedere 2014 (3), pp. 27-36.
- THOMPSON, W. C. 2022. *Nordic, Central & Southeastern Europe*. The World Today series 2020-2022 [Online]. Rowman & Littlefield Publishing Group, Lanham, pp. 555 [Cited 8 November 2021]  
<https://books.google.ro/books?id=ltJEAAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- TÓTH, S. 2009. *A román politikai gondolkodás geopolitikai alapjai (doktori értekezés)*. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem, Budapest, 2009, pp. 21.
- TÓTH, Sz. 2009. *A „kultúróna” – Szükség vagy politikai cél? Gondolatok a két világháború közötti román tanügyi törvények kapcsán*. Acta Siculica 2009 (A Székely Nemzeti Múzeum Évkönyve), Székely Nemzeti Múzeum, Sepsiszentgyörgy, 2009, pp. 525-532.
- TUPLIN, C. 2010. *Revisiting Dareios' Scythian Expedition*. Nieling Jens, Rehm Ellen (eds.): Achaemenid Impact in the Black Sea - Communication of Powers. Aarhus University Press, Aarhus, 2010, pp. 281-312.
- UNGUREANU, A. 2009. *Istoria constituțională a României*. Analele Universității "Constantin Brâncuși" din Târgu Jiu, seria științe juridice, nr. 2/2009, pp. 129-142.

**Contact address**

Dr. Ernő – Loránd Szabadi, PhD. candidate,  
National University of Public Service, Hungary  
Doctoral School of Public Administration Sciences  
H-1083 Budapest, Ludovika tér 2.  
E-mail: szabadi\_erno@yahoo.com

# Výberové konania učiteľov vysokých škôl – procesné detaily

## Selection procedures for university teachers – procedural details

Milena Barinková

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-03>

### Abstract

Teachers of public universities are one of the categories of public administration employees, a specific category, when in general, and according to the legal imperative, schools can only conclude fixed-term employment relationships with them. As part of the process of filling the posts of university teachers, it is common and customary practice to carry out a selection procedure for a job up to the edge of the period when the teacher, who is still working in the given position, has a fixed-term employment relationship. The paper points out the negative consequences and impacts of this practice on the teacher, who puts a lot of effort into his pedagogical and scientific work, self-education and qualification procedure, while his employment contract ends, he is not at all sure of continuing his employment. At universities, where jobs are often filled on the last days of the employment of teachers still working for them, there is also a risk of violation of the provisions of the Labor Code on the creation of a new employment, as well as unnecessary administrative burden of the employer and employee. A critical analysis of the selection process results in a legislative proposal.

**Key words:** fixed-term employment of universities teachers, selection procedure sometimes to late, low level of further employment's security, mental health threats

### Úvod

„Každé chovanie sa má riadiť určitými vzormi správania – písomnými či nepísanými, ktoré sa vytvárajú v priebehu integrácie ľudí do spoločnosti, sú akceptované a vytvárajú nepísané pravidlá, pri ktorých porušení nenasleduje priama sankcia z hľadiska trestnoprávneho, či iného hľadiska, ale vo všeobecnosti a v spoločenskej rovine sa takéto správanie nepovažuje za vhodné, akceptovateľné.“ (Uzn. NS SR 2Obdo/30/2018). Dokonca môžeme vnímať aj náznaky rozporu s dobrými mravmi ako morálnymi pravidlami. Zásada výkonu práv a povinností z pracovnoprávnych vzťahov v súlade s dobrými mravmi, proklamovaná v čl. 2 Základných zásad Zákonníka práce a obsiahnutá v ustanovení § 13 Zákonníka práce (ďalej aj ZP) si vyžaduje jej rešpektovanie počas celej doby trvania pracovnoprávneho vzťahu od oboch jeho zmluvných partnerov. Každé konanie



zamestnávateľa a zamestnanca musí byť súladné s morálnymi zásadami a bez zámeru alebo úmyslu poškodiť druhej strane.

Tieto úvodné myšlienky sa vzťahujú i na oblasť pracovnoprávných vzťahov učiteľov vysokých škôl a v rámci nich na procesy obsadzovania pracovných miest vysokoškolských učiteľov podľa zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o vysokých školách). Právny základ pracovných vzťahov učiteľov vysokých škôl je založený až tromi právnymi predpismi (zákon o vysokých školách, zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme a zákon č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov). Ich prepojenie a synergické vnímanie je častokrát mylne a veľmi nejasne interpretované, čo prináša niekoľko výkladov, odlišných chápaní a nejasností pri uplatňovaní postupu spojeného s uzatváraním pracovných pomerov s učiteľmi vysokých škôl.

Po uvedení relevantných právnych súvislostí viazucich sa ku vzniku a zániku pracovného pomeru učiteľov vysokých škôl – aj s porovnaním právneho stavu v českom akademickom prostredí - je cieľom príspevku podrobiť kritickej analýze proces uplatňovania vnútorného predpisu vysokej školy v praxi, ktorý upravuje zásady výberového konania na obsadzovanie pracovných miest vysokoškolských učiteľov (ďalej Zásady alebo zásady výberového konania). Upriamujeme pozornosť na zdanlivo nepodstatnú obsahovú drobnosť týchto Zásad, absencia ktorej významne ovplyvňuje právne a sociálne postavenie učiteľov s možným dopadom až na ich psychickú pohodu a duševné zdravie. Vyústením rozboru je legislatívny námet na skvalitnenie dotknutej právnej úpravy tak, aby prispela ku vyváženosti subjektívnych práv oboch zmluvných partnerov právneho vzťahu pri výkone závislej práce učiteľa, ako aj ku ochrane sociálnych práv zamestnanca – slabšej strany pracovnoprávneho vzťahu. Kritický pohľad na procesný postup výberového konania je opodstatnený o to viac, že zákon o vysokých školách otvorene dovoľuje bezpočetné opakovanie pracovných pomerov na dobu určitú s vysokoškolskými učiteľmi, ktorému sa ubrániť nedokážu, a kvôli tomu je ich sociálne postavenie v tomto zamestnaní veľmi neisté.

Pracovali sme s metódami kritickej analýzy ťažiskového problému a syntézy a zovšeobecnenia získaných poznatkov, metódou komparácie, ktorou sme porovnávali jednak legislatívne štandardy pracovného práva Európskej únie s vnútroštátnou právnou úpravou, ale vzájomne aj slovenský a český zákon o vysokých školách. Výsledkom úsilia je návrh na skvalitnenie právnej úpravy, ktorá by garantovala učiteľom – zamestnancom o niečo vyššiu ochranu ich sociálnych práv v pracovnoprávných vzťahoch s vysokou školou.

## 1. Obsadzovanie pracovných miest učiteľov vysokých škôl

Podstatou dohadov a zdrojom problému je legislatívne nastavenie pracovných pomerov učiteľov vysokých škôl v zákone o vysokých školách, a to výlučne na dobu určitú. Zákon tak predvída možné opakovanie pracovného pomeru na základe zmluvnej voľnosti – znova však iba na dobu určitú. Zákonná úprava rozlišuje medzi obsadením pracovného miesta učiteľa vysokej školy a medzi obsadením funkcie. Vyhlásenie výberového konania na funkciu profesor alebo docent sa zároveň vzťahuje aj na obsadenie pracovného miesta vysokoškolského učiteľa (§ 77 ods. 1 zákona o vysokých školách). Nižšie funkcie (lektor, asistent, odborný asistent) sa síce obsadzujú tiež výberovým konaním, no ide o výberové konanie na obsadenie pracovného miesta (a nie výberové konanie na obsadenie funkcie odborného asistenta, asistenta, lektora).

Základné pravidlá pre možnosť opakovania pracovných pomerov na dobu určitú (ich reťazenie) sú dané ustanovením § 48 Zákonníka práce a ich predĺženie alebo opätovné dojednanie na dobu určitú je prísne limitované výnimkami uvedenými v ust. § 48 ods. 4 - 6 Zákonníka práce. Jedna z nich sa týka vysokoškolských učiteľov a tvorivých zamestnancov vedy výskumu a vývoja, čo znamená, že reťazenie pracovných pomerov na dobu určitú s nimi je možné aj vtedy, „ak je na to objektívny dôvod vyplývajúci z povahy činnosti vysokoškolského učiteľa alebo tvorivého zamestnanca vedy, výskumu a vývoja ustanovený osobitným predpisom“ (§ 48 ods. 6 ZP). Miernejšie zákon pôsobí len na učiteľa, ktorý kumulatívne spĺňa tri podmienky, a to: obsadzuje v rámci výberového konania funkciu docenta alebo profesora tretí raz, celkový čas jeho pôsobenia v týchto funkciách dosiahol aspoň deväť rokov, a bol mu priznaný titul „docent“ alebo „profesor“. Týmto učiteľom zákon o vysokých školách priznáva právo na pracovnú zmluvu s vysokou školou na miesto vysokoškolského učiteľa a na zaradenie do príslušnej funkcie na dobu určitú až do dosiahnutia veku 70 rokov. Ako je zreteľné z uvedeného, zákonodarca pri dobe trvania pracovného pomeru nezvoľňuje ani u docentov a profesorov z poňatia časovo obmedzeného pracovného vzťahu. Jedine obmedzuje ich pracovné pomery vo funkciách docent alebo profesor počtom tri, avšak všetky doterajšie ich pracovné pomery v nižších funkciách predtým museli byť dohodnuté na dobu určitú. I keď zákonná úprava vyvoláva zdanie, že po kumulatívnom splnení predpísaných podmienok je s docentom alebo profesorom dojednaný pracovný pomer na neurčitý čas, kvôli vekovej a časovej limitácii (70 rokov a uplynutie akademického roka) ostávajú aj ich dosiaľ reťazené pracovné pomery pracovnými pomermi na dobu určitú.

Právne úpravy členských štátov EÚ, týkajúce sa pracovných pomerov na dobu určitú, musia rešpektovať implementáciu Smernice Rady 1999/70/ES z 28. júna 1999 o rámcovej dohode o práci na dobu určitú, ktorú uzavreli (sociálni partneri) ETUC, UNICE a CEEP (ďalej smernica o práci na dobu určitú alebo aj smernica). Jej Preambula výrazne favorizuje pracovné zmluvy na neurčitý čas, lebo znamenajú výhodu stability pre zamestnancov a sú

základným prvkom ochrany zamestnancov. Konštatuje, že pracovné zmluvy na dobu určitú síce vyhovujú potrebám oboch strán zmluvného vzťahu v niektorých odvetviach, povolaniach alebo pri niektorých činnostiach za určitých okolností, ale vyžadujú dodržanie prísnych pravidiel ich dojednania, čo potvrdzujú aj viaceré výsledky rozhodovacej praxe Súdneho dvora (SD) Európskej únie (rozsudok SD EÚ C-212/04 a C 251/11). Na nezrovnalosti medzi pracovnoprávnymi štandardmi Európskej únie danými smernicou o práci na dobu určitú a medzi právnou úpravou pracovných pomerov učiteľov vysokých škôl v Slovenskej republike sme už v minulosti upozorňovali. (Barinková, Žofčinová, 2015; Žofčinová, Barinková, Hrabovská, 2020). Poukázali sme na nevyhnutnosť naplnenia a dodržania cieľa a účelu smernice a kriticky sme sa vyjadrili ku bezlimitnému uzatváraniu pracovných zmlúv na dobu určitú.

Zásadnou skutočnosťou, avšak s negatívnymi dôsledkami je, že ustanovenie § 77 zákona o vysokých školách, ktorým sa ustanovujú pravidlá obsadzovania miest vysokoškolských učiteľov, zabraňuje uplatňovaniu zmluvnej slobody ako nosnej zásady pracovného práva tým, že nedáva žiadnu možnosť zamestnávateľovi a zamestnancovi (učiteľovi) dojsť si okrem pracovného pomeru na dobu určitú aj pracovný pomer na neurčitý čas. (Dolobáč, 2017).

Ustanovenia § 48 ods. 2 Zákonníka práce ako predpisu *lex generalis*, upravujúce maximálne limity pre dĺžku a opakovanie pracovných pomerov na dobu určitú, dovoľuje zmluvným stranám pracovný pomer na dobu určitú dohodnúť najviac na dva roky s možnosťou ho predĺžiť alebo opätovne dojsť si v rámci dvoch rokov najviac dvakrát. Od tohto všeobecného pravidla je možné sa odchyliť a odlišne postupovať vo vzťahu ku vysokoškolským učiteľom alebo tvorivým zamestnancom vedy, výskumu a vývoja, a to *za predpokladu, že je na to objektívny dôvod vyplývajúci z povahy ich činnosti, ustanovený osobitným predpisom* (§ 48 ods. 6 ZP). Nevyhnutnosť zavedenia pravidiel uzatvárania pracovných pomerov na dobu určitú pertraktuje i doložka 5 bod 1 smernica EÚ o práci na dobu určitú. Pre prípad toho, že národná úprava neobsahuje primerané opatrenia na dosiahnutie cieľa smernice, je národný zákonodarca povinný prijať jedno alebo viacero opatrení zavedených smernicou. Má možnosť si vybrať opatrenie spočívajúce *v predĺžení* platnosti zmlúv, a) ak je potrebné *zohľadniť osobitné potreby* príslušných odvetví a/alebo kategórií zamestnancov a dôvody tohto postupu sú *objektívne odôvodnené*, b) v určení *maximálne prípustného celkového obdobia* trvania opakovaného uzatvorených zmlúv na dobu určitú, c) v určení najvyššieho *prípustného počtu opakovaného predĺženia* pracovných zmlúv na dobu určitú. Súdny dvor EÚ v spojených veciach C-362/13 Fiamingo, C-363/13 Zappala a C-407/13 Rotondo a i. konštatoval, že úlohou vnútroštátneho súdu je overiť, či podmienky uplatňovania v skutočný výkon predstavujú opatrenia na zamedzenie zneužívania nekontrolovateľného

opakovania pracovných zmlúv na dobu určitú, ako aj to, či účinne sankcionujú toto zneužívanie.

Na rozdiel od Zákonníka práce, striktne obmedzujúceho opakovanie pracovných zmlúv s dobou určitou, zákon o vysokých školách žiadne limity nepozná. Výnimka pre funkcie docentov a profesorov je napokon tiež ohraničená určenou dobou spojenou s dosiahnutím ich veku, aj keď v porovnaní s nižšími funkciami, je táto doba viac-menej dlhšia, počítaná od okamihu, kedy docent/profesor splnil podmienky pre dohodnutie pracovného pomeru do dosiahnutia veku 70 rokov. Ustanovenie § 48 ods. 6 Zákonníka práce odkazuje pri reťazovitých pracovných pomeroch na dobu určitú učiteľov vysokých škôl na existenciu „objektívnych dôvodov“ *ustanovených osobitným predpisom*. Malo by to znamenať, že zákon o vysokých školách ako osobitný predpis konkretizuje, pomenúva, vymedzuje dôvod reťazenia pracovných pomerov na dobu určitú. V právnej veci C 307/05 Alonso Súdny dvor EÚ dospel k záveru, že pojem „objektívne dôvody“ musí byť chápaný tak, že *označuje presné a konkrétne okolnosti charakterizujúce určenú činnosť, a preto môže odôvodniť uplatnenie opätovne uzatváraných pracovných zmlúv na určitú dobu*. Pristúpenie k opakovaniu pracovných pomerov na dobu určitú *musí byť odôvodnené existenciou konkrétnych potrieb, charakterizujúcich pracovnoprávne podmienky, o ktoré ide, musí byť zdôvodnené na základe objektívnych a transparentných kritérií, najmä predmetom činnosti*.

Pracovné miesta učiteľov vysokých škôl jednoznačne nie je možné porovnávať s dočasne vytvorenými pracovnými pozíciami, u ktorých je vopred známe, že potreba práce je obmedzená a bude trvať len po obmedzenú dobu, ako sú napr. sezónne práce, potreba obsadenia pracovného miesta počas zastupovania, a pod. Už aj v agentúrnom zamestnávaní, v ktorom dlhšie obdobie pretrvávajú legislatívne ohrozenia v oblasti realizácie niektorých sociálnych práv agentúrnych zamestnancov, došlo čiastočne ku zmierneniu nerovnováhy medzi užívateľským zamestnávateľom, agentúrou a agentúrnym zamestnancom, kedy pracovný pomer medzi účastníkmi zaniká a medzi agentúrnym zamestnancom a užívateľským zamestnávateľom vzniká pracovný pomer na neurčitý čas (ust. § 58 ods. 6 a 7 ZP), ak boli porušené právne povinnosti. Zákon tak zabezpečuje vyššiu stabilitu zamestnania napriek tomu, že z povahy agentúrnej práce sa javia prirodzené a odôvodnené časovo obmedzené pracovné zmluvy.

Vzdelanie ovplyvňuje nielen rozvoj osobnosti človeka, ale zohráva zásadnú úlohu v ekonomickom rozvoji spoločnosti a vo vyvažovaní verejných politík zamestnanosti. „*Výchova novej generácie, generácie kriticky mysliacej, tvorivej, samostatnej, pozostávajúcej z emočne vyzretých jedincov s vlastným názorom, uplatniteľnej v novej ekonomike je determinovaná ako úrovňou a kvalitou vzdelávania v danej spoločnosti, tak aj výdavkami, smerujúcimi do tejto oblasti.*“ (Bobáková, 2018). Poslanie vysokých škôl, ktoré tieto naplňajú prostredníctvom svojich zamestnancov, je dané zákonom o vysokých školách a spočíva v rozvoji harmonickej

osobnosti, vedomostí, múdrostí, dobra a tvorivosti človeka a v príspevku ku rozvoji vzdelanosti, vedy, kultúry a zdravia pre blaho celej spoločnosti s dôrazom na rozvoj vedomostnej spoločnosti (ust. § 1 zákona o vysokých školách). Školy plnia tieto ciele a úlohy kontinuálne počas svojej existencie, pre ich poslanie je typická črta trvácnosti a stálosti. Napriek tomu je učiteľom i vysokým školám samotným upreté právo dojednávať pracovné zmluvy na neurčitý čas a upreté právo školám zväziť možnosť časovo si stabilizovať učiteľa, dosahujúceho vynikajúce výsledky, s ktorým chce dlhodobo spolupracovať. Sociálna a pracovná nestabilita množstva učiteľov vysokých škôl ovplyvňuje výkon ich práce, ale aj súkromný a rodinný život, odzrkadľuje sa i v sociálnych interakciách na pracovisku tak vo vzťahu k nadriadeným zamestnancom, ako aj medzi spoluzamestnancami. V mnohých prípadoch smeruje k negatívnym dopadom na psychické, ale i fyzické zdravie zamestnancov prerastaním až do psychosomatických ochorení. Hromadiace sa negatívne pocity vlastného prežívania situácie, nadmerné pracovné zaťaženie bežne presahujúce dĺžku pracovného času, neistota zamestnania, ale i prípadné psychické tlaky dohromady vytvárajú nepriaznivé psychosociálne prostredie na pracovisku, ale vzhľadom ku stieraniu hraníc medzi pracovným a súkromným životom tiež v súkromí učiteľa.

## **2. Výberové konania na vysokých školách**

### **2.1 Pracovné pomery a výberové konania v českom akademickom prostredí**

Úlohou a cieľom výberového konania na pracovné miesto vysokoškolského učiteľa je objektívne, nestranne a nezaujato zistiť splnenie podmienok pre obsadenie pracovného miesta. Výberové konanie má spomedzi viacerých uchádzačov identifikovať vhodného, a to aj bez ohľadu na to, že jedným z nich bude učiteľ uchádzajúci sa znovu o svoje pracovné miesto. Výsledné poradie uchádzačov výberová komisia postupuje dekanovi/ректорovi, aby najlepšieho uchádzača prijal a uzatvoril s ním pracovnú zmluvu. Logickým argumentom v prospech úspešného uchádzača je objektívne posúdenie osobnostných kvalít, odbornosti, schopností, zručností a iných požiadaviek pre výkon konkrétnej práce. Pôsobí preto iracionálne opakovane overovať tie isté skutočnosti bez dôvodu hodného osobitného zreteľa u toho istého zamestnanca v pravidelných cykloch v prípade, ak je jediným uchádzačom a o jeho kvalitách a odbornosti nie sú pochybnosti.

Český zákonodarca zvolil odlišnú východiskovú stavbu trvania pracovných pomerov akademických zamestnancov vysokých škôl než je dobou určitou opakovane limitovaný pracovný pomer slovenského vysokoškolského učiteľa. Česká legislatíva pracovných pomerov na dobu určitú s dopadom (aj) na akademických zamestnancov sa však v priebehu minulej dekády menila. Vyústila do stavu umožnenia početných výnimiek, ktorými zatláča do úzadia prioritu pracovných zmlúv dohodnutých na neurčitý čas a dáva legitímny priestor pre atypické pracovné pomery, ktoré pracovné právo Európskej únie označuje za jednu z neštandardných

foriem zamestnávania. Jednou z možností, ako výnimočne uzatvárať pracovné pomery na dobu určitú mimo všeobecne platných limitov v českom Zákonníku práce je uzatvorenie písomnej dohody zamestnávateľa s odborovou organizáciou s bližším vymedzením dôvodov použitia výnimky alebo vymedzenia okruhu zamestnancov, ktorých sa to bude týkať. V daných prípadoch môžu zamestnávateľa využívať reťazenie pracovných pomerov na dobu určitú. U tých zamestnávateľov (vrátane vysokých škôl), kde nepôsobí odborová organizácia, písomnú dohodu možno nahradiť vnútorným predpisom a obísť platné zásady pre opakovanie pracovných zmlúv na dobu určitú. Uvedený postup je vo veľkej obľube českých vysokých škôl, keďže umožňuje obchádzať a nevyužívať nepopulárne možnosti skončenia pracovného pomeru výpoveďou zo strany zamestnávateľa, ak by bol dohodnutý pracovný pomer na neurčitý čas. Výrazne to znižuje právnu, a tiež sociálnu istotu zamestnancov a oslabuje ochrannú funkciu pracovného práva. (Šimečková, 2007). Napriek tomu, že akademickým zamestnancom a českým vysokých školám nie je právom upretá možnosť dojednania pracovného pomeru na neurčitý čas, využívajú to školy skôr výnimočne. Široko postavené výnimky so zákazu reťazenia pracovných pomerov na dobu určitú sa absolútne nehodia pre tvorivý výkon práce akademických pracovníkov a plnenie stálych a trvalých úloh vysokých škôl.

Pozoruhodné – z pohľadu porovnania českého a slovenského vysokoškolského prostredia – je ustanovenie § 77 (českého) zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách, podľa ktorého škola môže upustiť od výberového konania pri opakovanom dojednaní pracovného pomeru s akademickým zamestnancom, ak ide o obsadenie ním zastávaného miesta, alebo v prípadoch ustanovených vnútorným predpisom verejnej vysokej školy (§ 77 ods. 1). Vypísanie výberového konania musí byť zverejnené vo verejnej časti internetových stránok vysokej školy alebo jej súčasťou najmenej 30 dní pred koncom lehoty pre podanie prihlášky (§ 77 ods. 2).

Možnosť upustiť od výberového konania pri obsadzovaní pracovného miesta učiteľa, ktorý na ňom dosiaľ pracoval, slovenská legislatíva nepozná.

## **2.2 Časový manažment výberového konania**

Pedagogická a vedecká činnosť vysokoškolského učiteľa je tvorivý proces, naplnený neustálym vzdelávaním sa, vedeckým výskumom a prezentáciou získaných výsledkov navonok. Jeho limitácia dobou určitou bez garancie kontinuálneho pokračovania vytvára pocit ohrozenia, neistoty a nestability.

Zavedený systém reťazenia pracovných pomerov na dobu určitú vyžaduje, aby sa učitelia opakovane podrobovali výberovým konaniam na obsadzovanie pracovných miest. Výberové konania na voľné pracovné miesta sú administratívnym nástrojom personálnej politiky v celej oblasti výkonu práce vo verejnom záujme. Vyhlasujú sa tak v územnej

samospráve, v regionálnom školstve, na vysokých školách, vo verejnom zdravotníctve, ale aj v ďalších oblastiach. Odlišný je iba okruh osôb, ktoré sa im podľa osobitných predpisov musia podriaďovať. Výberové konania na verejných vysokých školách sa na základe ustanovenia § 15 ods. 1 písm. d) zákona o vysokých školách realizujú podľa vnútorných predpisov - Zásad výberového konania na obsadzovanie pracovných miest vysokoškolských učiteľov, pracovných miest výskumných pracovníkov, funkcií profesorov a docentov a funkcií vedúcich zamestnancov, schvaľovaných Akademickým senátom verejnej vysokej školy.

Keďže obsadenie pracovného miesta učiteľa vysokej školy je podmienené úspešným absolvovaním výberového konania, po uplynutí doby, na ktorú bol doterajší pracovný pomer učiteľa obmedzený, sa spravidla učiteľ uchádza o svoje pracovné miesto znovu. Neúspech vo výberovom konaní znamená preňho zásadnú životnú zmenu s dopadom naňho i na jeho rodinu, a môže smerovať i k existenčnému ohrozeniu. Pri každom ďalšom uchádzaní sa o svoje pracovné miesto učiteľ pracuje v psychickej rovine i s myšlienkou nepredĺženia pracovnej zmluvy a zvažuje následky.

V aplikačnej podobe fungovania vysokých škôl je častokrát zaužívanou praxou, že deň realizácie pohovoru s uchádzačmi v rámci výberového konania sa datuje až na hranu obdobia, kedy učiteľovi, doteraz pracujúcemu na danom mieste, pracovný pomer na dobu určitú už končí. O výsledku výberového konania sú uchádzači informovaní až po zasadnutí výberovej komisie, spísaní zápisnice, predložení výsledkov konania rektorovi/dekanovi a po jeho rozhodnutí prijať konkrétneho uchádzača. Definitívny záver výberového konania preto môže byť urobený aj niekoľko dní po dni, v ktorom uplynul učiteľovi pracovný pomer na dobu určitú. Zákonnou požiadavkou je, aby pracovná zmluva nebola antedatovaná ku dňu nasledujúcemu po dni, v ktorom pracovný pomer skončil. Pokiaľ medzi dňom skončenia doterajšieho pracovného pomeru učiteľa a medzi uzatvorením novej pracovnej zmluvy s ním uplynie niekoľko dní, podľa zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vysoká škola má povinnosť odhlásiť a znovu prihlásiť učiteľa do zdravotnej poisťovne a podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov aj do Sociálnej poisťovne. Za dni medzi skončením predošlej pracovnej zmluvy a vznikom nového pracovného pomeru padá ťarcha zákonných povinností na učiteľa. Je povinný sa prihlásiť na verejné zdravotné poistenie a uhradiť ho, a aby márne neuplynuli dni bez pracovného pomeru ako bez doby poistenia, prihlasuje sa aj dôchodkové poistenie, nemocenské poistenie a poistenie v nezamestnanosti v Sociálnej poisťovni a uhrádza ho s právnym statusom osoby dobrovoľne poistenej.

Pokiaľ by sa výberové konanie uskutočnilo dostatočne vopred pred skončením pracovného pomeru učiteľa na danom pracovnom mieste, neboli by vysoká škola, ale ani učiteľ zaťaženi zákonnými povinnosťami podľa predpisov sociálneho zabezpečenia. Správne

a optimálne načasovanie výberového konania počnúc jeho vyhlásením v tlači, na webovom sídle školy i Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu SR, cez oznámenie lehoty na podanie prihlášok, predvolanie uchádzačov na konkrétny deň pohovoru a výsledným vyhodnotením splnenia požiadaviek a kritérií na pracovné miesto, až po rozhodnutie o výsledku konania a následné uzatvorenie pracovnej zmluvy s víťazom výberového konania má svoj význam s právnymi dôsledkami. Aj učiteľ, znovu sa uchádzajúci o svoje pracovné miesto, potrebuje vedieť, či jeho pôsobenie na škole bude pokračovať alebo nie. Výkon subjektívneho práva zamestnávateľa rozhodnúť sa, s kým bude kontrahovať, teda, či s učiteľom predĺži pracovný pomer, resp. či ho opätovne dojedná, musí byť uskutočnený v zákonných medziach tohto práva a nesmie poškodzovať zmluvnú stranu. Keďže zákon o vysokých školách neurčuje minimálnu dobu, v ktorej má byť výberové konanie ukončené ešte pred skončením pracovného pomeru učiteľa doteraz pracujúceho na danom pracovnom mieste, konanie školy nenapĺňa znaky protiprávneho konania.

Niektorá vysoká škola výberové konanie niekedy ani vôbec nevyhlási, prípadne ho vyhlási až nejaký čas po uplynutí doby určitej učiteľa, ktorý na danom mieste dosiaľ pracoval, a ktorý bol nútený hľadať si iné pracovné uplatnenie. Jeden z negatívnych faktorov je aj nezhoda medzi štruktúrou voľných pracovných miest a štruktúrou uchádzačov o zamestnanie. (Žofčinová, Hrabovská, 2019). Niekedy sa vypíše výberové konanie na vyššiu alebo nižšiu funkciu než na tú, ktorá ho dosiaľ obsadzovala. Paradoxom je, že tieto postupy sú síce legálnym pracovným a organizačným nástrojom manažovania ľudských zdrojov, no poznatky z realizačnej praxe svedčia o tom, že sa v niektorých prípadoch používajú zámerne, za účelom elegantného ukončenia pracovného pôsobenia nepohodlného zamestnanca, aj bez nedostatkov v hodnotení jeho práce. Uvedené konanie pripomína spôsob zneužitia práva zo strany zamestnávateľa, hoci úmysel nepredĺžiť pracovný pomer s doterajším zamestnancom možno len ťažko preukázať. Ak berieme do úvahy tento nekalý zámer, konanie zamestnávateľa má znaky chybného výkonu práva s cieľom poškodiť končiaceho zamestnanca. Typický pre tento zdanlivý výkon práva je formálny súlad so zákonom. Dovoľená a očakávaná realizácia subjektívneho práva zamestnávateľa je ohraničená limitom dobrých mravov. Článok 2 Základných zásad Zákonníka práce viaže výkon práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov na súlad s dobrými mravmi, ktoré predstavujú hranice - kritérium zneužívania práv a povinností, a teda zákaz ktorého je späť s príkazom dodržiavať dobré mravy.

Očakáva sa, že subjektívne právo sa bude realizovať dovoľeným spôsobom. J. Lazar dodáva, že okrem dobrých mravov medzi limity dovoľeného výkonu subjektívneho práva možno zaradiť aj úmysel škodiť, ekonomické a sociálne určenie subjektívnych práv, napríklad nedovoľené ciele a pohnútky výkonu práva, ale i porušenie rovnováhy záujmov strán a pod. „Protiprávneho úkonu pri zneužití práva sa dopúšťa oprávnený subjekt, ktorý porušuje určitú,



a to zákonom ustanovenú povinnosť (zákaz zneužitia), avšak až vo fáze realizácie subjektívneho práva.“ (Lazar, 2010). Zákaz zneužitia práva, ktorý je obsahom článku 2 Zákonníka práce je právnou normou, ktorej porušenie oprávneným subjektom je protiprávnym úkonom. Nedochoádza k nemu v dôsledku porušenia právnej povinnosti, ale pri výkone práva spôsobom, ktorý nie je dovolený. Konanie zamestnávateľa, ktorý nevypíše výberové konanie na obsadenie pracovného miesta učiteľa, pokiaľ na to nemá zásadný a vážny dôvod, ale iba jemu známe pohnútky, nevykazuje súlad s dobrými mravmi. Tento postup evokuje narastajúcu frustráciu zamestnanca a pracovnú a sociálnu neistotu, vytvára prirodzený stres. Stres ako jeden z rizikových externých faktorov syndrómu vyhorenia a záťaž pochádzajúca z vonkajšieho a vnútorného prostredia, narúša rovnováhu organizmu a prostredia a uvádza ho do akútneho alebo chronického napätia. (Lachytová, 2018). Sú to úskalia, ktoré z pohľadu práva môžeme považovať za druhoradé, parciálne, avšak z pohľadu sociálnej politiky a princípov práva, je vnímať potenciálne aspekty narušenia duševného zdravia zamestnancov dôležité.

Z odborných štúdií, zameraných na zisťovanie vzťahu medzi druhom pracovných zmlúv (na dobu určitú alebo na neurčitý čas), pracovnými podmienkami na jednej strane a zdravím zamestnancov na strane druhej vzišli zistenia, že zamestnanci pracujúci v opakovaných reťazovitých pracovných pomeroch na dobu určitú hodnotili túto formu pracovnoprávneho vzťahu negatívne vo vzťahu k svojmu duševnému zdraviu v porovnaní so zamestnancami s pracovnými zmluvami na neurčitý čas. Ďalším čiastkovým skúmaním sa ukázalo, že pracovné podmienky v naznačenom slova zmysle môžu byť potenciálnym patogénom a môžu ohrozovať duševné zdravie. (Barnay, 2016). Negatívne dopady časovo limitovaných a opakovaných pracovných pomerov sa viac znásobujú u zamestnancov, ktorí sú živiteľmi rodín alebo na pomoc a podporu ktorých sú odkázaní aj ďalší rodinní príslušníci či blízke osoby. Zamestnanci s časovo limitovanými pracovnými zmluvami trpia stresom kvôli vystaveniu sa pracovnej a sociálnej neistote. Odborná literatúra z oblasti pracovnej psychológie a verejného zdravia prezentuje zistenia, podľa ktorých pracovná neistota môže byť škodlivá pre zdravie, pretože zvyšuje stres. (Caroli, Godard, 2014; Sverke, Hellgren, Näswall, 2002).

Slovenské pracovné právo pozná obdobné prípady manažovania personálnej politiky a časového organizovania pracovných činností zamestnávateľom, kedy zákonom ustanovená lehota umožňuje zamestnávateľovi organizovať pracovné procesy na základe reálneho a známeho očakávania konkrétnej skutočnosti. Napr. podľa ust. § 166 ods. 3 Zákonníka práce má zamestnankyňa/zamestnanec právnou povinnosť písomne oznámiť zamestnávateľovi predpokladaný deň nástupu na materskú dovolenku a rodičovskú dovolenku, predpokladaný deň ich prerušenia a skončenia. Pokiaľ by bola zákonom určená aj lehota pre ukončenie výberového konania pred uplynutím pracovného pomeru učiteľa na danom pracovnom mieste, výrazne by to učiteľovi pomohlo zorientovať sa v aktuálnej životnej situácii, ovplyvňujúcej často

i starostlivosť o maloleté deti alebo o ďalšie osoby v rodine, odkázané na jeho pomoc a podporu. Keďže podrobnosti a priebeh výberového konania sú zákonom o vysokých školách delegované na vnútorný predpis školy, realizačná prax býva nejednotná a postupy a časové umiestnenie výberových konaní sa rôznia. Navrhujeme preto legislatívnu zmenu časového ohraničenia lehoty, do uplynutia ktorej by sa malo výberové konanie ukončiť ešte pred skončením pracovnej zmluvy na dobu určitú učiteľa, ktorý na pracovnom mieste dosiaľ prácu vykonáva. Tento detail považujeme za dôležitý práve v oblasti pracovných pomerov učiteľov vysokých škôl, odkázaných počas svojej profesijnej kariéry na mnohonásobné reťazenie pracovných pomerov na dobu určitú.

Dôstojnosť zamestnancov pri vykonávaní závislej práce musí byť limitujúcim faktorom súčasných i budúcich trendov vývoja pracovného práva Slovenskej republiky. Pracovnoprávne normy vo všeobecnosti garantujú ochranu zamestnancovi ako slabšej a zraniteľnejšej zmluvnej strane, ktorá je mnohokrát nútená prijať aj také pracovné podmienky, ktoré môžu odporovať všeobecne spoločensky uznaným predstavám o slušných a rozumných okolnostiach výkonu práce, alebo – pri nedostatkoch zosúladovania národnej a európskej legislatívy – dokonca hraničiť s ohrozením ľudskej dôstojnosti či minimálneho štandardu jeho práv pri výkone závislej práce.

## **Záver**

Sme toho názoru, že včasné výberové konania majú zohľadňovať oprávnené očakávania učiteľov, ktorým pracovné zmluvy končia, a to aspoň v tej miere, aby sa o ich výsledku dozvedeli s časovým predstihom pred uplynutím doby trvania zmluvy. Zamestnávateľ by tak prejavil záujem brať zreteľ aj na psychickú stránku „očakávaného výsledku“ výberového konania u daného učiteľa, a tým by prihliadal aj na duševné zdravie zamestnanca. Keďže zásady výberového konania v praxi vysokých škôl spravidla neobsahujú požiadavku jeho ukončenia časovo dostatočne pred uplynutím doby určitej učiteľovi pracujúcim na danom mieste, prihovárame sa za legislatívne doplnenie znenia zákona o vysokých školách zakotvením jednomesačnej lehoty, do konca ktorej sa výberové konanie má ukončiť ešte pred uplynutím doby trvania pracovného pomeru učiteľa, ktorý dosiaľ pracuje na danom pracovnom mieste. Rovnako tak za zbytočnú administratívnu záťaž považujeme právnu povinnosť uskutočniť výberové konanie na mieste, na ktorom končí pracovný pomer na dobu určitú učiteľovi za predpokladu, že o prácu na ďalšie obdobie sa uchádza ako jediný uchádzač.

## **PodĎakovanie**

Príspevok bol spracovaný za podpory grantovej agentúry APVV v rámci riešenia projektovej úlohy APVV-16-0002 Duševné zdravie na pracovisku a posudzovanie zdravotnej spôsobilosti zamestnanca.

## Literatúra

- BARINKOVÁ, M., ŽOFČINOVÁ, V.: *Pracovné pomery učiteľov vysokých škôl (Návrat k problému)*. In: Justičná revue: časopis pre právnu prax., roč. 67, č. 11, 2015, s. 1255-1269. - ISSN 1335-6461;
- BARNAY, T.: *Health, work and working conditions: a review of the European economic literature*. In: The European Journal of Health Economics. 2016, Volume 17, Issue 6, p. 698
- BOBÁKOVÁ, V.: *Význam ľudského kapitálu a vzdelania pre ekonomický rast*. In: Verejná správa a spoločnosť, 2018, č. 1, roč. XIX, s. 73. Dostupné: <http://www.vsas.fvs.upjs.sk/vsas2018-01.html>
- CAROLI, E., GODARD, M.: *Does job insecurity deteriorate health? A causal approach for Europe*. In: IZA DP No. 8299, 2014, pp. 1 – 38. Dostupné: <http://ftp.iza.org/dp8299.pdf>
- DOLOBÁČ, M.: *Hranice zmluvnej slobody v pracovnom práve. 1. vyd.* Košice, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. 210 s. - ISBN 9788081525742
- LACHYTOVÁ, L.: *Syndróm vyhorenia u pracovníkov štátnej správy*. In: Verejná správa a spoločnosť. 2018. č. 2, ročník XIX .str. 45. Dostupné: 2018-02 - Verejná správa a spoločnosť (upjs.sk)
- LAZAR, J. a kol.: *Občianske právo hmotné 1*. Bratislava, IURA EDITION, 2010, s. 20. ISBN 978-808078-346-4
- SVERKE, M., HELLGREN, J. NÄSWALL, K.: *No security. A meta-analysis and review of job insecurity and its consequences*. In: Journal of Occupational Health Psychology, 2002, Vol. 7, pp. 242-264. Dostupné: <http://psycnet.apa.org/doiLanding?doi=10.1037%2F1076-8998.7.3.242>
- ŠIMEČKOVÁ, E.: *Pracovní poměr na dobu určitou*. In: BARANCOVÁ, H. (ed.) *Liberalizácia pracovného práva - možnosti a obmedzenia*. Zborník z vedeckého sympózia "Liberalizácia pracovného práva - možnosti a obmedzenia". Trnava: Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta, 2007. s. 90 - 91. ISBN: 978-80-224-0958-2
- ŽOFČINOVÁ, V., BARINKOVÁ, M., HRABOVSKÁ, Z.: *University Teachers in Slovakia as a Special Category of Employees in Public Administration: Social Stability of Employment?* In: Public Administration Issues, 2020, no 6 (Special Issue II, electronic edition), pp. 133–155. Dostupné: Public Administration Issues №6 2020 (hse.ru)
- ŽOFČINOVÁ, V., HRABOVSKÁ, Z.: *Problems of Unemployment through the Employment Policy in the Labour Market: The Case of the Slovak Republic and the Czech Republic [elektronický zdroj]*. In: Public Administration Issues. 2019, no. 5, pp. 103-119. ISSN 2409-5095. Dostupné: Public Administration Issues №5 2019 (hse.ru)
- Rozsudok Súdneho dvora EÚ zo 4. júla 2006 vo veci Adeneler a i., C-212/04 bod 62. Dostupné: EUR-Lex - 62004CJ0212 - EN - EUR-Lex (europa.eu)
- Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 8. marca 2012 vo veci Huet, C-251/11 bod 35. Dostupné: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0251>
- Rozsudok Súdneho dvora EÚ z 13. septembra 2007 vo veci C 307/05 Alonso. Dostupné: <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-307/05>

Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Obdo/30/2018 zo dňa 30. 5. 2019,  
bod 9

**Adresa autora**

doc. JUDr. Milena Barinková, CSc.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Právnická fakulta  
Kováčska 26  
040 75 Košice  
E-mail: milena.barinkova@upjs.sk

# Opatrenia v oblasti vlastných príjmov ako nástroj kompenzácie negatívnych dopadov pandémie COVID 19 na obyvateľov krajských miest v podmienkach SR

## Measures in the area of own revenues as an instrument to compensate for the negative effects of the COVID 19 pandemic on the inhabitants of regional capitals in the conditions of the Slovak Republic

Peter Molitoris

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-04>

### Abstract

The author examines the measures concerning the revenue side of city budgets (property revenues, local taxes), which were adopted in eight Slovak regional cities during the first wave of the COVID 19 pandemic. Using the method of analysis, comparison, categorical classification, systematization and finally synthesis the author in conclusion states that in choosing the fiscal measures used, the cities did not put their own economic interests and the achievement of budgeted income above the economic, social or cultural needs of individuals, rather perceive them as a possible effort to be proportional. The author also points out the finding that local governments are aware, in addition to the economic and social potential of local taxes, which are in their administration and thus become an effective and accessible direct tool for fulfilling some specific tasks of municipalities and cities.

**Key words:** cities, fiscal measures, local taxes, COVID 19

### Úvod

*Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) v § 1 ods. 2 stanovuje obciam pri výkone samosprávy ako ich základnú úlohu starostlivosť o všestranný rozvoj územia obce a o potreby jej obyvateľov. Podľa P. Prúchu (2007) koncepcia územnej samosprávy vychádza na jednej strane z autonómie pri rozhodovaní o správe vlastných územných korporácií, a na strane druhej tiež zo zodpovednosti územných samospráv a ich orgánov za všestranný rozvoj svojich územných obvodov a uspokojovanie svojich potrieb, ako aj potrieb svojich občanov. Konkrétnejšie je*

realizácia starostlivosti o rozvoj územia a potreby obyvateľov vyjadrená v ustanovení § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení. Toto ustanovenie (okrem iného) vymedzuje aj úlohu obcí utvárať a chrániť zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chrániť životné prostredie, ako aj utvárať podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport (§ 4 ods. 3 písm. h/).

Vypuknutie pandémie COVID-19 dalo úlohám vyjadreným pojmami ako ochrana zdravých podmienok a zdravého spôsobu života doposiaľ, v podmienkach modernej Slovenskej republiky, nevidaný a celkom nečakaný rozmer, tak z hľadiska dôležitosti, ako aj z hľadiska náročnosti plnenia týchto úloh. Pandémia mala za následok vznik faktickej aj právnej situácie, s akou neboli doposiaľ v takomto rozsahu konfrontovaní nie len jednotlivci, ale ani orgány štátu a územnej samosprávy, či iné verejnoprávne alebo súkromnoprávne korporácie, a na ktorú sa iba veľmi ťažko hľadali politické či právne precedensy.

Uznesením Vlády SR č. 111/2020 bola od 12. marca 2020 na celom území SR vyhlásená mimoriadna situácia a následne bol 16. marca 2020 uznesením č. 45/2020 Z. z. vyhlásený núdzový stav. Cieľom vyhlásenia mimoriadnej situácie bolo vytvoriť podmienky na prijatie nevyhnutných opatrení na zamedzenie a zmiernenie následkov mimoriadnej udalosti ohrozenia verejného zdravia. Zákonodarca reagoval na vzniknutú situáciu prijatím viacerých právnych predpisov a účelových právnych noriem, ktorých cieľom bolo zamedziť ďalšiemu šíreniu nákazy na území SR, ale tiež kompenzovať osobám priamo alebo nepriamo zasiahnutým pandemickými opatreniami a z nich vyplývajúcimi obmedzeniami ich ekonomické straty, resp. motivovať ich prostredníctvom ekonomických alebo sociálnych benefitov k dodržiavaniu nevyhnutných obmedzení v ich činnosti.

Zákonom, ktorý bol prijatý špecificky za účelom zmiernenia negatívnych následkov pandémie, ktorá vznikla z dôvodu ochorenia COVID-19 spôsobeným korona vírusom SARS-CoV-2 prostredníctvom opatrení, ktoré sú v pôsobnosti Ministerstva financií Slovenskej republiky je zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 67/2020 Z. z.“). Predmetný zákon obsahuje aj ustanovenia špecificky orientované na subjekty územnej samosprávy – obce a mestá.

Pokiaľ chceli obce a mestá v novej situácii vyvolanej núdzovým stavom naplňať zverené úlohy a zároveň podporiť dodržiavanie a pozitívny efekt centrálnie prijímaných protipandemických opatrení, museli sa intenzívne zaoberať otázkou, aké opatrenia môžu resp. musia v zákonom nastavených rámcoch prijať na svojom území s prihliadnutím na jeho špecifiká. Pri rozhodovaní bolo nevyhnutné vziať do úvahy potrebu sanácie hroziacich poklesov príjmov verejných rozpočtov (najmä predpokladaného výpadku podielovej dane a miestnych daní) s predpokladaným dopadom na rozvojové či investičné zámery obcí,

zároveň však aj nutnosť zabezpečenia starostlivosti o verejné zdravie obyvateľov a ich ďalšie sociálne či ekonomické potreby poznačené pandémiou.

Cieľom predloženého príspevku je prostredníctvom analýzy, komparácie, kategoriálnej klasifikácie kategorizácie a systematizácie opatrení prijímaných orgánmi územnej samosprávy počas prvej vlny pandémie COVID-19 v oblasti vlastných rozpočtových príjmov samospráv, osobitne miestnych daní a poplatkov, pomocou následnej syntézy zistení skúmať, nakoľko sú vybrané samosprávy pripravené a schopné v rámci výnimočných alebo núdzových situácií využívať na ochranu svojich obyvateľov a ich zdravých podmienok života aj fiškálne nástroje.

Svoju pozornosť sme v rámci širokej skupiny subjektov územnej samosprávy zamerali na uzavretú vzorku krajských miest (Bratislava, Trnava, Nitra, Trenčín, Žilina, Banská Bystrica, Prešov, Košice). Dôvodom pre výber tejto vzorky je viacero. Krajské mestá sú porovnateľné ako urbanistické centrá v rámci jednotlivých regiónov, tak z hľadiska počtu obyvateľov, ako aj z dôvodu koncentrácie širokého spektra podnikateľských aktivít v oblasti obchodu a služieb (osobitne gastrosektora a služieb cestovného ruchu), resp. aj ako centrá kultúrneho života a sídla administratívy. Druhým dôvodom je skutočnosť, že na úrovni krajských miest sú pomerne dôsledne a včas zverejňované informácie v súlade so zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií a podľa osobitných predpisov (zákon o obecnom zriadení, zákon o rozpočtových pravidlách verejnej správy a zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy), ktorých spracovanie bolo predmetom tohto článku.

Podklady k článku boli čerpané najmä z obsahu zápisníc mestských zastupiteľstiev, obsahu schválených všeobecne záväzných nariadení (ďalej len „VZN“) a uznesení mestských zastupiteľstiev. Z metodologického hľadiska bolo pre nás zaujímavým skúmať, k akým opatreniam týkajúcim sa príjmovej stránky rozpočtov pristúpili krajské mestá v období tzv. „prvej vlny“ pandémie COVID-19 (od vyhlásenia mimoriadnej situácie 12. marca 2020 do ukončenia núdzového stavu 14. júna 2020), a to z dôvodu, že najmä v úvodných fázach pandémie samosprávy zápasili nie len s množstvom nových úloh na v oblasti ochrany verejného zdravia, ale tiež s nedostatkom relevantných informácií a s neustále sa meniacimi ekonomickými prognózami.

## **1. Rámcové zistenia, teoretické východiská a kategorizácia opatrení**

Skúmané samosprávy už v rámci prvých mimoriadnych zasadnutí mestských zastupiteľstiev siahli v prevažnej miere po efektívnom a dostupnom nástroji na zmiernenie dopadov pandémie na obyvateľstvo, a to po fiškálnych opatreniach v oblasti poskytovania dotácií, ale tiež po rozpočtových opatreniach podľa zák. č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 523/2004 Z. z.“). Mestá prijímali aj opatrenia v oblasti správy majetku a výnosov z neho. Z uvedeného je zrejmé,

že realizované fiškálne opatrenia sa týkali tak príjmovej, ako aj výdavkovej časti rozpočtov. Prírodným limitom pri ich prijímaní vždy bola finančná situácia toho-ktorého mesta a limity vyplývajúce z platnej a účinnej právnej úpravy. Na nutnosť rešpektovania týchto limitov upozornil v rozhodnutí z 20. decembra 2017, sp. zn. II. ÚS 720/2017 v inej súvislosti aj Ústavný súd SR, keď konštatoval, že: „Realizácia konkrétnej potreby v obci je primárne závislá od dostupných finančných zdrojov, od možností obce a od zákonom ustanovených pravidiel hospodárenia a nakladania s finančnými prostriedkami. Spravidla nie je v moci obce realizovať a naplniť všetky potreby jej obyvateľov.“

Popri zmieňovaných rozpočtových opatreniach skúmané mestá ako spôsobilý nástroj dosahovania cieľov v oblasti kompenzácie negatívnych dopadov pandémie využili aj miestne dane, o ktorých základných konštrukčných prvkoch môže obec pomerne pružne rozhodovať (Vartašová 2020, Kubincová 2018), a ktoré predstavujú zásadnú zložku jej vlastných príjmov patriacich do autonómnej sféry rozhodovania samospráv (Ladner et. al. 2019).

Z hľadiska teórií o funkciách miestnych daní j v tejto súvislosti potrebné uviesť, že použitie miestnej dane (alebo ktorejkoľvek inej dane) ako konkrétneho a priameho nástroja na riešenie sociálnych aspektov samospráv (nástroja sociálnej politiky) odborná právnická literatúra prevažne nepovažuje za vhodné a sociálnu funkciu daní vo všeobecnosti považuje za prekonanú (napr. Grúň 2004, Babčák 2019). Dôvodom negatívneho postoja niektorých autorov k sociálnej funkcii akejkoľvek dane je jej údajný rozpor s požiadavkou daňovej spravodlivosti. Štát, ako aj jednotky územnej samosprávy disponujú podľa odporcov sociálnej funkcie zdanenia dostatkom iných nástrojov, prostredníctvom ktorých môžu realizovať sociálnu politiku. Pokiaľ subjekt oprávnený ukladať dane a rozhodovať o ich jednotlivých konštrukčných prvkoch uskutočňuje prostredníctvom daní aj zábery vlastnej sociálnej politiky, deformuje sa daňový systém množstvom oslobodení, výnimiek, daňových sadzieb či bonusov.

Iný názor vo vzťahu k sociálnej funkcii miestnych daní prezentovali napr. Molitoris (2010), Poliak (2015), Horbulák (2021), Skaloš (2020), ktorí špecificky vo vzťahu k miestnym daniam vnímajú ich sociálnu funkciu ako žiaducu a v praxi aj pomerne často realizovanú. Odhliadnuc od čiastočnej názorovej nejednotnosti odbornej verejnosti si dovoľíme konštatovať, že na úrovni pozitívneho práva či princípov miestneho zdanenia v zásade neexistuje žiadna prekážka, ktorá by výnimočnému využitiu miestnej dane ako nástroja, ktorým sa priamo kompenzujú možné riziká či nevýhody plynúce relatívne konkrétnej skupine obyvateľstva zo špecifickej činnosti štátu alebo samosprávy (napríklad aj zo zavedenia núdzového stavu a z neho plynúcich obmedzení) bránila a ktorá by znemožňovala využívať miestne dane ako jeden z nástrojov sociálnej politiky samosprávy.

V oblasti miestnych daní zákon č. 67/2020 Z. z. priniesol iba veľmi stručnú a rámcovú úpravu. Zákon osobitne upravil lehotu na podanie priznania k dani z nehnuteľnosti, dani za psa, dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje tak, že pokiaľ lehota



neuplynula pred začiatím obdobia pandémie alebo začala plynúť počas obdobia pandémie, sa považuje za dodržanú, ak sa podá priznanie k dani z nehnuteľnosti, dani za psa, dani za predajné automaty a k dani za nevýherné hracie prístroje do konca kalendárneho mesiaca nasledujúceho po skončení obdobia pandémie. Obdobný režim zákon stanovil pre lehotu na splnenie oznamovacej povinnosti.

S ohľadom na obmedzený rozsah opatrení stanovených v oblasti miestnych daní priamo zákonom č. 67/2020 Z. z. hľadali samosprávy aj iné cesty, čo v prípade niektorých z nich viedlo k využitiu možnosti nastaviť resp. upraviť vybrané daňové prvky stanovené vo VZN obcí a miest vo vzťahu k jednotlivým miestnym daniam tak, aby zohľadňovali mimoriadnosť situácie.

Zistené fiškálne opatrenia týkajúce sa príjmovej stránky rozpočtov sme podľa ich dominantného zamerania (cieľa) kategorizovali do troch skupín: 1. kompenzačné, 2. stimulačné, 3. profilaktické.

Medzi kompenzačné opatrenia sme zaradili tie, ktoré mali za primárny cieľ kompenzovať spravidla podnikateľským subjektom výpadky príjmov spôsobené zatvorením prevádzok v dôsledku prvého lockdownu.

K opatreniam stimulačným radíme tie fiškálne opatrenia, ktoré mali prispieť k vyvolaniu dodatočných investícií podnikateľov do takej formy poskytovania služieb, ktorá zároveň prispeje k spomaleniu šírenia epidémie COVID-19 a k podpore dodržiavania pandemických opatrení.

Profilaktické opatrenia sú opatrenia, ktoré síce majú predpokladané negatívne fiškálne dopady na rozpočet, avšak samosprávy ich vnímali ako dôležité z hľadiska podpory pandemických opatrení, napríklad s cieľom zníženia mobility obyvateľov, resp. s cieľom zníženia miery využívania verejnej dopravy.

Napriek snahe o prehľadnú kategorizáciu prijímaných fiškálnych opatrení je zrejmé, že je iba veľmi ťažko možné vnímať ich „jednoučelovo“, keďže väčšina z nich sledovala viacero cieľov súčasne, čo je dané okrem iného aj pomerne širokospektrálnym dopadom dostupných ekonomických nástrojov na život obce a jej obyvateľov.

## **2. Kompenzačné opatrenia**

K najtypickejším opatreniam kompenzačnej povahy je možné zaradiť tie, ktoré viedli k úprave výšky alebo podmienok platenia nájomného vo vzťahu k obchodným alebo trhovým prevádzkam, ale tiež vo vzťahu k poskytovateľom služieb či iným individuálnym nájomcom mestských nehnuteľností ekonomicky zasiahnutým pandemickými opatreniami.

Mestá v skúmanej vzorke pristúpili k opatreniam týkajúcim sa zníženia nájomného rôzne.

Mesto Žilina ako prenajímateľ umožnilo na základe dohody s nájomcom odložiť splatnosť nájomného za obdobie trvania opatrení, najneskôr však do 29.09.2020. Nájomné teda nebolo nájomcom znížené ani odpustené.

Mesto Trenčín schválilo zníženie nájomného za užívanie nehnuteľného majetku vo vlastníctve Mesta Trenčín o 50 % a to za obdobie od 01.07.2020 do 31.12.2020 pri niektorých zmluvách o nájme uzatvorených Mestom Trenčín alebo jeho rozpočtovými organizáciami ako prenajímateľom, pričom okruh nájomcov, ktorých sa toto opatrenie dotklo, bol presne vymedzený v prílohe uznesenia obecného zastupiteľstva.

Mesto Trnava pristúpilo k tomuto druhu kompenzačného opatrenia ešte radikálnejšie, keď rozhodlo, že prevádzky, ktoré museli byť kvôli rozhodnutiu vlády Slovenskej republiky, resp. Ústredného krízového štábu SR, povinne zatvorené, budú mať nájomné 1,- euro za obdobie nájmu od 1.3.2020 do ukončenia doby nájmu v roku 2020. Aj v tomto prípade bola skupina subjektov, na ktorých sa opatrenie vzťahuje uzavretá, avšak nie ako v prípade mesta Žilina výpočtom týchto subjektov, ale vo väzbe na účel užívania mestského majetku - prevádzkovanie letných exteriérových sedení a prevádzkovanie celoročných exteriérových sedení. Mesto tiež pristúpilo k zníženiu nájomného vo vzťahu k predajným stánkom.

Mesto Banská Bystrica Dodatkom č. 5 k Zásadám hospodárenia a nakladania s majetkom Mesta Banská Bystrica upravilo nájomné za prenájom nebytových priestorov (prevádzok), zatvorených z dôvodu mimoriadnej situácie v období od 12.03.2020 do nadobudnutia účinnosti jednotlivých Opatrení Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky pri ohrození verejného zdravia, ktorými dôjde k povoleniu konkrétnych prevádzok tak, že nájomné dočasne znížilo o 80 % z výšky mesačného nájmu v zmysle uzatvorenej nájomnej zmluvy. Zníženie v rovnakej výške sa vzťahovalo aj na prenájom miestnych komunikácií za účelom dočasného umiestnenia sezónnych vonkajších obslužných zariadení na území Pamiatkovej rezervácie Banská Bystrica a jej ochranných pásiem, avšak s presnejším časovým limitom (obdobie od 01.06.2020 do 31.10.2020) navrhujeme znížiť o 80% zo sumy nájomného.

Iným typom kompenzačného fiškálneho opatrenia s takpovediac „plošným dopadom“ boli opatrenia realizované cestou zmeny termínov splátok už vyrubených miestnych daní.

K tomuto opatreniu pristúpilo v rámci skúmanej vzorky napr. mesto Bratislava. Fyzickým osobám bolo umožnené uhrádzať daň z nehnuteľnosti v troch splátkach bez ohľadu na jej výšku, v prípade právnických osôb bolo potrebné daň do 666 € uhradiť v jednej splátke, daň presahujúcu túto sumu bolo umožnené uhradiť v troch splátkach v termínoch určených vo VZN. Termíny splátok boli zároveň posunuté o jeden mesiac. Dôvodom tejto úpravy podľa dôvodovej správy bolo, že pri zachovaní pôvodnej hranice pre určenie rozhodnutia v splátkach u fyzických osôb (min. 66 €), by až 40 % občanov a živnostníkov muselo zaplatiť vyrubenú daň jedno rázovo a to do 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia.

Mesto Trnava z dôvodu pandémie COVID - 19 umožnilo fyzickým osobám vyrubnú daň uhrádzať v šiestich splátkach, mesto Prešov upravilo lehoty splatnosti miestnych daní pre fyzické a pre právnické osoby na rok 2020 a miestnych poplatkov za komunálny odpad pre fyzické osoby na rok 2020 tak, že lehoty stanovilo na 31. august a 31. október.

Úvahami o kompenzačnom opatrení s využitím termínov splatnosti miestnych daní, resp. s povolením ich splácania v splátkach sa zaoberalo aj zastupiteľstvo mesta Žilina, ktoré však dospelo k záveru, že nakoľko sa jedná o miestne dane, ktoré už boli vyrubené a rozhodnutia o ktorých už boli v priebehu mesiaca apríl 2020 aj daňovníkom doručené, nie je v zmysle zák. č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) možnosť, aby mesto z iniciatívy poslancov mestského zastupiteľstva splatnosť miestnych daní a poplatku akýmkoľvek spôsobom menilo. Do úvahy prichádzalo iba povolenie splátok za splnenia štandardných zákonných podmienok spojených okrem iného aj preukázaním platobnej neschopnosti v žiadosti individuálneho žiadateľa. Mestské zastupiteľstvo tiež odmietlo iniciatívu niektorých poslancov navrhujúcich, aby mesto – s prihliadnutím na pandemickú situáciu – nevyužívalo v prípade nedodržania lehôt splatnosti miestnych daní a poplatku zákonné sankčné mechanizmy.

Mesto Prešov zohľadniac uzatvorenie škôl a školských zariadení pozastavilo výber poplatkov za zber komunálneho odpadu vo vzťahu k školám vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti.

Netypickým spôsobom pristúpilo ku kompenzácií negatívnych dopadov pandémie na obyvateľstvo mesto Košice, ktoré sa rozhodlo kompenzovať obyvateľom zníženú kvalitu služieb spojených s využívaním verejnej dopravy v meste Košice. Dôvodom zníženia kvality bolo najmä prerušenie vyučovania, uzatvorenie verejných inštitúcií a vybraných maloobchodných predajní s následným poklesom počtu prepravných osôb, čo viedlo k cieľnému obmedzeniu intenzity verejnej dopravy na úroveň cestovných poriadkov platných pre voľné dni a s tým spojenému predĺženiu bežnej doby prepravy cestujúceho. Zníženú kvalitu prepravy kompenzovalo mesto Košice predĺžením platnosti už zakúpených časových cestovných lístkov o 60 dní.

### **3. Stimulačné opatrenia**

Stimulačné opatrenia sledovali najmä podporu podnikania v oblasti pandémieu zasiahnutého cestovného ruchu a s ním úzko spojených služieb v oblasti gastrosektora. V skúmanej vzorke bolo možné zistiť v zásade dva druhy opatrení, pričom všetky sa týkali dane za užívanie verejného priestranstva, konkrétne najmä prevádzok terás a letných záhrad.

Prvým typom opatrenia bolo časovo ohraničené oslobodenie letných terás od platenia tejto dane.

Mesto Košice zmenou všeobecne záväzného nariadenia dočasne rozšírilo dôvody oslobodenie od dane za užívanie verejného priestranstva za umiestnenie vonkajšieho sedenia, a to na obdobie z hľadiska tohto typu podnikania najlukratívnejšie - obdobie od 1. 6. 2020 do 31. 12. 2020.

Mesto Trenčín novelizáciou VZN č. 14/2013 upustilo od vyberania miestnej dane za umiestnenie predajného zariadenia pre účely poskytovania služieb prostredníctvom letných terás, na rozdiel od Košíc však bez vopred určeného časového obmedzenia. Daň teda mesto nevyberalo až do doby jej opätovného zavedenia v ďalšej novele všeobecne záväzného nariadenia.

Mesto Bratislava zaviedlo úpravou všeobecne záväzného nariadenia nulovú sadzbu dane za užívanie verejného priestranstva, a to za súčasného splnenia dvoch predpokladov: 1/ za dodržania podmienok schvaľovacieho procesu užívania verejného priestranstva podľa zák. č. 135/1961 Zb. a 2/ za predpokladu, že daňovník, ktorý v predchádzajúcom kalendárnom roku užíval verejné priestranstvo, neprekročí výmeru užívaného verejného priestranstva v m<sup>2</sup> v predchádzajúcom kalendárnom roku alebo daňovník, ktorý v predchádzajúcom kalendárnom roku neužíval vyššie označené verejné priestranstvo, neprekročí výmeru užívaného verejného priestranstva 12 m<sup>2</sup>.

Mesto Banská Bystrica doplnením všeobecne záväzného nariadenia č.3/2016 o miestnej dani za užívanie verejného priestranstva na prevádzku terás na verejných priestranstvách znížilo sadzbu dane za tento druh osobitného užívania verejného priestranstva o 80 %.

Mesto Trnava pristúpilo k realizácii stimulačného opatrenia prostredníctvom výrazného zníženia sadzby dane pri dlhodobom (viac ako 90 dní) zábere verejného priestranstva na predaj jedál a nápojov.

Stimulačný efekt prijatých opatrení týkajúcich sa sadzieb dane za užívanie verejného priestranstva mal spočívať najmä v snahe o zachovanie existujúcich prevádzok, ale tiež v snahe podporiť vznik nových terás u tých podnikateľov, ktorí si ich za predošlých podmienok nemohli dovoliť.

Uvedené opatrenia mali za cieľ pôsobiť aj profylakticky, a teda prispieť k ochrane verejného zdravia a podporiť presun zákazníkov z uzatvorených prevádzok, kde je vyššie riziko šírenia vírusu do otvorených priestorov. V konštrukcii a odôvodnení stimulačných opatrení je však citeľný aj cieľ kompenzačný.

#### **4. Profylaktické opatrenia**

K profylaktickým opatreniam, teda opatreniam majúcim primárne za cieľ podporiť vládne protipandemické opatrenia smerujúce k zastaveniu šírenia COVID-19 prostredníctvom fiškálnych opatrení (aj za cenu negatívneho dopadu týchto opatrení na príjmovú časť mestských rozpočtov) pristúpili v pomerne veľkom rozsahu najmä Košice a Trenčín.

Mestské zastupiteľstvo v Košiciach uznesením č. 374 už 26. marca 2020 vyslovilo súhlas s ustanovením režimu života obyvateľstva na úseku regulácie parkovania tak, že sa na nevyhnutnú dobu prerušilo prevádzkovanie parkovacích miest v zóne plateného parkovania podľa VZN mesta Košice č. 157 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel na vymedzenom území mesta Košice v znení neskorších predpisov. Tento režim platil do 31. mája 2020.

Mesto Trenčín prijalo v rovnakej oblasti dve opatrenia, a to: a) dočasné pozastavenie povinnosti uhrádzať parkovné z dôvodu posilnenia individuálnej prepravy a eliminácie kontaktu ľudí vo hromadných dopravných prostriedkoch a b) posun termínu spustenia spoplatneného parkovania vo vybraných častiach mesta z dôvodu rizika zvýšeného počtu osôb vybavujúcich parkovaciu kartu osobne v klientskom centre.

V Košiciach a Trenčíne tiež došlo k predĺženiu platnosti už vydaných rezidentských parkovacích kariet, čo malo popri profylaktickom efekte aj efekt kompenzačný, a to vo vzťahu k tým rezidentom, ktorým sa v dôsledku bezplatného parkovania v centrálnych mestských zónach zhoršila dostupnosť parkovacích miest (v Košiciach nebola platnosť predĺžená, alebo vznikol nárok držiteľa parkovacej karty na vydanie novej bezplatnej parkovacej karty rovnakej kategórie na dobu, ktorej dĺžka je zhodná s počtom dní, počas ktorých trvala platnosť predchádzajúcej parkovacej karty v období od 1. apríla 2020 do 31. mája 2020.<sup>6</sup>

## **5. Niekoľko poznámok k opatreniam v oblasti výdavkov**

Mimo rámca opatrení týkajúcich sa príjmovej stránky verejných rozpočtov realizovali skúmané mestá aj opatrenia v oblasti výdavkov, ktorých cieľ bol primárne ekonomický, orientovaný na zmiernenie očakávaných negatívnych dopadov pandemických opatrení na verejné rozpočty a na stabilizáciu mestských financií. S ohľadom na zameranie tohto príspevku však tieto opatrenia neboli predmetom hlbšej analýzy.

Napriek tomu je možné aspoň informatívne uviesť, že opatrenia v oblasti výdavkov sme podľa očakávaní identifikovali u všetkých skúmaných krajských miest. Mestá najmä využívali možnosti vyplývajúce z § 36 ods. 2 zák. č. 67/2020 Z. z. spočívajúce v použití rezervného fondu a kapitálových príjmov na úhradu bežných výdavkov. Pri realizácii týchto opatrení boli využívané spravidla možnosti vyplývajúce z rozpočtových opatrení podľa zákona č. 523/2004 Z. z., ale tiež opatrenia ad hoc týkajúce sa poskytovaných dotácií, príspevkov alebo čerpania úverov. Mestá pristúpili k úprave programových rozpočtov najmä znížením výdavkov pôvodne schválených na mzdové výdavky zamestnancov mestského úradu, na nákup dopravných prostriedkov, obstarávanie kapitálových aktív, na výdavky súvisiace so zabezpečením

---

<sup>6</sup> Pre porovnanie, v Českej republike bolo obdobné opatrenie týkajúce sa plateného parkovania prijaté s účinnosťou od 2. apríla 2020 uznesením vlády ČR č. 352 (143/2020 Sb.) vo vzťahu k obciam a mestám na celom území. Platilo však iba niekoľko týždňov, keďže už uznesením vlády z 27. apríla 2020 bolo s účinnosťou od 28. apríla 2020 zrušené (Keisler, Lobotka, Kotulová 2020)

materiálno – technického, informačného, či iným spôsobom potrebného zabezpečenia služieb v oblasti parkovania, na oblasť nakladania s odpadmi, ale aj k redukcii výdavkov v oblasti kultúry, športu a školstva a vzdelávania.

K jednotlivým úpravám schválených programových rozpočtov mestá pristupovali na základe prognóz zverejňovaných Radou pre rozpočtovú zodpovednosť, pričom obce si z publikovaných scenárov spravidla vybrali za východisko ten najviac pesimistický, najmä vo vzťahu k prognózovanému výberu podielovej dane.

## **Záver**

Na príkladoch skúmaných krajských miest je možné dokumentovať, že mestá pri plnení svojich povinností vo vzťahu k obyvateľom, ale tiež vo vzťahu k štátu a verejným financiám využívali dostupné fiškálne nástroje pomerne kreatívne, avšak zväčša v limitoch platných a účinných právnych predpisov. Nepodarilo sa identifikovať žiaden známy prípad, pri ktorom by uznesenie obecného zastupiteľstva schvaľujúce niektoré z vyššie uvedených opatrení, ktoré boli zväčša prijímané skráteným postupom podľa § 6 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, bolo predmetom protestu prokurátora alebo predmetom zásahu iného kontrolného alebo dozorujúceho subjektu. Dôvodom však nemusí byť legislatívna kvalita prijímaných opatrení či jej plný súlad s právnym poriadkom, ale aj mimoriadnosť situácie a najmä dočasný charakter prijímaných opatrení. Pri voľbe použitých nástrojov bolo zjavné, že mestá nestavali fiškálne a ekonomické záujmy miest nad ekonomické alebo sociálne či kultúrne záujmy jednotlivcov, keďže zo skúmaných opatrení je možné vnímať skôr snahu o proporcionalitu. Uvedený prístup je možné vnímať ako súladný so základnými princípmi regulujúcimi tvorbu rozhodnutí územnej samosprávy s dopadom na širokú verejnosť, a to princípom dvojitého účinku, princípom subsidiarity a pozitívnym záväzkom miestnej samosprávy poskytnúť pomoc osobám podľa ich skutočných potrieb (Drew 2020). V neposlednom rade je zaujímavým zistením skutočnosť vyplývajúca najmä z kompenzačných a stimulačných opatrení, ktoré naznačujú, že samosprávy si uvedomujú popri ekonomickom aj sociálny potenciál miestnych daní, ktoré sú v ich správe a stávajú sa tak efektívnym a dostupným priamym nástrojom pre napĺňanie niektorých špecifických úloh obcí a miest.

Príspevok je publikovaný v rámci riešenia grantových úloh projektu VEGA 1/0367/19.

## **Literatúra**

BABČÁK. V. 2019. Daňové právo na Slovensku a v EÚ. Ružomberok: Epos. ISBN 9788056202470

DREW, J. 2020. *Reforming Local Government. Consolidation, Cooperation, Re-creation?* Springer Nature Singapore. Singapore. ISBN 9789811565021

GRŮŇ, L. 2004. *Finanční právo a jeho instituty*. Praha: Linde Praha a.s. ISBN 9788072017454

KEISLER, I., LOBOTKA, A., KOTULKOVÁ, L. 2020. *Covid-19: Přijatá opatření a náhrada újm*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 9788075988188

KUBINCOVÁ, S. 2018. *Miestne dane v Slovenskej republike – teoretické východiská a právna úprava* in. *Nové horizonty v práve 2018*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 24. - 25. mája 2018 v Banskej Bystrici. Banská Bystrica. Belianum. ISBN 9788055714394

LADNER, A. et al. 2019. *Patterns of Local Autonomy in Europe*. Palgrave Macmillan. London. UK. 2019. ISBN 9783030070755

HORBULÁK, Z. 2021. *Aktuálne výzvy a problémy systému miestnych daní v Maďarsku*. in LIPTÁKOVÁ, K., ed. *Miestne dane v krajinách Vyšehradskej štvorky*. Zborník vedeckých prác. Praha: Leges. ISBN 9788075025098.

MOLITORIS, P. 2010. *Miestne dane - sociálny rozmer v ich konštrukcii a správe*. In: *Sociálna funkcia v právnej úprave zdaňovania príjmov*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 9788070978610

POLIAK, L. 2015. *Social dimension of local taxes*. In: *Znalosti pro tržní praxi 2015: ženy - podnikatelky v minulosti a současnosti*. Olomouc: Societas scientiarum Olomucensis II. ISBN 9788087533123

PRŮCHA, P. 2007. *K souvislostem poslání územní samosprávy a problematiky regionálního rozvoje*. In: *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. století.“ Plzeň: Aleš Čeněk. ISBN 9788073800284

ROMÁNOVÁ, A., ČERVENÁ, K. 2017. *Current System of Funding of Local Self-Government in Slovakia and its Challenges*, *Financial Law Review*. vol. 2, no. 4. e-ISSN 2299-6834

SKALOŠ, M. 2020. *Sociálna funkcia a spravodlivosť v práve so zreteľom na miestne dane v podmienkach slovenskej republiky*. in. *Právne rozpravy on-screen*. Zborník z online vedeckej konferencie konanej dňa 29. 05. 2020 na Právnickej fakulte Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. Banská Bystrica. Belianum. ISBN 9788055717708

VARTÁŠOVÁ, A. 2020. *Uplatňovanie inštitútu miestnych daní v krajinách V4*. In. *Interpolis '20*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum. ISBN 9788055718040. [online] dostupné na: <https://www.fpvmv.umb.sk/drive/2021-02-25/interpolis2020.pdf>.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 v znení neskorších predpisov.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 20. decembra 2017, sp. zn. II. ÚS 720/2017.

Všeobecne záväzné nariadenie Mesta Banská Bystrica, ktorým sa dopĺňa Všeobecne záväzné nariadenie č. 3/2016 o miestnej dani za užívanie verejného priestranstva.

Uznesenie z XIII. (mimoriadneho) zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Košiciach, zo dňa 26. marca 2020 číslo: 376.

Uznesenie z XIII. (mimoriadneho) zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Košiciach, zo dňa 26. marca 2020 číslo: 377.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Košice č. 157 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel na vymedzenom území mesta Košice v znení neskorších predpisov.

Všeobecne záväzné nariadenie č. 9/2020, ktorým sa mení a dopĺňa Všeobecne záväzné nariadenie č. 10/2016 o dočasnom parkovaní motorových vozidiel na vymedzených úsekoch miestnych komunikácií na území mesta Trenčín.

Všeobecne záväzné nariadenie mesta Trenčín č.15/2020, ktorým sa mení a dopĺňa VZN č. 14/2013 o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Dodatok č. 5 k Zásadám hospodárenia a nakladania s majetkom Mesta Banská Bystrica.

Zápisnica z desiateho zasadnutia Mestského zastupiteľstva, konaného 28.4.2020 vo Veľkej sieni Mestského úradu v Banskej Bystrici. [online] dostupné na: <https://egov.banskabystrica.sk/Default.aspx?NavigationState=261:0:&F144112005=1>

Zápisnica z tretieho mimoriadneho zasadnutia Mestského zastupiteľstva, konaného 26. mája 2020 vo Veľkej sieni Mestského úradu v Banskej Bystrici. [online] <https://egov.banskabystrica.sk/Default.aspx?NavigationState=261:0:&F144112005=1>

Zápisnica z 13. zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Žiline. [online] dostupné na: <http://www.zilina.sk.mam.speedweb.sk/mestske-zastupitelstvo-zapisnice/>

Zápisnica zo zasadnutia Mestského zastupiteľstva hlavného mesta SR Bratislavy zo dňa 30. apríla 2020. [online] dostupné na: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/mestske-zastupitelstvo-hlavneho-mesta-sr-bratislavy-zasadnutie-30042020/>

Zápisnica zo zasadnutia Mestského zastupiteľstva hlavného mesta SR Bratislavy zo dňa 28. mája 2020. [online] dostupné na: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/mestske-zastupitelstvo-hlavneho-mesta-sr-bratislavy-zasadnutie-27052021/>

Dopad pandémie COVID-19 a protiopatrení na finančnú situáciu Dopravného podniku Bratislava, akciová spoločnosť. [online] dostupné na: <https://zastupitelstvo.bratislava.sk/262970-sk/mestska-rada-hlavneho-mesta-sr-bratislavy-zasadnutie-15042021/bod-8/>

Stanovisko mesta o vplyve pandémie ochorenia COVID-19 na ekonomiku a rozvoj mesta Prešov v roku 2020 [online] dostupné na: <https://presov.digitalnemesto.sk/zastupitelstvo/#mesto-presov/sk/view-zastupitelstvo-zasadnutia/2018-2022>

Dopad núdzového stavu covid-19 na rozpočet mesta a zákonný postup mesta Žilina na zmiernenie ekonomických dopadov na obyvateľov. [online] dostupné na <https://presov.digitalnemesto.sk/zastupitelstvo/#mesto-presov/sk/view-zastupitelstvo-zasadnutia/2018-2022>



**Adresa autora**

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66  
040 01 Košice  
E-mail: peter.molitoris@upjs.sk

# Presídlenie a vývoj etnickej štruktúry obyvateľstva na juhu Slovenska v rokoch 1945 – 1948 (na príklade konkrétnych obcí)

## Resettlement and development of ethnic structure of the population in the south of Slovakia, 1945 – 1948 (on the example of concrete municipalities)

Zlatica Sáposová, Miroslava Gallová

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-05>

### Abstract

After the Second World War, the Czechoslovak Republic actively participated in migratory movements taking place in Central and Eastern Europe in order to get rid of the two most numerous ethnic groups - Hungarian and German. In order to fulfil its ideas, it used forced relocation, the exchange of population on the basis of an agreement, as well as the internal relocation of the population. The mechanical movement of the population on the territory of Slovakia took place intensively in the southern regions inhabited by the inhabitants of Hungarian nationality. The migration (resettlement, relocation) of the population was able to break the unified ethnic character of southern Slovakia and create ethnically mixed areas. This paper focuses on the means used by Czechoslovakia to reduce the population of Hungarian nationality. We chose municipalities in which various forms of migration appeared, while in each of the selected municipalities a different form of resettlement was dominant and at the same time we monitored its impact on the ethnic structure of the municipality. In the individual municipalities surveyed, based on censuses, there was no radical change in ethnic structure (even in the long term), despite the fact that the number of immigrants was considerable.

**Keywords:** population exchange, resettlement, migration, ethnic structure, nationality issue

### Úvod

Po druhej svetovej vojne migračný pohyb prebiehajúci v strednej a juhovýchodnej Európe (približne 10 miliónov ľudí bolo nútených – sčasti aj dobrovoľne – opustiť svoju rodnú krajinu a presídliť sa na územie iného štátu) súvisel najmä so zmenami štátnych hraníc s cieľom vytvorenia národných štátov. Migrácia sa dotkla najmä nemeckých obyvateľov v jednotlivých európskych krajinách: počet vyhnaných, utečencov z Poľska bol okolo 7 – 8 miliónov, z Československa 2,6 – 3 milióny, z Maďarska viac ako 200 tisíc. Z Juhoslávie sa

odšťahovalo viac ako 250 tisíc nemeckých obyvateľov, 150 tisíc bolo zavretých do pracovných táborov (z toho 60 tisíc osôb neprežilo). Tí, ktorí prežili, sa stali druhoradými štátnymi občanmi a na začiatku 50. rokov utiekli z krajiny alebo ich úrady „proste prehodili“ cez maďarskú alebo rakúsku hranicu. Z Rumunska vysídlili 250 tisíc Nemcov. Obyvateľov s nemeckým pôvodom, nemeckým menom alebo menom nemecky znejúcim pozbierali do rumunských táborov a poslali ich do gulagu (90 % zo 60 tisíc nevinných civilov sa už nikdy nevrátilo domov). Paralelne s vysídlením a vyhnaním Nemcov prebiehala značná migrácia poľských, ukrajinských, bieloruských a ruských obyvateľov. Až 520 tisíc obyvateľov s ukrajinskou, bieloruskou, ruskou a litovskou národnosťou organizovane presídliť z Poľska na bývalé poľské územia pripojené k Sovietskemu zväzu, resp. do vnútorných regiónov Ukrajiny a Bieloruska. Z bývalých regiónov východného Poľska, resp. z jednotlivých území Bieloruska a západnej časti Ukrajiny sa viac ako 1,5 milióna obyvateľov s poľskou národnosťou presídliť do Poľska. Z pobaltských štátov deportovali 300 – 350 tisíc obyvateľov (najmä inteligenciu) do vnútrozemia Sovietskeho zväzu, namiesto nich prisťahovali (do východného Pruska a na západné pohraničné územia získané od Poľska) približne 2,5 milióna ruských kolonistov (osadníkov). Na juhu Európy (na Balkáne) tiež prebiehal presun obyvateľov. 120 tisíc vysídlených Bulharov (z Trácie a gréckeho Macedónska) sa vrátilo v rokoch 1944 – 1945 naspäť do starej vlasti a 100 – 150 tisíc bulharských Turkov prinútili medzi rokmi 1949 a 1951 „dobrovoľne“ sa presťahovať do Turecka. (Romsics 2000, s. 13-14)

Neoddeliteľnou súčasťou európskeho migračného procesu po druhej svetovej vojne bola aj migrácia židovstva, ktoré prežilo holokaust. Presun židovského obyvateľstva prebiehal dramaticky. Tí, ktorí prežili koncentračné tábory, sa buď nemali kam vrátiť alebo sa veľa z nich ani nechcelo vrátiť domov. Do Izraelského štátu (vnikol po 14. máji 1948) sa z Európy presídliť 111 tisíc, a medzi rokmi 1948 až 1955 ďalších 342 tisíc židovských obyvateľov. (Romsics 2000, s. 14) Na túto migráciu sa však dosť často zabúda.

Cieľom predloženej práce je zobrazíť mechanický pohyb obyvateľstva na juhu Slovenska, ktorý ovplyvnil vývoj etnickej štruktúry populácie. Nútené presídlenie, výmena obyvateľstva, reslovakizácia mali za úlohu vytvoriť homogénny, z etnického hľadiska jednotný štát, resp. národný štát. Prostriedky, ktoré boli použité proti maďarskej národnosti spôsobili obrovskú stratu – migračné, asimilačné straty, obrovské majetkové škody, psychickú traumu. Predložená práca na konkrétnych obciach sleduje národnostné zloženie populácie pomocou údajov zo sčítaní obyvateľstva. Zámerom bolo poukázať na fakt, že existujú aj také maďarské komunity, ktoré si dokázali zachovať svoju väčšinovú pozíciu v národnostnej štruktúre obyvateľstva.

## 1. Náčrt migračných pohybov

V Európe sa v minulosti nehovorilo o príčinách a dôsledkoch, resp. o neúspechu vysídľovania a výmeny obyvateľov v dôsledku druhej svetovej vojny, a ani dodnes sa na túto problematiku nekladie dostatočný dôraz. Počas prvých mesiacov presunu obyvateľstva sa ukázalo, že tieto mechanické pohyby nedosiahnu svoj cieľ: nebolo možné riešiť etnickú otázku jednotlivých štátov presídlením obyvateľstva, nedal sa zmeniť ich (multi)etnický charakter a urobiť z nich národné štáty. Hneď na začiatku daných migračných procesov (vystaňovanie, deportácie, výmeny obyvateľstva – dobrovoľné či nútené) vyplávala na povrch aj ich neľudskosť. Bolo jasné, že aplikácia princípu kolektívnej viny je neprípustná a ľudsky nespravodlivá, pretože jednotlivca na základe (národnostného) pôvodu nemožno potrestať za vinu vládnucej politickej elity.

Edvard Beneš po vytvorení exilovej štátnej reprezentácie v Londýne (1940) prevzal funkciu predsedu republiky a vyhlásil program obnovy Československej republiky s predmnichovskými hranicami. Znovu vytvorenú Československú republiku predstavil bez Nemcov a Maďarov, ktorá bude štátom len Slovanov. Podľa slov Vladimíra Clementisa bolo riešenie slovensko-maďarského vzťahu možné dosiahnuť „jedine úplným likvidovaním maďarskej menšiny u nás.“ (Šutaj 2013, s. 285)

Československá delegácia od mierovej konferencie v Paríži očakávala súhlas na jednostranný odsun obyvateľov maďarskej národnosti. Získala síce súhlas na vysídlenie 3 miliónov obyvateľov nemeckej národnosti, ale spojenci nedovolili jednostranné vystaňovanie Maďarov. Požiadavka československých politikov na jednostranné vysídlenie obyvateľov maďarskej národnosti sa kvôli negatívnemu stanovisku víťazných veľmocí nedostala do mierovej zmluvy s Maďarskom. Československá strana preto na riešenie maďarskej otázky siahla na ďalšie prostriedky, ktoré boli obsahom „Presídľovacieho plánu Osídľovacieho úradu pre Slovensko“, ktorý zároveň bol aj súčasťou dokumentu „Medzinárodné aspekty riešenia maďarského problému“. (Šutaj 2013, s. 291) Dokument bol pripravený už tesne pred ukončením mierovej konferencie v Paríži. Za používané prostriedky boli považované: Dohoda o výmene obyvateľstva, reslovakizačná akcia, vnútorné presídľovanie, konfiškačné normy, jednostranný transfer.

Československé úrady v roku 1945 na základe prezidentského dekrétu č. 88/1945 o všeobecnej pracovnej povinnosti začali obyvateľov maďarskej národnosti násilne deportovať na nútenú prácu do Čiech do uvoľnených miest po vysídlení Nemcov. V tom istom roku v jeseni bolo na nútené práce do Čiech odnesených približne 12 tisíc Maďarov z južného Slovenska (inteligencia, úradníci, kvalifikovaní robotníci, remeselníci, poľnohospodárski pracovníci...). (Simon 2004) Druhá etapa sa začala v lete 1947, keď vyhlásili kvôli nedostatku pracovnej sily v českom poľnohospodárstve „nábor“ medzi maďarskými obyvateľmi, resp. „rozsídľovanie“ obyvateľstva maďarskej národnosti na práce do Čiech. Dňa 17. novembra

1946 československé orgány a vojenské jednotky začali deportovať vybrané rodiny kvôli odmietnutiu návrhu jednostranného transferu maďarskej národnosti mierovou konferenciou v Paríži. Počas deportácie presunuli 9610 rodín (41 640 osôb). Akciu na presídlenie maďarských obyvateľov vypracoval úrad Povereníctva vnútra a Slovenská presídľovacia komisia. (Vadkerty 1996, s. 55)

Deportácia zároveň slúžila ako nátlak na maďarskú stranu, aby donútila maďarskú vládu jednať a začať výmenu obyvateľstva. Za československý úspech možno považovať (aj keď na nátlak Sovietskeho zväzu) podpísanie dohody o výmene obyvateľstva s Maďarskom dňa 27. februára 1946, v ktorej sa na základe vzájomnosti – recipacity dohodli na počte presídlených obyvateľov. „Z hľadiska československej politiky bola výmena obyvateľstva považovaná za kľúčové riešenie maďarskej problematiky, od ktorého si sľubovala zásadné zníženie počtu obyvateľov maďarskej národnosti.“ (Šutaj 2013, s. 281)

Výmena obyvateľstva nespĺnila očakávanie československej strany, resp. nevyriešila maďarskú otázku. Číselné údaje presídlenecov uvádza slovenský historik Štefan Šutaj v počte 73 273 osôb (Šutaj 1993, s. 139), maďarský historik József Kugler 59 774 osôb, a ten istý počet je udaný aj v konečnej správe o činnosti Československej presídľovacej komisie v súvislosti s výmenou obyvateľstva medzi Československom a Maďarskom. Samozrejme, že do úvahy treba brať aj osoby presťahované pred účinnosťou Dohody, podľa § 16 Piešťanského protokolu v počte 4 340 a osoby, ktoré odišli podľa rozhodnutia Zmiešanej komisie č. 47 v počte 7 783. To znamená, že z Maďarska sa presťahovalo ešte okolo 12 000 osôb mimo procesu presídlenia. (Sáposová 2019, s. 82) Za koniec výmeny obyvateľstva medzi Československom a Maďarskom sa považuje dátum 20. december 1948. Pritom výmena skutočne skončila po presídlení 150 rodín zo Slovenska do Maďarska. Tieto rodiny nemali šancu na získanie československého štátneho občianstva. Výmena obyvateľstva skončila až 5. januára 1949, dátum potvrdila aj Maďarsko-československá zmiešaná komisia svojím konečným rozhodnutím č. 66, v ktorom výmenu obyvateľstva vyhlásila za ukončenú. (Sáposová 2019, s. 88)

Zmenu v etnickej štruktúre, presnejšie zmeny v národnostnej štatistike chceli dosiahnuť „reslovakizačnou“ kampaňou v rokoch 1946 – 1947. Obyvatelia s maďarskou národnosťou, ktorí prijali slovenskú národnosť dostali naspäť stratené občianske právo, ich majetky neboli konfiškované a nedostali sa ani na zoznam deportovaných.

Pridelenie slovenskej národnosti žiadalo 410 820 osôb, z toho 326 679 osobám ho uznali, 84 141 osobám žiadosť odmietli. Väčšina z tých, ktorým uznali slovenskú národnosť, mala naďalej maďarskú identitu, mnoho z nich v 50. rokoch využilo možnosť a znova sa hlásili k maďarskej národnosti. (Vadkerty 2004) Károly Kocsis hlavne na základe údajov sčítania obyvateľov predpokladal, že „reslovakizácia bude dlhšia – trvanlivejšia u 140 000 prevažne v mestách už dlhšie žijúcich Maďarov, resp. ich potomkov“. (Stark 2001, s. 403)

Okrem spomenutých plánovaných akcií, ako bola deportácia, výmena obyvateľstva, reslovakizácia, aj vnútorné presídlenie obyvateľov slúžilo ako prostriedok na rozbitie z etnického hľadiska kompaktného územia južného Slovenska, ktoré patrilo medzi hlavné ciele slovenskej politiky pred vyhlásením Košického vládneho programu. Vnútorné presídlenie okrem národnostného aspektu malo aj sociálne pozadie. Chudobní, v zlých sociálnych podmienkach žijúci, nezamestnaní slovenskí osadníci – kolonisti mali byť presídlení a maďarské oblasti sa mali slovakizovať. Okrem toho v južných obciach, mestách Slovenska mali umiestniť slovenských repatriantov z Rumunska, Juhoslávie, Zakarpatskej Ukrajiny a v najväčšom počte z Maďarska. (Szarka 2007, s. 419-420)

O optácii sa v rámci československo-sovietskych vzťahov uvažovalo prvýkrát v spojitosti s územím Zakarpatska: „[...] čo našlo svoj odraz aj v článku 2 Protokolu k Zmluve medzi ZSSR a ČSR o Zakarpatskej Ukrajine z 29. júna 1945. Podľa neho, osoby slovenskej a českej národnosti, ktoré mali trvalé bydlisko na území Zakarpatskej Ukrajiny, mali právo, do 1. januára 1946, optovať pre štátne občianstvo Československej republiky.“ (Gajdoš, Sjusko 1999, s. 28) Podľa údajov, ktoré sú uvedené v oficiálnych československých dokumentoch, mal byť počet prisťahovalcov, ktorí prišli zo Zakarpatskej Ukrajiny na základe spomínaného protokolu, 5 377. Ako napísal Marián Gajdoš a Ivan Sjusko: „Nepochybujeme o správnosti týchto oficiálnych údajov, ktoré vychádzajú z podkladov opčnej komisie sídliacej v Užhorode. Rovnaké údaje sa nachádzajú aj v sovietskych oficiálnych zdrojoch. Prípady tzv. „neoficiálnej optácie vybavovanie opčných záležitosti mimo Užhorodu na československom území, falšovanie dokladov o štátnom občianstve a trvalom bydlisku, nelegálny prechod hranice atď., dovoľujú vysloviť presvedčenie, že skutočný počet optantov a občanov, ktorí odišli zo Zakarpatskej Ukrajiny v priebehu optácie s cieľom získať československé štátne občianstvo, sa podľa našich odhadov pohyboval na úrovni 20 000 ľudí, t. j. minimálne štyrikrát viac ako to vyplýva z oficiálnych zdrojov.“ (Gajdoš, Sjusko 1999, s. 32-33)

„Podľa prezidentského dekrétu 27/1945 je vnútorná kolonizácia „nenásilným, politicky motivovaným procesom, ktorý má za následok demografické zmeny“. Tvorcovia presídlenia sever-juh neskôr severovýchod-juhozápad na Slovensku sledovali tri ciele. Zabezpečenie „záujmov slovenského národa v oblasti obývanej Maďarmi“, zabezpečenie „blahobytu, teda obohatenia“ slovenského národa, a posunutie slovenskej etnickej hranice až k Dunajskej čiare. Podľa toho sa autori vnútorného presídlenia postarali o to, aby sa „slovenský prvok“ stal väčšinou v československo-maďarskom pohraničí.“ (Vadkerty 2014, s. 8)

Katalin Vadkerty na základe výkazu vnútorných presídlení zo dňa 11. decembra 1948 sumarizovala výsledky vnútorných presídlení obyvateľov v rokoch 1945 – 1948. (Vadkerty 2014, s. 10) 5 011 slovenských rodín, spolu 23 027 ľudí, sa usadilo v 260 obciach s väčšinovými obyvateľmi maďarskej národnosti, 13 slovenskej a 8 nemeckej. Medzi rokmi 1945 – 1949 približne 125 000 obyvateľov s maďarskou národnosťou opustilo (nútené alebo

dobrovoľne) svoje rodné územie. Plán československej vlády o počte presídlených maďarských obyvateľov sa nesplnil, ale realizoval sa plán o horizontálnom a vertikálnom zlome. Pred rokom 1945 ešte jednotné maďarské etnické územie sa v roku 1950 stalo územím z etnického hľadiska so zmiešanou populáciou. (Vadkerty 1997, s. 62)

Na základe porovnania údajov zo sčítania obyvateľstva v Maďarsku z roku 1949 s údajmi o bydlisku obyvateľov uvedených v sčítaní z roku 1938 sa do Maďarska presídlilo 90 668 obyvateľov maďarskej národnosti z územia Slovenska. Podľa maďarského štatistického úradu počet presídlených tzv. anýás magyarok po roku 1938 bol zhruba 20 tisíc. Štatistici Károly Miltényi a Lajos Thirring počet presídlených Maďarov (utečenci, vysídlení, deportovaní) odhadli na 130 tisíc. (Stark 2001, s. 409)

## **2. Presuny na príklade konkrétnych obcí**

Zámerom československej národnostnej politiky, ako už bolo spomenuté, bolo osídlenie Maďarmi obývaných pohraničných regiónov slovenským obyvateľstvom, aby Maďarmi obývané vzdialenejšie oblasti zostali odrezané od štátnej hranice a maďarského etnického územia. Slovákov z Maďarska plánovali usídlieť v okresoch Šamorín, Dunajská Streda, Komárno, Galanta, Šaľa, Hurbanovo, Štúrovo, Želiezovce, Levice, Šahy, Jesenské, Tornaľa, Moldava nad Bodvou, Kráľovský Chlmec a Veľké Kapušany, čiže v 15 okresoch južného Slovenska, obývaných prevažne obyvateľmi maďarskej národnosti, ktorých mali presunúť (presídlieť) v čo najväčšom počte do Maďarska.

V juhovýchodnej časti Slovenska v dvoch okresoch (Kráľovský Chlmec, Veľké Kapušany) boli vybraté obce na výmenu obyvateľstva (na presídlenie obyvateľov slovenskej národnosti z Maďarska), kde väčšinu populácie tvorili obyvatelia maďarskej národnosti. V Medzibodroží mali byť vysídlení obyvatelia z Kráľovského Chlmcu a z obcí v západnej časti regiónu (Borša, Veľká Bara, Malá Bara, Černochovo, Ladmovce, Viničky, Klin nad Bodrogom, Streda nad Bodrogom, Svätá Mária, Nová Vieska pri Bodrogu, Svätuše), v okrese Veľké Kapušany z okresného mesta a obce Budince. (Popély 2009, s. 86-87)

Podľa sčítania ľudu z roku 1930 sa v okrese Kráľovský Chlmec nachádzalo 33 671 obyvateľov. Z toho s maďarskou národnosťou vykazovali 27 600 obyvateľov. Slováci tvorili z celkového počtu 5 423 osôb. Na území okresu okrem toho žilo obyvateľstvo s rusínskou národnosťou (540), v malom počte židia (97) a poľská národnosť (11).

**Tabuľka 1: Výkaz Maďarov určených na presídlenie z Československa do Maďarska okres Kráľovský Chlmec**

Výkaz Maďarov určených na presídlenie z Československa do Maďarska podľa okresov		
Okres Kráľovský Chlmec obyvatelia v roku 1930		
Celkový počet	32 180	z toho Maďari
		24 514      76,2 %
Určení na presídlenie		
podľa V. čl. Dohody		3 145
podľa VIII. čl. Dohody § 1 – 4		1 266
§ 5		23
spolu		4 434

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov, ktoré publikoval Árpád Popély (Popély 2009, s. 84)

Podľa Árpada Popély sa vnútorné presídlenie dotklo 17 obcí v nami skúmanom regióne.<sup>7</sup> Do vybraných obcí presídlili 162 rodín (992 osôb). V najväčšom počte (133 osôb) umiestnili presídlencov v obci Zátín, nasledovala obec Rad (128 osôb), Veľký Horeš (125). Viac ako 100 ľudí bolo presídlených aj do obce Biel (103). (Popély 2002)

**Tabuľka 2: Počet presídlených rodín a osôb (optanti, kolonisti, reemigranti, povereníci s rodinami) do jednotlivých obcí v okrese Kráľovský Chlmec k 31.12. 1947**

OPTANTI ZO ZAKARPATSKEJ UKRAJINY			
Obec	Počet rodín	Počet osôb	Pridelené hospodárske jednotky
Biel	3	10	½ hospodárskeho domu, 10 ha výmera pôdy v k.j.
Boľ	6	15	64 katastrálnych jednotiek
Boňany	11	34	9 hospodárskych domov
Zátín	41	109	166 ½ ha
Rad – Hrušov	2	6	11 ha

<sup>7</sup> Dané obce v súčasnosti patria do Trebišovského okresu.



Kráľovský Chlmec	4	10	1 obytný dom
<b>67</b>		<b>184</b>	
<b>KOLONISTI Z OKRESU KRÁĽOVSKÝ CHLMEC</b>			
Biel'	14	52	8 hospodárskych domov a 109 ha
Boľany	24	118	10 <sup>3</sup> / <sub>4</sub> hospodárskych domov 89 katastrálnych jednotiek, 99 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> ha
Klín nad Bodrogom	16	71	144 ha
Pribeník	15	61	1 hospodársky dom, 188 katastrálnych jednotiek
Veľký Horeš	7	35	4 dom. hosp., 100 katastrálnych jednotiek ornej pôdy; 24 katastrálnych jednotiek pasienkov a 31 ha
Streda nad Bodrogom	26	133	4 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> dom. hosp. 204 ha
Rad – Hrušov	13	56	92 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> ha
Veľké Trakany	8	29	140 ha
Kráľ. Chlmec	2	4	10 katastrálnych jednotiek
<b>125</b>		<b>559</b>	
<b>POVERENÍCI<sup>1</sup> V OKRESE V KRÁĽOVSKÝ CHLMEC</b>			
Kráľovský Chlmec	3	12	3 obytné domy
<b>3</b>		<b>12</b>	
<b>REEMIGRANTI Z MAĎARSKA A JUHOSLÁVIE V OKRESE KRÁĽOVSKÝ CHLMEC</b>			
Kráľovský Chlmec	8	15 <sup>2</sup>	
Borša	6	18 <sup>3</sup>	
Ladmovce	1	4	
Leles	1	4	1 obytný dom pridelila OOÚ
Pribeník	1	5	1 obytný dom pridelila OOÚ
Veľký Horeš	1	3	
Malý Horeš	1	2	
<b>19</b>		<b>51</b>	

Zdroj: vlastné spracovanie na základe archívnych materiálov (Štátny archív v Košiciach, 1948)

<sup>1</sup> Povereníci tvorili špeciálnu skupinu kolonistov, pretože dostali domy, pôdu, pozemky, na ktoré sa nevzťahoval konfiškačný zákon a po definitívnej deportácii obyvateľov maďarskej národnosti do Česka sa mali stať ich majetkom. Od povereníkov sa očakávalo, že budú vernými osobami z národného hľadiska a zároveň osobami vhodnými na slovakizáciu v novom prostredí.

<sup>2</sup> z toho 1 osoba z Poľska

<sup>3</sup> všetci z Juhoslávie

Podľa mesačných hlásení bolo do konca roka 1947 v obciach okresu Kráľovský Chlmec presídlených 214 rodín (806 osôb). Viac ako polovicu presídlencov tvorili kolonisti (559 osôb), v najväčšom počte (133 osôb) ich umiestnili v obci **Streda nad Bodrogom a Boťany** (118). Optantov zo Zakarpatskej Ukrajiny výkazy zaevidovali v **Zatine**, išlo o 41 rodín (109 osôb).

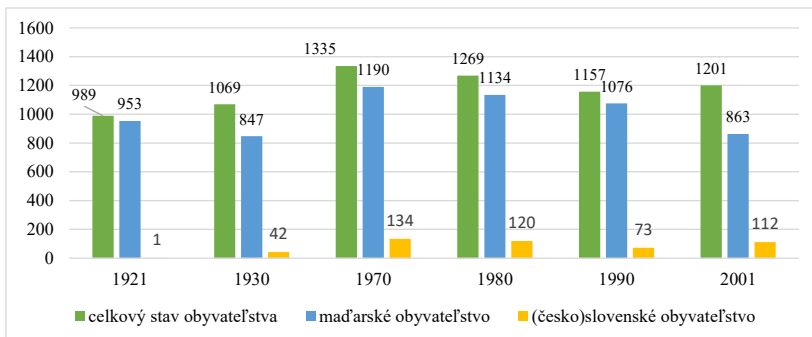
Reemigranti tvorili najmenšiu skupinu presídlencov. Do konca roka presídlili len 19 rodín (51 osôb). Do **Borše** presťahovali 18 reemigrantov z Juhoslávie. Jedna rodina prišla z Poľska, ostatné rodiny z Maďarska. Údaje však môžu byť rozdielne, pretože nie je možné určiť presný počet presunutých obyvateľov. Dôvodom môže byť napríklad nepresnosť výkazov alebo následné presuny presídlencov medzi obcami.

Grafy nachádzajúce sa na nasledujúcich stranách obsahujú údaje o etnickej štruktúre obyvateľstva vybraných obcí z väčšieho časového úseku, aby bolo možné lepšie zobrazit' dlhodobý dopad. Číselné údaje z posledných sčítaní majú len informatívny charakter.

## **Boťany**

Obec Boťany, v ktorej trvale žije 1256 osôb, leží v juhovýchodnej časti Východoslovenskej nížiny na starom nánosovom vale Tisy v okrese Trebišov, v blízkosti trojhranice – slovenskej, maďarskej a ukrajinskej štátnej hranice. Počas sčítania obyvateľov vykonaného na území prvej Československej republiky v roku 1921 v obci bývali predovšetkým príslušníci maďarskej národnosti (obr. 1). Vo väčšom počte obyvateľov československej národnosti zaevidovalo sčítanie obyvateľov v roku 1930, keď sa do obce prisťahovali (1929) v rámci pozemkovej reformy česko-moravskí kolonisti.

Po druhej svetovej vojne sa počet obyvateľov slovenskej národnosti zvýšil vďaka prisťahovaným kolonistom v počte 118. Počet obyvateľov slovenskej národnosti doposiaľ dosiahol najvyššiu hodnotu v roku 2011, 159 osôb (12,7 %). Popri maďarských (824 osôb, 56,6 %) a slovenských obyvateľoch v obci žije aj početná rómska komunita (228 osôb, 18,2 %). Za svoj materinský jazyk slovenčinu označilo 114 ľudí, čo predstavuje 9,1 % obyvateľov obce. Rómsky jazyk nikto neoznačil za materinský. Vyšší je počet obyvateľov s maďarským materinským jazykom (1094 osôb, 87,1 %) ako počet obyvateľov s maďarskou národnosťou (824 osôb, 65,6 %), z čoho vyplýva, že počet obyvateľov so slovenským materinským jazykom bude nižší ako počet obyvateľov so slovenskou národnosťou (114 osôb, 12,7 %). (Szlóvakiai Magyar Adatbank) Kolonisti dokázali zlomiť jednotnú maďarskú etnickú štruktúru obce, ale ich pomer nikdy nedosiahol 15 % pri sčítaní obyvateľov.



**Obrázok 1: Počet obyvateľov maďarskej a (česko)slovenskej národnosti v obci Boľany**

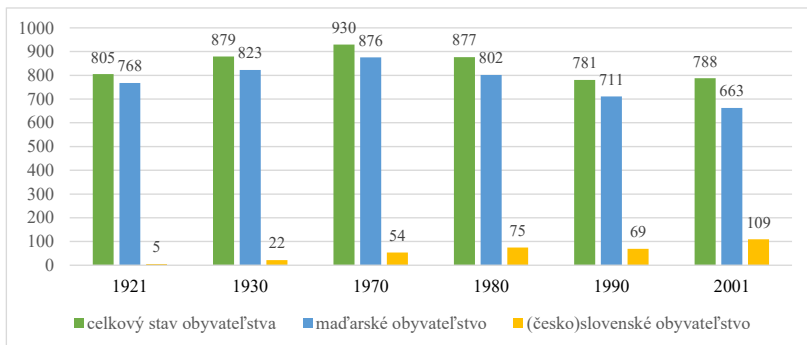
Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Szlovákiai Magyar Adatbank

### Zatín

Obec sa nachádza v Medzibodroží, severozápade od mesta Kráľovský Chlmec. Sčítanie obyvateľov v roku 1921 v obci zaevidovalo 805 obyvateľov. Pomer obyvateľov maďarskej národnosti v rámci celkovej populácie bol 95,4 % (768 osôb). Sčítanie zachytilo 5 (0,06 %) obyvateľov s československou národnosťou (obr. 2).

Posledné sčítanie obyvateľov (2011) zaevidovalo 670 osôb (81,4 %) maďarskej národnosti a 122 (14,8 %) slovenskej národnosti. Za svoj materinský jazyk maďarčinu označilo 706 obyvateľov (85,8 %) a slovenský jazyk 93 obyvateľov (11,3 %). Do obce sa usídlilo po druhej svetovej vojne 109 optantov (41 rodín) **zo Zakarpatskej Ukrajiny. Počet obyvateľov so slovenskou národnosťou sa zvyšoval, ale pomer v celkovej populácii vystúpil nad 10 % len od sčítania 2001 (13,8 %).** (Szlovákiai Magyar Adatbank)

Umiestnenie presídlencov, resp. optantov v obci nezlomilo radikálne prevahu maďarskej národnosti, ale postupne, veľmi opatrne sa zvýšil počet slovenských obyvateľov.



**Obrázok 2: Počet obyvateľov maďarskej a (česko)slovenskej národnosti v obci Zátín**

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Szlovákiai Magyar Adatbank

Nie je možné obísť jeden fakt, ktorý bude bodom ďalšieho výskumu v rámci prípadovej štúdie obce Zátín, načo upozornili vo svojej práci o optantoch aj Marián Gajdoš a Ivan Sjusko, že podľa dôstojníka Ministerstva obrany ČSR v Košiciach: „vo všetkých transportoch optantov mnohí medzi sebou komunikovali po maďarsky aj keď podľa opčných dokladov to mali byť Slováci alebo Česi. Napr. v 13. transporte, ktorý prišiel do pohraničnej stanice Biel 21. júla 1947, štvrtina osôb a v 14. transporte takmer všetci hovorili po maďarsky. Dôstojník upozornil aj na to, že priezviská osôb nenasvedčujú ich slovenský pôvod.“ (Gajdoš, Sjusko 1999, s. 29)

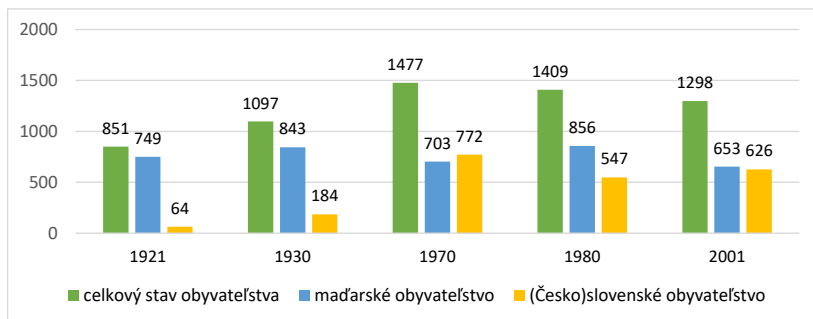
Uvedené môže naznačovať, že väčšina optantov umiestnených v Zátíne mohla mať maďarskú identitu a pri sčítaniach obyvateľstva sa už prihlásili k maďarskej národnosti. Druhý faktor, ktorý tiež mohol zahrať dôležitú úlohu vo vývoji etnickej štruktúry obce, je odsťahovanie jednotlivých rodín optantov.

## Borša

Obec leží na pravej strane rieky Bodrog, na západ od Kráľovského Chlmca, pri hranici Slovenska a Maďarska. Podľa posledného sčítania z roku 2011 tam žijú obyvatelia s maďarskou a slovenskou národnosťou. K maďarskej národnosti z celkovej populácie sa prihlásilo 545 osôb (44,9 %), k slovenskej 644 (53,0 %). Za materinský jazyk označilo maďarčinu 777 osôb (64,0 %) a slovenčinu 414 (34,1 %). Z obyvateľov obce v roku 1921 na základe sčítania obyvateľov skoro 90 % malo maďarskú národnosť (749 osôb, 88,0 %). Len 7,5 % obyvateľov sa prihlásilo k slovenskej národnosti t.j. 64 osôb. O 10 rokov neskôr podiel slovenskej národnosti sa zvýšil na 16,7 %, o 40 rokov až na 52,2 % (obr. 3). (Szlovákiai Magyar Adatbank)

Výmena obyvateľstva, vnútorné presídlenie a s tým spojený asimilačný proces jednoznačne zmenili etnický charakter obce. Po druhej svetovej vojne časť obyvateľov s maďarskou národnosťou presídlili do Maďarska, namiesto nich prišli presídlenci so slovenskou národnosťou, napr. aj z bývalej Juhoslávie.

Borša patrí medzi tie obce, kde migračné pohyby dokázali zmeniť etnický charakter. Počas jednotlivých sčítaní obyvateľov sa striedala prevaha maďarského a slovenského obyvateľstva. Pri sčítaní obyvateľstva v rokoch 2001 a 2011 sa ale pomer obyvateľov maďarskej a slovenskej národnosti takmer vyrovnal.



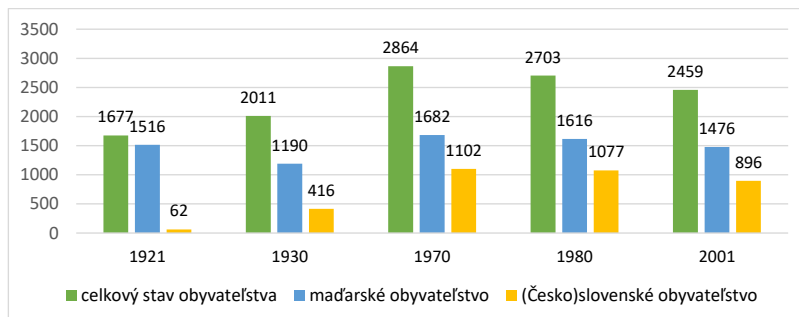
**Obrázok 3: Počet obyvateľov maďarskej a (česko)slovenskej národnosti v obci Borša**

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Szlovákiai Magyar Adatbank

### Streda nad Bodrogom

Obec Streda nad Bodrogom leží na ľavej strane rieky Bodrog, v blízkosti maďarskej a slovenskej štátnej hranice. Tiež patrí medzi tie obce, kde migračné pohyby (kolonizácia v rámci pozemkovej reformy, výmena obyvateľov medzi ČSR a Maďarskom), reslovakizácia a asimilácia ovplyvnili etnický charakter. Podľa sčítania obyvateľov z roku 2011 v obci prevažuje maďarská národnosť. V súčasnosti v obci žijú Rómovia, Rusíni, Česi, Ukrajinci, Poliaci, Nemci, Chorváti a značná časť obyvateľov neuviedla národnosť. Z celkovej populácie 2239 osôb má maďarskú národnosť 1216 (54,3 %) a slovenskú 842 (37,6 %) osôb. Rozdiel medzi slovenským materinským jazykom a slovenskou národnosťou je výrazný. Len polovica obyvateľov so slovenskou národnosťou označila za svoj materinský jazyk slovenčinu (488 osôb, 21,8 %). Prvé oficiálne sčítanie ČSR z roku 1921 zaevidovalo z celkovej populácie obce 1516 osôb maďarskej národnosti (90,4 %). K slovenskej národnosti sa hlásilo 62 obyvateľov obce (3,7 %). V roku 1930 počet obyvateľov so slovenskou identitou značne zvýšil a počet obyvateľov s maďarskou národnosťou sa znížil (obr. 4). Čo ovplyvnilo približne 400 obyvateľov, aby v priebehu 10 rokov zmenili národnú identitu? Politický vývoj, strach o rodinu,

majetok, zamestnanie, existencia ovplyvnili prihlásenie sa k tej-ktorej národnosti počas sčítania v roku 1941, ktoré bolo vykonané maďarskými úradmi 3 roky po pripojení obce k Maďarsku (1938). Z celkovej populácie sa k slovenskej národnosti prihlásilo len 7 ľudí. Po druhej svetovej vojne sa obec stala znova súčasťou Československa. Počet obyvateľov slovenskou národnosťou v období 1970 – 1980 rapidne vzrástol. (Szlovákiai Magyar Adatbank) Obec Streda nad Bodrom bola silne postihnutá vyššie spomenutými procesmi, ktoré dokázali vyvolať zmeny v etnickej štruktúre.



**Obrázok 4: Počet obyvateľov maďarskej a (česko)slovenskej národnosti v obci Streda nad Bodrogom**

Zdroj : vlastné spracovanie na základe údajov Szlovákiai Magyar Adatbank

## Záver

Po druhej svetovej vojne štáty bojovali s hospodárskou krízou, krajiny boli zničené a život ľudí bol zatažený navyše ešte aj rôznymi presunmi. Utečenci, vyhnanci, ľudia nútení opustiť svoje domovy hľadali útočisko a silu začať odznova budovať svoju existenciu. Historici venujúci sa podrobne danej problematike jednoznačne konštatujú, že presídlenie obyvateľov maďarskej národnosti do Maďarska ako aj vnútorný presun obyvateľov mal tragický dopad na maďarskú menšinu: rozbitie z etnického hľadiska jednotného územia na juhu Slovenska, zmena etnickej štruktúry, presuny v pomeroch celkovej populácie medzi obyvateľmi slovenskej a maďarskej národnosti v jednotlivých obciach, mestách, konfiškácia pozemkov, domov, a navyše aj psychická trauma, ktorú museli prežiť počas a po presídlení. Pre jednoduchého človeka to bola z psychologického ako aj sociologického hľadiska veľmi náročná a ťažká fáza. Osudy ľudí, ktorí sa stali súčasťou mechanických pohybov je vhodnejšie skúmať na lokálnej úrovni, kde sa môžu vykryštalizovať špeciálne procesy a udalosti, ktoré zasiahli nielen do života jedinca ale celej obecnej komunity. Daný vývoj sa mohol odlišovať od všeobecných konštatovaní. Súčasná historiografia sa problematike mechanického pohybu

venuje viac z politického a hospodárskeho hľadiska. Kým jednotlivé vzájomne sa ovplyvňujúce faktory, udalosti nebudú dôkladne prebádané aj na lokálnej úrovni, dovtedy predsudky najmä potomkov dotknutých strán budú bolestivé a živé. Práca teda otvorila ďalšie otázky, ktoré bude potrebné v budúcnosti preskúmať a následne publikovať prípadové štúdie. Ide napr. o to, aké faktory ovplyvnili etnický vývoj obcí, čo bolo špecifické v asimilačnom procese, ako to prežívali ľudia v jednotlivých obciach, aké boli reakcie obyvateľstva na tieto zmeny. Predložená práca poslúži ako základný materiál pre ďalší výskum na regionálnej úrovni a prípadové štúdie o jednotlivých obciach.

Štúdia vznikla v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0316/19 *Výmena obyvateľstva medzi Československom a Maďarskom – fakty a historické súvislosti v domácej a európskej politike.*

### Archívne materiály

Štátny archív v Košiciach, fond Oblastná úradovňa Osídľovacie úradu v Kráľovskom Chlmcí, Rôzne zápisnice 1946 – 1948, Spisy z roku 1948, inv. č. 20, š. 3. Nominálne výkazy osídlených uchádzačov domácich a reemigrantov podľa obcí a okresov a mesačné hlásenia predložené Osídľovaciemu úradu pre Slovensko, stav k 31.12.1947.

### Literatúra

GAJDOŠ, M., SJUSKO, I. 1999. Optácia obyvateľov Zakarpatska v československo-sovietskych vzťahoch v rokoch 1945 – 1947. In: *Človek a spoločnosť*, roč. 2, č. 3, s. 27-34, ISSN 1335-3608. [cit. 4-6-2021]. Dostupné na internete: [http://www.clovekaspolocnost.sk/jquery/pdf.php?gui=TWT6TUB34SFJTUY7BYIIDLUSV&fbclid=IwAR3cvc3wb\\_07uC9hUHcf3hRizphJLsQJ1aos-OdHdacNSTx3q3tQkQYeTyg](http://www.clovekaspolocnost.sk/jquery/pdf.php?gui=TWT6TUB34SFJTUY7BYIIDLUSV&fbclid=IwAR3cvc3wb_07uC9hUHcf3hRizphJLsQJ1aos-OdHdacNSTx3q3tQkQYeTyg)

POPÉLY, Á. 2002. A második világháború utáni belső telepítések Dél-Szlovákiában. In: *Fórum Társadalomtudományi Szemle*, roč. 6, č. 3, ISSN 1335-4361. [cit. 16-8-2021]. Dostupné na internete: <http://forumszemle.eu/2002/06/07/popely-arpad-a-masodik-vilaghaboru-utani-belső-telepítések-del-szlovakiaban/>

POPÉLY, Á. 2009. Výmena obyvateľstva medzi Československom a Maďarskom a menné zoznamy Maďarov určených na presídlenie. In: *Človek a spoločnosť*, roč. 12, č. 1, s. 79-93, ISSN 1335-3608. [cit. 21-6-2021]. Dostupné na internete: <http://www.clovekaspolocnost.sk/jquery/pdf.php?gui=A44B5F6279ZJERRFMWMA735X>

ROMSICS, I. 2000. Az újraosztott köztes-Európa. A térség szovjet uralom alá kerülése 1945 után. In: *Európai útas. Az európai együttműködés folyóirata*, roč. 11, č. 38, s. 6-15, ISSN 0866-272X.

SÁPOSOVÁ, Z. 2019. Presídlenie Slovákov z Maďarska do Československa (propagačná činnosť Československej presídľovacej komisie a sťažnosti slovenských presídľencov počas výmeny obyvateľstva). In *Človek a spoločnosť*, roč. 22, Supplement, s. 75- 91, ISSN 1335-

3608. [cit. 2-6-2021]. Dostupné na internete: <http://www.clovekaspolocnost.sk/UserFiles/article/files/156343866806-saposova.pdf>

SIMON, A. 2004. *Deportálás*. [cit. 25-9-2021]. Dostupné na internete: <https://adatbank.sk/lexikon/deportalas/>

STARK, T. 2001. Háborús népességmozgás a Kárpát-medencében (1938-1948). In: FARAGÓ, T., Őri, P. (eds.). *A központi Statisztikai Hivatal Népeségstudományi Kutatóintézetének 2001. évi történeti demográfiai évkönyve*. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, s. 389-411, ISBN 9637109838.

SZARKA, L. 2007. A csehszlovák-magyar lakosságcsere helye a magyar kisebbség tervezett felszámolásában 1945-1948 között. In: *Kisebbségkutatás*, roč. 16, č. 3, s. 415-430, ISSN 1215-2684.

Szlovákiai Magyar Adatbank. [cit. 30-7-2021]. Dostupné na internete: <https://adatbank.sk/>

ŠUTAJ, Š. 1993. *Maďarská menšina na Slovensku v rokoch 1945 – 1948*. Bratislava : Veda, ISBN 80-224-0209-5.

ŠUTAJ, Š. 2013. Rokovania o mieri s Maďarskom a ich vplyv na postavenie maďarskej menšiny na Slovensku. In: *Asta Universitatis Carolinae Iuridica*, roč. 59, č. 1, s. 277–298, ISSN 0323-0619. [cit. 24-8-2021]. Dostupné na internete: [https://karolinum.cz/data/clanek/624/Iuridica\\_1\\_2013\\_23\\_Sutaj.pdf](https://karolinum.cz/data/clanek/624/Iuridica_1_2013_23_Sutaj.pdf)

VADKERTY, K. 1996. *A deportálások. A szlovákiai magyarok csehországi kényszerközmunkája 1945–1948 között*. Pozsony: Kalligram, ISBN 8071491519. [cit. 15-5-2021]. Dostupné na internete: [https://adatbank.transindex.ro/html/alcim\\_pdf12075.pdf](https://adatbank.transindex.ro/html/alcim_pdf12075.pdf)

VADKERTY, K. 1997. A belső telepítés Szlovákiában (1945-1949). In: *Irodalmi Szemle*, roč. 40, č. 6-7, s. 58-64, ISSN 1336-5088.

VADKERTY, K. 2004. *Reszlovakizáció*. [cit. 25-9-2021]. Dostupné na internete: <https://adatbank.sk/lexikon/reszlovakizacio/>

VADKERTY, K. 2007. A belső telepítés Szlovákiában (1945-1949). In: MOLNÁR, I., SZARKA, L. (eds.). *Othontalan emlékezet. Emlékkönyv a csehszlovák-magyar lakosságcsere 60. évfordulójára*. Komárom: MTA Kisebbségkutató Intézet, s. 42-47, ISBN 978-963-06-2513-5. [cit. 2-9-2021]. Dostupné na internete: <https://kisebbssegkutato.tk.hu/uploads/files/archive/245.pdf>

VADKERTY, K. 2014. A csehszlovákiai magyarok felszámolásának terve és gyakorlata 1945-1948 között. In: RABI, L. (ed). „MAĐARI ZA DUNAJ!” *Felvidéki magyarok kitelepítése és deportálása 1945-1948 között. Szöveggyűjtemény a korszak tanulmányozásához*. Kecskés László Társaság, ISBN 978-963-88929-2-8. [cit. 16-7-2021]. Dostupné na internete: [http://www.klt.hu/docs/felvideki\\_magyarok\\_kitelepítése.pdf](http://www.klt.hu/docs/felvideki_magyarok_kitelepítése.pdf)



**Adresa autorov**

Mgr. Zlatica Sáposová, PhD.  
Centrum spoločenských a psychologických vied SAV  
Spoločenskovedný ústav  
Karpatská 5  
040 01 Košice  
E-mail: [saposova@saske.sk](mailto:saposova@saske.sk)

Mgr. Miroslava Gallová, PhD.  
Centrum spoločenských a psychologických vied SAV  
Spoločenskovedný ústav  
Karpatská 5  
040 01 Košice  
E-mail: [gallova@saske.sk](mailto:gallova@saske.sk)

# Pracovná motivácia vo vzťahu k osobnostným črtám jednotlivca

## Work Motivation in Relation to Individual Personal Features

Marcel Orenič

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-06>

### Abstract

In the article, we focused on the topic of work motivation in relation to the personality traits of an individual. The article is divided into two parts. The first part is the theoretical part, the second part is empirical together with a summary. The theoretical part is devoted to the theoretical basis of various authors who dealt with the issue of motivation and the concept of personality. In the empirical part, we focused on the research, which we carried out using a questionnaire. We then processed it and analyzed the results. In the end, we summarized the research and tried to suggest possible solutions to the so-called recommendations for practice.

**Keywords:** motivation, work motivation, personality, questionnaire.

### Úvod

Každá organizácia si praje mať takých zamestnancov, ktorí budú svoje pracovné povinnosti vykonávať na maximum a tým prinášať organizácii zisk. Na to však potrebuje týchto zamestnancov správne a efektívne motivovať. Dôležité je aj prihliadať na osobnosť konkrétneho jedinca, pretože každý je iný. V dnešných časoch sa slovo motivácia v organizácii skloňuje oveľa častejšie, ako to bolo v minulosti a to nielen zo strany zamestnávateľov, ale aj so strany zamestnancov. Obidve strany si uvedomujú, že ľudia a ich potenciál sú kľúčové pre úspešné fungovanie. Dôležité je mať kvalifikovaných zamestnancov, ale ak si podnik dokáže udržať svojich zamestnancov dlhodobu, môže postupom času získať aj odborníkov, ktorí budú pre firmu predstavovať veľký prínos. Ako to majú dosiahnuť? Táto otázka je významnou súčasťou práce riadiacich zamestnancov a manažérov podniku. Jednou z odpovedí je spomínaná motivácia. Ak je zamestnanec v pracovnom procese spokojný, ovplyvňuje tým dosiahnutie plánovaných, ak nie lepších výsledkov podniku. Veď ako hovoril Henry Ford: „*Jeden spokojný zamestnanec urobí viac ako traja nespokojní zamestnanci*“ (Sedlák, 1997)

Článok je rozdelený do dvoch častí. V prvej teoretickej časti sme priblížili a vysvetlili pojmy, teórie od rôznych autorov, ktorí sa problematikou motivácie zaoberali prípadne zaoberajú. V empirickej časti sme sa zamerali na analýzu, ktorú sme uskutočnili pomocou dotazníkového prieskumu. Ten sme podrobnejšie rozpracovali a zaoberali sa tým, ako dlho

respondenti pre podnik pracujú, ako ich práca naplňa, aká je spokojnosť s pracovným ohodnotením, vzťahmi na pracovisku, kariérnym rastom a samozrejme aj tým, čo ich v práci najviac motivuje. V závere sme z výsledkov analýzy navrhli výstupy resp. odporúčania pre prax.

## 1. Pracovná motivácia

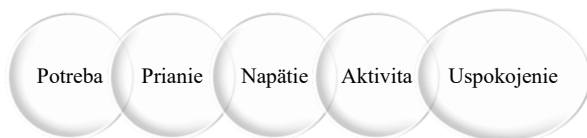
V súčasnosti je veľké množstvo teórií, ktoré sa zaoberajú pracovnou motiváciou. Preto by malo byť spoločným východiskom, zdôraznenie významu motivácie pre výkon zamestnanca (Růžička 1992, s. 30 – 33). Ich úlohou je vysvetliť, prečo zamestnanci konajú pri práci určitým spôsobom a prečo vynakladajú svoje úsilie. Doposiaľ však nemôžeme vyhlásiť, že niektorá zo známych teórií pracovnej motivácie je všeobecne prijímaná, prípadne, že je dominantnou (Štikar 2003, s. 229 – 233).

Ak to vysvetlíme jednoduchšie, pojem pracovná motivácia v podstate odpovedá na otázku, prečo človek pracuje, prečo vlastne dosahuje určitý výkon, prečo chce dosiahnuť nejakú tu pracovnú pozíciu. Preto môžeme vyjadriť pojem pracovná motivácia ako celkový prístup zamestnanca k pracovným úlohám, jeho pracovnú ohotu (Bedrnová, Nový 1994, s. 191). Tento termín je vyjadrením ľudskej ochoty pracovať. Ale práca nám nezabezpečuje iba obživu, ale spolu s motiváciou prináša aj uspokojenie z dosiahnutých výsledkov a ocenenie (Štikar 1996, s. 112 – 115). Človek je vždy motivovaný k plneniu pracovných povinností, ale pracovná motivácia môže byť objektívne pozitívna alebo negatívna. Z toho vyplýva, že smeruje k zvládnutiu úlohy, ale aj k jej nesplneniu a obchádzaniu. Preto z tohto hľadiska rozlišujeme tri druhy motívov, ktoré pôsobia na pracujúceho človeka:

1. Aktívne motívy – tieto motívy priamo podnecujú pracovný výkon, ako napríklad snaha presadiť sa prípadne získať finančné ohodnotenie.
2. Podporujúce motívy – tieto vytvárajú priestor pre pôsobenie aktívnych motívov, ako napríklad dobrá pracovná atmosféra a dobré vzťahy na pracovisku.
3. Potláčajúce motívy – tieto odvádžajú človeka od pracovného výkonu a vedú ho k nepracovnému správaniu, ako potreba pobaviť sa s kolegami na pracovisku, alebo dať si cigaretu. (Růžička 1992, s. 34)

### 1.1 Proces pracovnej motivácie

Letovancová (2002, s. 104) hovorí: „*Motivácia nie je jednorazový akt*“. Ide o proces, ktorý má cyklický charakter. Motivačný proces je proces, ktorý netvorí iba hmotné stimuly, ale je podmienený aj osobnosťou zamestnanca. Tento proces predstavuje to, že existujú určité vnútorné motívy. Majtán (2003) vo svojej knihe uvádza takzvaný motivačný reťazec, ktorý sa skladá z piatich ľudských motívov.



**Obrázok 1: Motivačný reťazec**

Zdroj: Letovancová (2002)

Podľa tohto reťazca sa potreba stáva motívom vtedy, ak nastane prahová intenzita a tá následne aktivuje konanie človeka. Preto môžeme tvrdiť, že nie každá potreba sa stane pracovným motívom. Ak však motív existuje a naďalej pôsobí na správanie človeka a vyvolá napätie, ktoré spôsobí činnosť, a to vedie k uspokojeniu motívu. To, by malo následne priniesť spoločenský alebo aj osobný úžitok. Na správanie má však vplyv osobnosť človeka, jeho výchova a samozrejme aj jeho skúsenosti. Vplyvom týchto faktorov príde k rozhodnutiu o konaní a správaní, o intenzite aktivity a vytrvalosti ak nastanú prekážky. Potom posúdi organizácia prínos zamestnanca vo vzťahu k jej fungovaniu a k úspešnosti. Miera dosiahnutia cieľov však určuje výšku odmeny, ktorú zamestnanec dostane. Ten následne hodnotí odmenu a posúdi, do akej miery uspokojil motív. Dosiahnutý efekt tak eliminuje nedostatok, čiže uspokojí jeho motív, tým pádom prestáva existovať. Ak sa stane pre zamestnanca motivácia nezaujímavá alebo sa rozhodne nevynakladať už viac úsilie a prekonávať prekážky, následne motív zaniká. Ak ho dosiahnutie uspokojuje, dochádza k posilneniu správania na výkon. (Gibson, a kol., 1988)

## 1.2 Teórie pracovnej motivácie

Pri vypracovaní motivačných teórií, sme sa snažili zistiť aké faktory a akým spôsobom najviac ovplyvňujú motiváciu človeka. Motivačné teórie rozdeľujeme na dve skupiny:

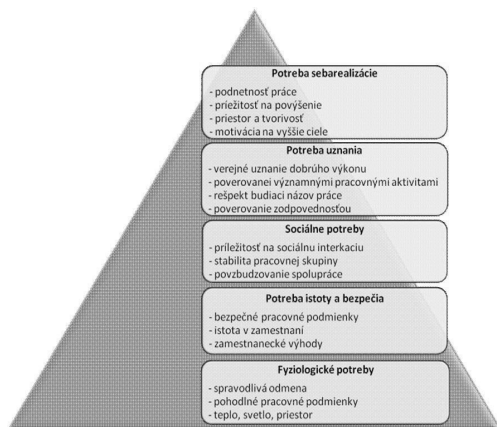
1. Teórie zamerané na obsah, ktoré skúmajú príčiny motivácie:
  - a) Maslowova hierarchia potrieb,
  - b) Herzbergová dvojfaktorová teória,
  - c) McClellandová teória troch kategórií potrieb.
2. Teórie zamerané na priebeh motivačného procesu:
  - a) teória očakávania,
  - b) teória spravodlivosti,
  - c) teória posilnenia (Armstrong 2007, s. 210).

### 1.2.1 Maslowova hierarchia potrieb

Táto teória je jednou z najznámejších teórií motivácie. Podstatou je vymedzenie potrieb človeka, ako zdroj základných motívov jeho konania. Tieto potreby sú usporiadané v poradí,

ktoré odrážajú podstatu v celej štruktúre potrieb. Všeobecne platí, že nižšie potreby sú významnejšie a ich aspoň čiastočné uspokojenie je podmienkou pre vznik menej naliehavých a vývojovo vyšších potrieb. Je však dokázané, že uspokojovanie vyšších potrieb môže napomôcť k uspokojovaniu nižších potrieb.

Základom tejto teórie je, že človek stále po niečom túži a aj keď uspokojí jednu potrebu, okamžite sa objaví nová potreba. Na tento problém sa zamerl americký psychológ Abraham Maslow, ktorý identifikoval päť základných kategórií potrieb, ktoré hierarchicky usporiadal. Tým, že u človeka uspokojíme nižšie potreby, okamžite sa vynoria vyššie potreby. Nemôžeme si však myslieť, že tým, že uspokojíme nižšie potreby, neprestanú tieto potreby už existovať a človek už nebude po týchto potrebách túžiť, prípadne ich nevyhnutne potrebovať, ako napríklad pocit hladu a nasledovnú potrebu nasýtenia. Práve preto, že uspokojíme tie nižšie potreby sa pre človeka stanú dominantnými vyššie potreby (Armstrong 2007, s. 224).



**Obrázok 2: Maslowova hierarchia potrieb**

Zdroj: Raabe (2008, s. 210)

Hierarchické potreby v Maslowovej hierarchii potrieb vyjadrujeme tak, že základňou sú fyziologické potreby, ktoré ak človek uspokojí posúva sa na vyšší stupeň pyramídy až nakoniec dosahuje vrchol tejto pyramídy, ktorý predstavuje potrebu sebarealizácie. Prvé štyri kategórie týchto potrieb uplatňujú princíp redukcie. To znamená, že ak je potreba odstránená sú odstránené aj podmienky vzniku. Najvyššia kategória, čiže potreba sebarealizácie sa označuje ako rastová potreba, a tá nemôže byť nikdy uspokojená, pretože hranice rastu a rozvoja u človeka sú neobmedzené.

Táto teória už bola mnohokrát výskumne overovaná, ale získala iba čiastkovú empirickú podporu. Aj v dnešnej dobe je kritizovaná pre svoju nepružnosť a nekompromisnosť. Ale aj vďaka týmto zisteniam je pre svoju celosvetovú rozšíriteľnosť, ľahkú aplikovateľnosť široko používaná vo firemnej praxi (Armstrong 1999, s. 301). Maslowova teória potrieb našla svoj odraz aj v psychológii organizácie a základné kategórie potrieb sú aplikované aj na pracovnú oblasť a motiváciu človeka v práci.

Medzi fyziologické potreby zaraďujeme v práci mzdu, ktorá človeku umožňuje zabezpečiť si obživu, bývanie, oblečenie atď. Ak mzda pre človeka predstavuje uspokojivú úroveň, začne pociťovať inú úroveň a tou je potreba istoty alebo bezpečia, ktorú môže prirovnať v rámci pracovnej motivácie k istote zamestnania. Človek, ktorý sa neobáva o stratu svojho pracovného miesta, pociťuje ďalšiu z potrieb, a tou sú medziľudské vzťahy a začlenenie sa do kolektívu, čo môžeme zaradiť medzi sociálne potreby. Po tejto potrebe sa objaví potreba uznania a úcty, ktorá sa spája so získaním určitej pozície v práci. Na úplnom vrchole je potreba sebarealizácie, kde človek chce pociťovať naplnenie z práce, priestor pre tvorivosť a schopnosti. (Armstrong, 2009)

Pri aplikácii týchto hierarchických potrieb na pracovisku sa môže narážať na problémy týkajúce sa odlišnej skladby motívov u jednotlivcov. To znamená, že pre niekoho mzda nemusí predstavovať najzákladnejšiu potrebu, pretože zamestnanec ju môže pociťovať ako nástroj, ktorého výška mu prinesie úctu okolia, a tým pádom mu prinesie uspokojenie a uznanie. Ale aj napriek týmto problémom prináša nové podnety pri motivovaní zamestnancov. Preto je potrebné na základe motivácie vypracovať koncepciu hodnotenia zamestnancov a pritom nezabúdať na aspekty v oblasti riadenia ľudských zdrojov, ako vyjadrenie uznania zamestnanca a zabezpečenie možnosti jeho rozvoja. (Dvořáková a kol. 2007, s. 171)

### 1.2.2 Herzbergová dvojfaktorová teória

Herzbergová dvojfaktorová teória je po Maslowovej hierarchii potrieb druhou najčastejšie citovanou teóriou pracovnej motivácie. Táto teória je označovaná aj ako hygienická motivačná teória.

Americký profesor psychológie Frederick Herzberg vďaka výskumu rozšíril dve skupiny faktorov, ktoré motiváciu a spokojnosť človeka ovplyvňujú. Rozdelil ich do dvoch skupín faktorov, ktoré predstavujú:

1. Hygienické faktory (dissatisfiers), môžeme zaradiť medzi vonkajšie faktory, kde ich nedostatok vedie k nespokojnosti zamestnanca. Avšak pri dostatku týchto faktorov nevedie zamestnanca k zvýšeniu aktivity, nakoľko ich pracovníci berú ako fakt. Patria sem napríklad mzda, personálne riadenie, istota práce, medziľudské vzťahy so spoluzamestnancami (Letovancová 2002, s. 110).
2. Motivačné faktory (satisfiers), môžeme zaradiť medzi vnútorné faktory, ktoré

predstavujú vzťah zamestnanca k pracovnej činnosti. Svojím pozitívnym ladením vytvára pracovnú spokojnosť a je podnetom, ktorý vedie k aktivite zamestnanca a tým pádom k vyššiemu výkonu. Za motivátory Herzberg považuje faktory, ktoré súvisia s prácou samou. Takými to motivačnými faktormi sú samotná práca, možnosť rozvoja, čiže osobného rastu, uznanie a podobne (Adair 2004, s. 65 – 66).

**Tabuľka 1: Herzbergové rozdelenie hygienických a motivačných faktorov**

Hygienické faktory (dissatisfiers)	Motivačné faktory (satisfiers)
Mzda	Úspech
Politika a riadenie organizácie	Uznanie
Personálne riadenie	Obsah práce
Interpersonálne vzťahy	Zodpovednosť
Fyzické podmienky práce	Povýšenie
Istota zamestnania	Možnosť rozvoja

**Zdroj:** Dvořáková a kol. (2007, s. 172)

Táto teória však nebola prijatá bez výhrad, pretože bolo kritizované predovšetkým prevedenie výskumu a fakt, že hranica medzi hygienickými a motivačnými faktormi nie je taká striktná a podlieha individualite jednotlivca a jeho motívov. Napríklad uvádza, že mzda, ktorú Herzberg označil ako hygienický faktor, môže u niektorých zamestnancov pôsobiť ako motivačný faktor, ak ju jedinec berie ako ohodnotenie jeho výkonu a vníma to, že medzi dosiahnutým výkonom a odmenou nastáva súvislosť (Dvořáková a kol. 2007, s. 172 – 173). Herzberg svojimi poznatkami a zisteniami došiel k názoru, že spokojnosť a nespokojnosť tvoria niečo nepretržité, pričom spokojnosť a nespokojnosť tvoria hraničné body. Vyjadril to slovami, že ak nie je človek spokojný, to ešte neznamená, že musí byť nespokojný. Tu je zaujímavé položiť si otázku, ktorou sa zaoberali viacerí autori, ako sa tieto dva faktory kombinujú pri motivovaní zamestnanca (Berryová 2009, s. 256). Herzbergová dvojfaktorová teória mala výrazný vplyv na koncepty obohacovania práce, ktoré hľadali také pracovné miesta, ktoré budú maximalizovať príležitosti k dosiahnutiu vnútorného uspokojenia z práce a tým sa bude prispievať k zlepšeniu kvality pracovného života (Armstrong 1999, s. 354).

Herzbergová teória zapríčinila rad procesov ako „job enrichment“, čo v preklade znamená obohatenie práce a to v takom zmysle, že práca je navrhnutá tak, aby mala zaujímavé a náročné úlohy, ktoré si môžu vyžadovať viac zručností a môžu zvýšiť mzdu, alebo „job enlargement“, čo znamená rozširovanie práce, ktoré vďaka zabezpečeniu pestrosti práce,

väčšej autonómie a zodpovednosti zamestnancov prispieva k zvýšenej spokojnosti zamestnancov. (Bélohávek, 1996)

### 1.2.3 McClellandová teória troch kategórii potrieb

Táto teória pramení z názoru amerického psychológa Davida McClellanda, ktorý rozlíšil u ľudí tri kategórie potrieb, ktorých kombináciou disponuje každý človek. U niektorých jedincov jedna z kategórii prevláda a tak ovplyvňuje ich konanie. Táto teória, čiže teória McClellanda a jeho spoluzamestnancov, má najvyšší význam a potenciálnu hodnotu pre manažérov. Rozlišuje tieto tri potreby:

1. Potreba úspechu (need for achievement). Jedinci, ktorí majú vysokú potrebu úspechu si kladú stredne ťažké, ale zato dosiahnuteľné ciele. Je pre nich dôležitejší osobný úspech ako odmena prameniaca z tohto úspechu. Túto odmenu však neodmietajú, ale majú lepšie zadost'učinenie a pocit z vyriešeného problému oveľa lepší, ako finančnú odmenu prípadne pochvalu. Pri takýchto zamestnancov je dôležitá konkrétna spätná väzba na ich pracovný výkon, ktorú si cenia viac ako finančné ohodnotenie.
2. Potreba moci (need for power). Takéto osoby potrebujú niekomu vládnúť, mať autoritu, moc, byť vplyvný a dosahovať prestíž. Ale aj napriek takýmto vlastnostiam vedia byť odhodlaní, lojálni a verní organizácii, v ktorej pracujú.
3. Potreba priateľských vzťahov (need for affiliation). Pre takýchto zamestnancov sú dôležité vzťahy na pracovisku. Na prvé miesto kladú to, že tvoria v kolektíve akúsi pracovnú rodinu, kde prevládajú dobré medziľudské vzťahy, dôvera, ochota pomôcť kolegov. Sú to predovšetkým tímoví hráči, ktorí uprednostňujú spoluprácu pred súťažou. (Brooks 2006, s. 196)

### 1.3 Osobnosť

*„Pokiaľ vaša organizácia postupuje správne, nedovolí zajtrašim vodcovským osobnostiam, aby vo svojich funkciách stagnovali. To neznamená, že by títo ľudia mali byť každoročne prekladani do iných funkcií skôr, než sa budú musieť vyrovnat' s následkami svojich omylov! Musia mať čas na to, aby dosiahli nejaké ciele, aby si vybudovali nejakú povest'“. (John Adair, 2004)*

V dnešnom svete sa ľudské zdroje považujú za významný činiteľ ovplyvňujúci výkon celej spoločnosti. Každý zamestnanec disponuje špecifickými osobnostnými črtami, ktoré ovplyvňujú či už jeho prácu, výkon, ale aj vzťahy na pracovisku. Práve preto, by vnímanie týchto individuálnych rozdielov a základných charakteristík u jedinca malo byť samozrejmosťou. (Nakonečný, 2005)

Osobnosť, latinsky „*personalitas*“ nie je vôbec jednoduché výstižne a stručne pomenovať. V bežnej reči sa poníma v tom zmysle, že niekto je osobnosť. Môžeme povedať,



že má hodnotiaci charakter a pomenúva niekoho, kto je známa, slávna prípadne výnimočná osoba. No v psychologickom ponímaní sa tento pojem pokúsilo vysvetliť už viac než 150 rôznych teoretických koncepcií (Smékal 2002, s. 328).

Za zakladateľa psychológie osobností ako samostatnej vednej disciplíny bol považovaný Gordon Willard Allport, ktorý v 30-tých rokoch minulého storočia definoval približne päťdesiat definícií osobnosti (Nakonečný 1998, s. 29). Podľa Allporta je osobnosť „*dynamická organizácia psychofyzických systémov vnútri individua, ktorá determinuje jeho prispôbenie sa prostrediu a jeho charakteristické spôsoby správania a prežívania*“ (Hartl 1993, s. 131). Pavol Řičan definuje osobnosť ako „*individuum chápané ako integrácia k sebarealizácii v interakcii so svojím prostredím*“ (Balcar 1991, s. 17). Komplexnejšiu definíciu poskytujú Nakonečný (2009, s. 10), ktorý uvádza, že „*osobnosť je pomenovanie pre ten individuálny celok dispozícií k psychickým reakciám, ktorý spôsobuje, že v tej istej situácii reagujú rôzni ľudia rôzne, práve preto, že ich subjektívne spracovávajú, a že tieto reakcie vykazujú určitú jednotnosť čítania, myslenia, vnímania, predstáv a snáh*“.

Aj napriek tomu, že sa každá vedná disciplína snaží o vymedzenie najpodstatnejších znakov, vždy vychádza z nejakej teórie prípadne skúmania. Preto vymedzenie pojmu „*osobnosť*“ nemá formálnu zhodu (Balcar 1991, s. 18 – 19). Zároveň sa pohľady na osobnosť odlišujú aj v tom, či je to celok ľudského duševného života, ktorý funguje zo seba samého, alebo či je tvorený vzťahmi, do ktorých sám vstupuje (Smékal 2002, s. 18).

### 1.3.1 Teórie osobnosti

Tak ako pri definícii aj pri teórii osobnosti existuje mnoho rôznych teórií. Pre ucelený pohľad na túto problematiku uvedieme teórie, ktoré prispeli k pochopeniu ľudskej osobnosti, a taktiež sa stali základom pre mnohé nadväzujúce teórie. Patria sem:

- psychoanalytický smer, neopsychoanalýza, behaviorizmus, neobehaviorizmus, gestalt psychológia, humanistická psychológia, fenomenologizmus a existencializmus, kognitívne teórie osobnosti, rysový prístup a faktorová analýza (Drapela 2008, s. 21 – 22).

### 1.3.2 Štruktúra osobnosti

Štruktúra osobnosti sa zaoberá otázkou čo tvorí osobnosť. Pojem štruktúra osobnosti vyjadruje vnútorne usporiadanie osobnosti a stálosť jej psychických vlastností alebo rysov (Bedrnová, Nový 2002, s. 325). Tie sú základom pre správanie a prežívanie človeka v rôznych situáciách. Úlohou štruktúry osobnosti je pomenovať, čo sa v správaní človeka prejaví v určitých situáciách (Balcar 1991, s. 31). V súčasnosti sa používajú tri rôzne vzorce na popis štruktúry osobnosti a to: faktorový popis, vrstvomý popis a typologický popis.

### 1.3.3 Osobnostné predpoklady v pracovnom prostredí

Psychológia osobnosti z hľadiska stanovenia a rozboru jeho vlastností, ktoré sú prítomné pri práci, a ktoré sa v konkrétnej pracovnej oblasti zdajú byť podstatné pri vykonávaní práce, je veľmi rozsiahla a stále napredujúca. (Herzka, Fuksová, 2009)

V pracovnej psychológii sa na osobnosť z hľadiska pracovných činností nahliada ako na mnohoúrovňovú integráciu. Upriamiť pozornosť je nutné na praktické využitie výsledkov z výskumu v pracovnej činnosti a vzťahy tejto činnosti k psychickým vlastnostiam, ktoré umožňujú činnosť na jednej strane a na druhej strane sú modifikované a utvárané prácou. (Hametová 2004, s. 3 – 4)

Najnovšie štúdie, ktoré sa zaoberali faktami osobnosti podstatných pre pracovné zaradenie riešili tieto témy:

- kognitívne schopnosti, psychické a psychomotorické schopnosti, svedomitosť, emočná stabilita, sociálne správanie, motivácia a sebavedomie.

Podľa Andersona je osobnosť viac než len všeobecná inteligencia a svedomitosť, je inšpirovaná najnovšími pohľadmi na osobnostné faktory, ktoré sú podstatné na uskutočnenie práce. Jednu z najnovších pohľadov na skúmanie osobnosti v pracovnom kontexte prináša nemecká personálna psychológia, ktorej predstaviteľmi sú R. Hossiep a M. Paschen (2003). Na základe analýz doterajších poznatkov vytvorili 14 charakteristík osobnosti. Pri tvorbe týchto charakteristík sa nesnažili o vytvorenie nového modelu, ale vychádzajú už z existujúcich konceptov. Autori ich zoskupili do štyroch dimenzií. Nazývame ich trsy osobnosti v pracovnom kontexte a sú to:

- Pracovná orientácia, pracovné správanie, sociálne kompetencie a psychická konštitúcia (Hossiep, Paschen 2003, s. 21).

## 2. Popis a charakteristika výskumu

Metód využívaných pri analýze motivácie je veľké množstvo. My sme využili metódu sociologického opytovania, realizovanú pomocou techniky dotazníka, ktorý umožňuje za krátky čas zozbierať dostatočné množstvo informácií. Dotazník patrí k špecifickým technikám, ktorých zhromažďovanie údajov sa zakladá na dopytovaní osôb. Je charakteristický tým, že je určený pre hromadné získavanie údajov na štatistické spracovanie. Na základe toho je možné zachytiť názory, postoje, očakávania a predstavy respondentov, ich záujmy, odmietané elementy prostredia a podobne (Růžička, 1992). Pri príprave je potrebné starostlivo voliť otázky, ich formuláciu, ich štylizáciu a poradie (Sahm, 1975).

V rámci výskumného riešenia budeme skúmať motiváciu a spokojnosť zamestnancov v súkromnom sektore. Cieľom bolo zistenie a preskúmanie vzťahov medzi motiváciou a osobnostnými prvkami respondentov.

K spracovaniu výskumu sme použili spomínaný dotazník, ktorý obsahoval 19 otázok

zameraných na spokojnosť v práci, pracovné vybavenie, ohodnotenie ich pracovného výkonu, ale aj pracovnými vzťahmi na pracovisku, medzi zamestnancami a nadriadenými. Celkovo sme oslovili 80 zamestnancov, z čoho nám bolo ochotných vyplniť dotazník 44 respondentov, ale len 41 respondentov odpovedalo na všetky otázky, no našli sa aj také, ktoré neboli vypracované úplne, prípadne nebol vyjadrený názor respondenta. Počet takýchto dotazníkov bol tri. Dotazník bol anonymný, dobrovoľný a výsledky sú použité iba na účely tohto výskumu, ktoré slúžia ako predstava o tom, ako sú pracovníci motivovaní vo svojich zamestnaniach. Otázky boli neformálne členené do 3 častí. Prvá časť bola zameraná na bližšie spoznanie respondenta, druhá časť približovala pracovnú pozíciu a koľko rokov má odpracovaných dotyčný respondent a posledná časť sa týkala motivácie, vzťahov a osobnostných čŕt na základe priorit respondenta.

## 2.1 Interpretácia výskumu

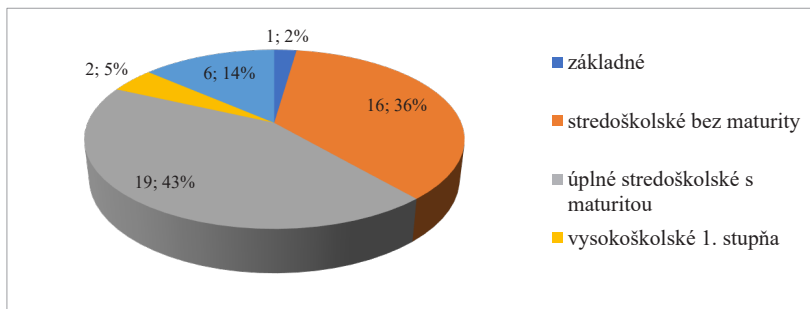
V prvej otázke sme sa pýtali na pohlavie. Zo 44 opýtaných bolo 30 respondentov mužského pohlavia a 14 ženského pohlavia, čo percentuálne predstavuje 68% mužov a 32% žien. Z toho vyplýva, že väčšiu prevahu malo mužské pohlavie.

Otázka č. 2 predstavuje vekové kategórie opýtaných, kde najviac respondentov sa nachádzalo v škále medzi 46 – 55 rokov, čo predstavuje 15 opýtaných a v percentách to značí 34%. Najmenej respondentov konkrétne dvaja sa nachádzajú v škále menej ako dvadsať rokov, čo predstavuje 5%. Ďalej nasledujú 56 a viac roční, kde odpovedalo 7 respondentov, čiže 16%, 8 respondentov sa nachádza v rozpätí 21 – 35 rokov, čo predstavuje 18% a 12 respondentov bolo vo vekovej kategórii 36 – 45 rokov, čo predstavuje 27%.

V tretej otázke sa snažíme zistiť rodinný stav opýtaných osôb. Pýtali sme sa, či sú respondenti slobodní, v prípade ženského pohlavia slobodné, ďalej či sú ženatí prípadne vydaté, tiež mohli títo respondenti svoj rodinný stav vyjadriť či sú rozvedení alebo či ovdoveli. Zo 44 opýtaných najviac respondentov konkrétne 25 je zadaných, čiže ženatých, v prípade ženského pohlavia sú respondentky vydaté, čo predstavuje až 57%. Nasledujú nezadaní zamestnanci, ktorých je 9, čo percentuálne predstavuje konkrétne 20%. 7 respondenti boli rozvedení v prípade žien boli respondentky rozvedené, takmer 16% a posledných 7% opýtaných, konkrétne 3 ovdoveli.

Medzi posledné otázky, v ktorých sa snažíme spoznať respondenta bližšie je otázka ohľadom dosiahnutého vzdelania. V tomto prípade mali respondenti možnosť vybrať si z piatich alternatív, konkrétne ide o základné vzdelanie, stredoškolské bez maturity, stredoškolské s maturitou, vysokoškolské 1. stupňa a vysokoškolské 2. stupňa a vyššie. Najviac respondentov ukončilo stredoškolské vzdelanie s maturitou konkrétne sa jedná o 19 zamestnancov, čiže 43%. Ďalšou skupinou sú respondenti, ktorí ukončili stredoškolské vzdelanie výučným listom konkrétne ide o 16 opýtaných, čo percentuálne vyjadruje 36%.

Vysokoškolské vzdelanie 2.stupňa a vyššie malo 6 opýtaných, percentuálne ide o 14%. 1.stupeň vysokoškolského vzdelania mali dosiahnutí 2 respondenti, čo predstavuje 5% opýtaných a základné vzdelanie mal jeden respondent, takže percentuálne to vyjadrime 2%.

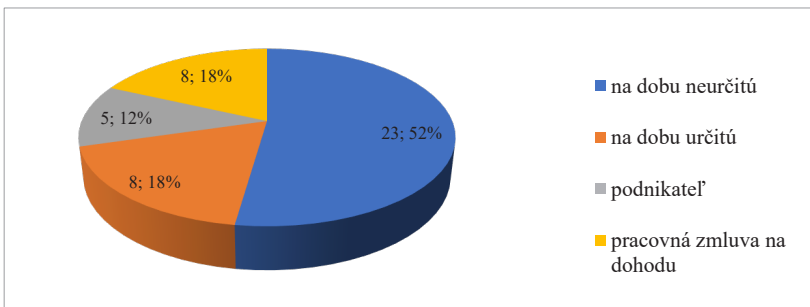


**Graf 1: Dosiahnuté vzdelanie respondentov**

Zdroj: autor

Zistili sme už koľko z opýtaných má mužské a koľko ženské pohlavie, vieme si predstaviť vekovú kategóriu, rodinný stav a dosiahnuté vzdelanie. Teraz sa budeme zameriavať konkrétnejšie na prácu, ktorú vykonávajú. V akej sfére pôsobia, či pracujú v gastronomickej sfére, aký druh pracovného pomeru majú vo svojej práci uzatvorený. Zisťovali sme na akej pracovnej pozícii a koľko rokov na nej pracujú.

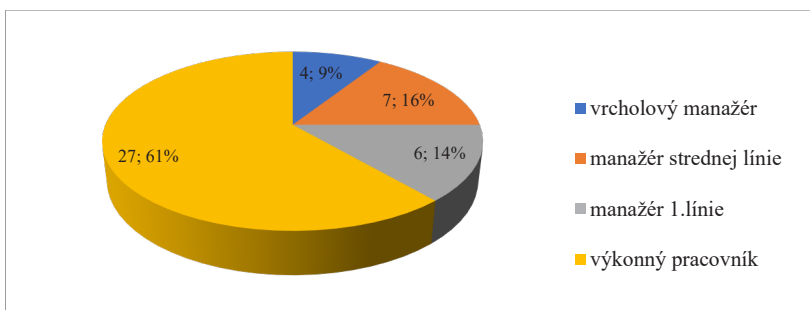
V grafe č. 2 sme sa zaujímali o pracovný pomer, ktorý majú naši respondenti uzatvorení. Mohli si vybrať z dvoch možností, ktoré boli dané, no v tretej možnosti mohli napísať iný druh pracovného pomeru, ktorý 13 respondenti aj využili. Najviac zamestnancov pracovalo na dobu neurčitú až 23 opýtaných, čo predstavuje 52%. Na dobu určitú majú uzatvorenú zmluvu ôsmi, takže 18% opýtaných. Ďalšou možnosťou bolo, že môžu uviesť iný druh, kde 5 respondenti boli podnikatelia, čiže 12% a 8 respondenti majú uzatvorenú pracovnú zmluvu na dohodu, čo z celkovo opýtaných predstavuje 18%.



**Graf 2: Druh pracovného pomeru**

Zdroj: autor

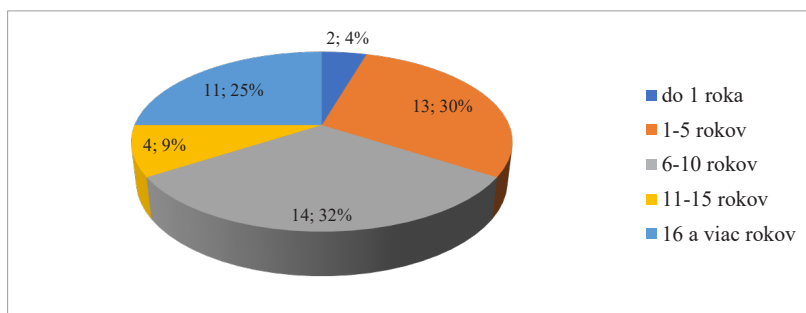
Šiesta otázka bola zameraná na pracovnú pozíciu. Pýtali sme sa respondentov na akej pracovnej pozícii pracujú, kde prvou z možností bola pracovná pozícia vrcholový manažér. Sem môžeme zaradiť top – manažérov, majiteľov firmy, riaditeľov podnikov a ako nám odpovedali piati respondenti v predchádzajúcej otázke, že sú podnikatelia, môžu byť zaradení medzi týchto vrcholových manažérov. Na túto možnosť odpovedali 4 opýtaní a v percentách to činí 9%. Druhou možnosťou bol manažér strednej línie, kde môžeme zaradiť prevádzkara, prípadne vedúceho prevádzky, ale aj ekonomicky úsek v podniku. Túto možnosť využilo 7 respondentov a percentuálne to predstavuje 16%. Manažérom 1.línie sú v ubytovacích a stravovacích zariadeniach šéfkuchári, hlavní čašníci, v pedagogickom poňatí sú to majstri odborného výcviku, ale aj zástupcovia vedúceho prevádzky na rôznych predajniach. Takýchto respondentov sa v našom dotazníku nachádzalo 6, čo predstavuje 14% opýtaných. Poslednou možnosťou boli výkonní pracovníci ako kuchári, zvárači, predavačky, šoféri a podobne. Z tejto škály pracovných pozícií sa v dotazníku nachádzalo najviac respondentov až 27, čo predstavuje 61% opýtaných.



**Graf 3: Pracovná pozícia respondenta**

Zdroj: autor

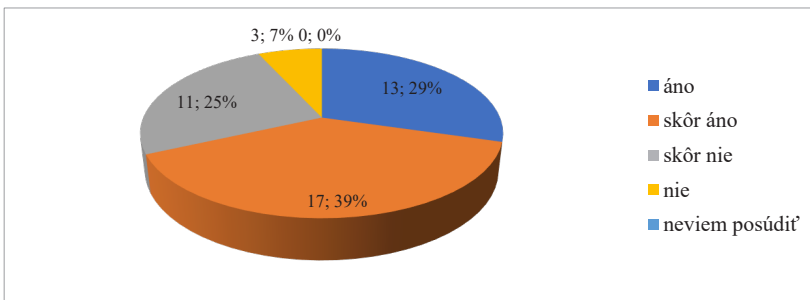
Siedma otázka pozostávala z piatich rozpätí, pričom každá z týchto odpovedí predstavovala roky odpracované na pozícii, ktorú respondenti zakružkovali v siedmej otázke. Najväčšie množstvo respondentov pracuje na svojej pozícii od 6 – 10 rokov, čo predstavuje 32%. Za nimi 30% opýtaných pracuje 1 – 5 rokov a 16 a viac rokov pracujú 11 respondentí. Poslední 2 respondenti pracujú na svojej pozícii menej ako rok, čiže 4% opýtaných.



**Graf 4: Počet odpracovaných rokov na pozícii**

Zdroj: autor

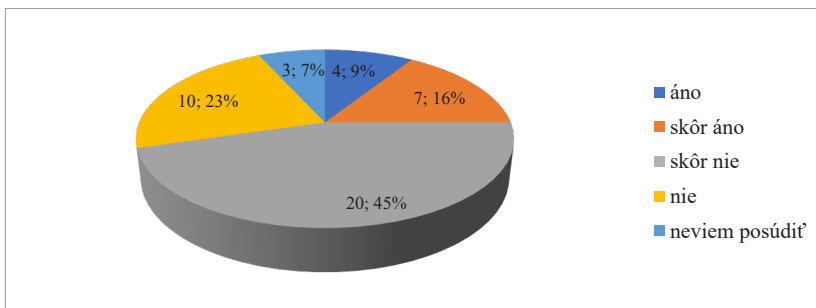
Ďalej sme sa snažili otázky v dotazníku postaviť tak, aby sme sa už konkrétnejšie zameriavali na motiváciu v práci. Preto v ôsmej otázke zisťujeme, či je pre respondentov ich práca zaujímavá a či ich táto práca naplňuje. Väčšina respondentov odpovedali skôr áno, čo po premietnutí do čísiel predstavuje 17 opýtaných a percentuálne vyjadrenie takmer 42%. 13 respondentov odpovedalo jednoznačne áno, kde môžeme povedať, že 32% z nich má svoju prácu rado. 11 respondentov práca skôr nenapĺňa, čo predstavuje 25% a 7% z nich, konkrétne 3 respondenti odpovedali, že ich práca nie je pre nich zaujímavá a ani zmysluplná. Poslednou z možných odpovedí bola odpoveď neviem posúdiť, čo v tomto prípade nevyužil žiaden z respondentov.



**Graf 5: Je pre Vás práca zaujímavá a zmysluplná**

Zdroj: autor

V grafe č. 6 vidíme ako sú zamestnanci spokojní s finančným ohodnotením za ich pracovný výkon, čo v ich prípade predstavuje mzdu. Jednoznačnú prevahu má tretia z možností, čo reprezentuje odpoveď skôr nie a tu 20 respondentov aj využilo, čiže takmer polovica konkrétne 45%. Ďalšou najčastejšou odpoveďou je odpoveď, že nie sú jednoznačne spokojní so svojou mzdou. Takmer 23% z nich, konkrétne 10 opýtaných. Na druhú stranu 7 opýtaných, im ich mzda skôr postačuje a sú s ňou spokojní. Percentuálne sa jedná o 16% opýtaných. 4 respondenti sú jednoznačne spokojní, takmer 10% a traja nevedia posúdiť či im ich mzda postačuje a či sú spokojní s ohodnotením svojej práce. Konkrétne ide o 7% z celkového počtu opýtaných.

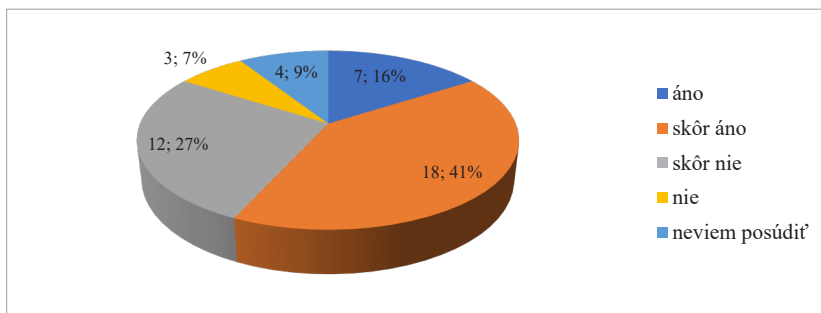


**Graf 6: Spokojnosť s finančným ohodnotením za pracovný výkon**

Zdroj: autor

Pri otázke č. 10 sme dostali jednoznačnú odpoveď. Zo 44 opýtaných nám 44 respondentov odpovedalo, že za svoj pracovný výkon by ako odmenu uprednostnili len finančnú odmenu, čo predstavuje rovných 100%.

Pri ďalšej otázke sme chceli zistiť, či sú zamestnanci spokojní vo svojej práci aj s vybavením firmy. Ide napríklad o technické vybavenie, osvetlenie, klimatizáciu, taktiež sem môžeme zaradiť čistotu pracovného prostredia a podobne. Väčšina takmer polovica z nich, konkrétne 18 respondentov sú skôr spokojní s pracovným prostredím. Percentuálne to vyjadruje 41%. Nasleduje 12 respondentov, ktorí zase skôr nie sú spokojní s pracovným prostredím vo svojom zamestnaní a jedná sa konkrétne o 27% respondentov. 7 z celkového počtu odpovedajúcich bolo jednoznačne spokojných, čo konkrétne predstavuje 16%. 3 respondenti sú jednoznačne nespokojní a v dotazníku túto možnosť aj využili. Títo respondenti predstavujú 7% z celkového počtu opýtaných. Poslednou piatou možnosťou, ktorú mali šancu respondenti použiť bola odpoveď, že nevedia posúdiť, či sú alebo nie sú spokojní s pracovným prostredím vo svojej práci. Túto možnosť využili 4 respondenti, konkrétne 9% z celkového počtu opýtaných.

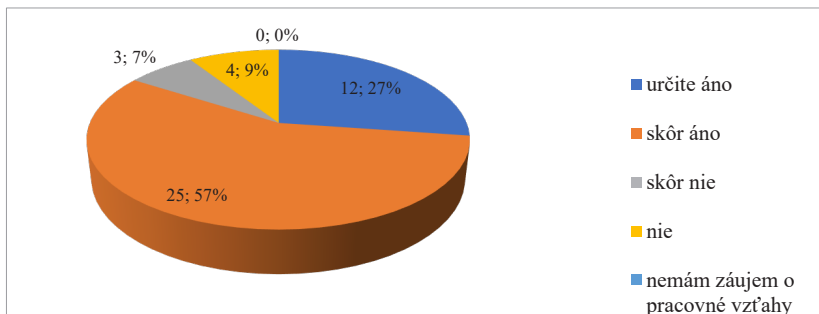


**Graf 7: Vyhovujúce pracovné prostredie**

Zdroj: autor

Nasledujúce otázky sú zamerané na vzťahy. Jedná sa o vzťahy na pracovisku, vzťahy s nadriadenými, ale aj so svojimi spoluzamestnancami. Konkrétne trinásť otázka poukazuje na to, či pre respondentov vzťahy na pracovisku majú význam. Ako vyplýva z dotazníka, najväčší počet opýtaných jednoznačne odpovedalo, že sú pre nich vzťahy na pracovisku skôr dôležité. Je ich viac ako polovica takmer 57% a v číslach sa pohybuje pri 25 opýtaných. Jednoznačne pre 12 respondentov sú vzťahy na pracovisku dôležité. Pre ďalších 3 respondentov skôr nie sú pracovné vzťahy dôležité a predstavujú 7%. Pre 4 respondentov jednoznačne vzťahy na pracovisku nie sú dôležité. Poslednou možnosťou v dotazníku bolo, že nemajú záujem o pracovné vzťahy, na ktorú neodpovedal ani jeden respondent.

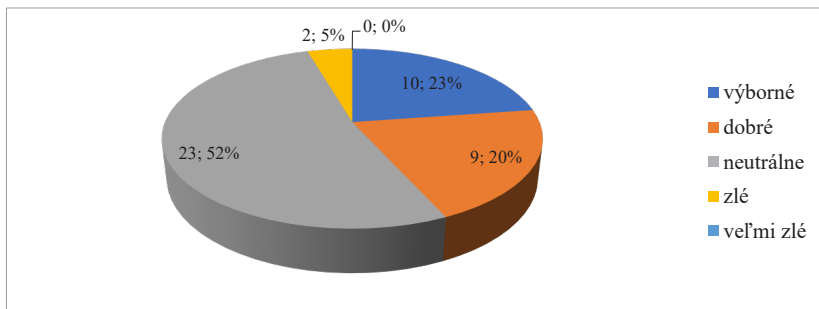




**Graf 8: Pracovné vzťahy na pracovisku**

Zdroj: autor

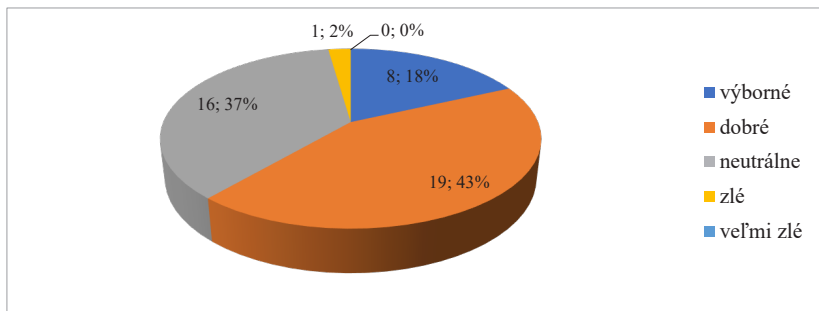
Otázka č. 13 sa zameriava na vzťahy s nadriadenými. Viac ako polovica ma neutrálne vzťahy s nadriadenými. Túto možnosť v dotazníku využilo 23 respondentov, konkrétne sa jedná o 52%. 10 respondentov má vzťahy s nadriadenými výborné. Konkrétne ide o 23% opýtaných. Na treťom mieste sa nachádza možnosť, kde zamestnanci majú dobré vzťahy s nadriadenými a túto možnosť aj 9 z nich využilo. Zlé vzťahy s nadriadenými majú 2 respondenti a veľmi zlé žiaden z opýtaných.



**Graf 9: Vzťahy s nadriadenými**

Zdroj: autor

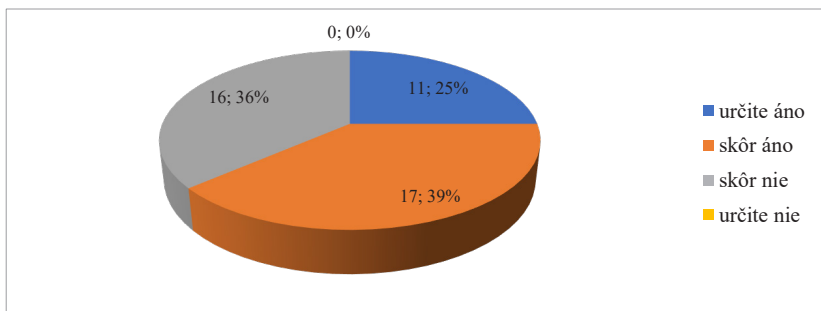
Posledné z kategórie vzťahov sú vzťahy so spoluzamestnancami (kolegami). Väčšina respondentov má buď vzťahy dobré (43%), neutrálne (37%) prípadne výborné (18%). Len 1 respondent pri vyplňaní dotazníka označil, že má s kolegami zlé vzťahy.



**Graf 10: Vzťahy so spoluzamestnancami**

Zdroj: autor

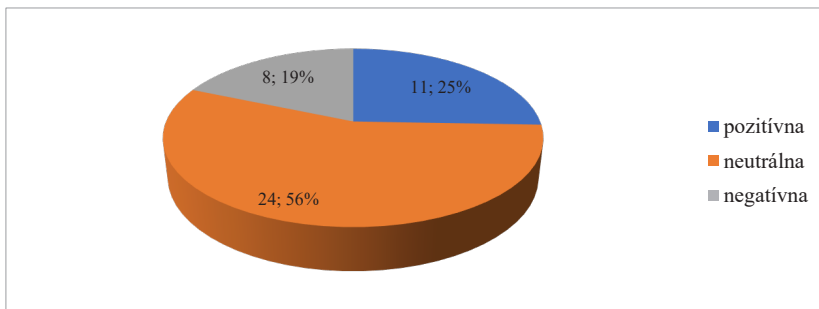
Ďalšou otázkou z dotazníka je motivácia vo forme pochvaly alebo uznania. Odpovede na túto otázku sú pomerne rovnaké, nakoľko určite áno (25%), skôr áno (39%), skôr nie (36%) odpovedalo približne rovnaké množstvo respondentov. Poslednú odpoveď neoznačil nikto z opýtaných.



**Graf 11: Motivácia formou pochvaly a uznania**

Zdroj: autor

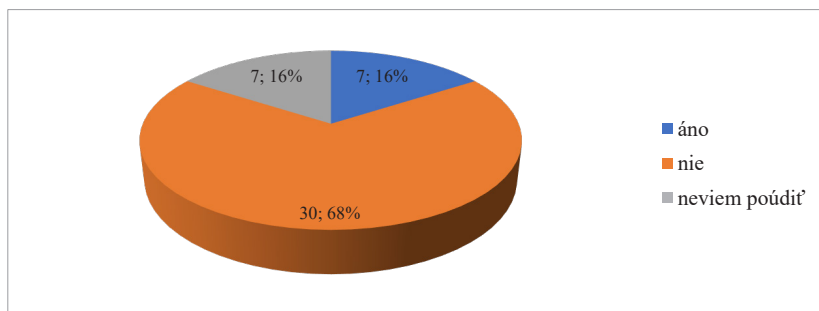
Motiváciou so strany nadriadených sme sa zamerali v 16. otázke, kde sa respondenti mali vyjadriť k tomu, či tieto vzťahy sú pozitívne, neutrálné alebo negatívne. Pozitívne na túto otázku odpovedalo 11 respondentov (25%). Druhou v poradí bola možnosť neutrálnej motivácie a na tú odpovedala väčšina opýtaných až 24, čo predstavuje viac ako polovicu a to 56%. Negatívnu motiváciu zo strany nadriadených pociťuje 8 respondentov (19%).



**Graf 12: Motivácia so strany nadriadených**

Zdroj: autor

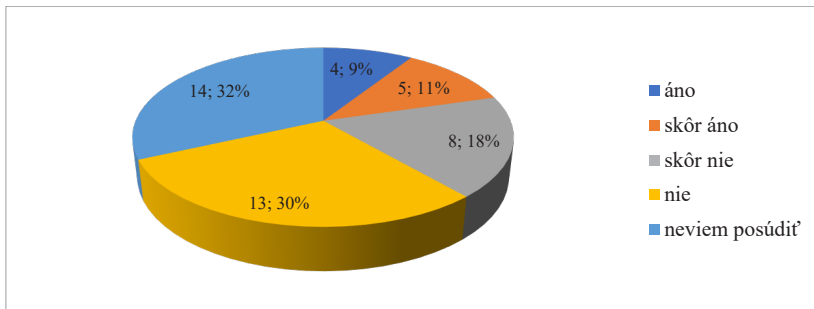
Otázka č. 17 bola zameraná na povýšenie v zamestnaní. Zaujímalo nás, či majú respondenti možnosť kariérneho rastu vo svojom zamestnaní. Väčšina z opýtaných (30) až 68% nemá tu možnosť postúpiť na vyššie pracovné miesto vo svojej profesii. Ostatní respondenti si rozdelili na polovicu odpovede áno a neviem posúdiť, nakoľko presne rovnaký počet (7) odpovedalo na tieto dve možnosti zhodne, čo predstavuje 16% opýtaných.



**Graf 13: Možnosť kariérneho rastu**

Zdroj: autor

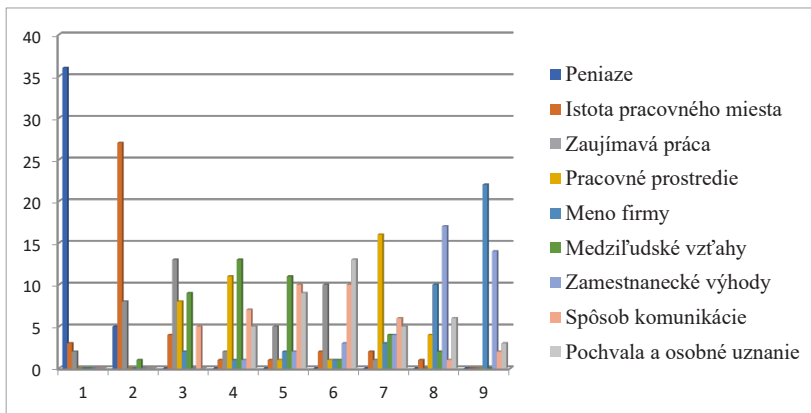
V predposlednej otázke mali respondenti vyjadriť, či sú spokojní so zamestnaneckými výhodami, ktoré ich podnik alebo firma poskytuje. Najviac opýtaných využilo poslednú z možností a tou bola odpoveď, že nevedia posúdiť, či sú spokojní alebo nespokojní. Až 14 zo 44 respondentov využilo túto možnosť. Ďalšou z ponúkaných odpovedí, ktorú využili bola, že nie sú spokojní s výhodami a to až 30%. Skôr nespokojných ako spokojných bolo 8, čo predstavuje 18%. Skôr áno bolo 5 respondentov a spokojných so zamestnaneckými výhodami boli 4 respondenti.



**Graf 14: Spokojnosť so zamestnaneckými výhodami**

Zdroj: autor

Poslednou otázkou v dotazníku bolo vyjadrenie motivačných nástrojov, ktoré zamestnancov motivujú. V tejto otázke mali vyjadriť motiváciu pomocou číselnej hodnoty a to od čísla 1, ktoré predstavovalo nástroj, ktorý ich motivuje najviac, až po číslo 9, ktoré ich motivuje najmenej. Z motivačných nástrojov im bolo ponúknutých 9 možností, medzi ktorými boli peniaze, istota pracovného miesta, zaujímavá práca, pracovné prostredie, meno firmy, medziľudské vzťahy, zamestnanecké výhody, spôsob komunikácie a pochvala a osobné uznanie. Pri grafickom vyjadrení je vidieť, že najviac opýtaných motivuje finančné ohodnotenie. Na druhom mieste je istota ich pracovného miesta a následne je to práca, ktorú vykonávajú a to v tom zmysle, či je pre nich táto práca zaujímavá. Najmenej sú motivujúce zamestnanecké výhody a posledné motivujúce je pre respondentov meno firmy. Stredne dôležité pre respondentov sú medziľudské vzťahy na pracovisku, pochvala a osobné uznanie, či pracovné prostredie.



**Graf 15: Hodnoty motivačných nástrojov**

Zdroj: autor

## 2.2 Výsledky výskumu

V rámci analýzy, ktorú sme realizovali pomocou dotazníka, kde sme sa snažili zistiť akou motiváciou sú zamestnanci najviac motivovaní, sme dospeli k zisteniam, ktoré nám vyplynuli a medzi ktoré patria:

- 75% respondentov uviedlo, že nie sú spokojní s finančným ohodnotením za ich vykonanú prácu, vzťahy s nadriadenými sú neutrálne,
- motivácia pochvaly a uznania je skoro na rozhraní medzi spokojnosťou a nespokojnosťou s rozdielom 28%,
- motivácia zo strany nadriadeného je vo väčšine (56%) neutrálna,
- 68% časť respondentov nemá možnosť kariérneho rastu a v prípade zamestnaneckých výhod sú zamestnanci nespokojní, alebo sa nevedia k danej problematike vyjadriť.

## Zhrnutie

Na základe riešení analýzy, ktorú sme pripravili sa dá navrhnúť možné výskumné šetrenie. Ako sme už uviedli, respondenti nie sú spokojní s finančným ohodnotením za vykonanú prácu. Najjednoduchším riešením by bolo prispôbiť výšku mzdy adekvátne vykonanej práci, ale nevieme náležite odhadnúť, či je mzda nízka v pomere k vykonanej práci, alebo je vykonaná práca spĺňajúca požiadavkám finančného ohodnotenia. Najlepším riešením sa nám v tejto situácii zdá, nastaviť medzi týmito dvoma javmi ekvivalentný pomer.

Nastávajúcim návrhom na riešenie ďalšieho záveru, sú vzťahy s nadriadenými. Tu však môžeme zaradiť aj ďalšie návrhy pre analýzy, ktoré sme zistili v dotazníku. Konkrétne ide o motiváciu formou pochvaly a uznania a následne motiváciu zo strany nadriadeného. Vo

výsledkoch nám respondenti odpovedali v prevahe, že vzťahy s nadriadenými majú neutrálne a taktiež motivácia zo strany nadriadeného je pre nich neutrálna. V rôznych literatúrach sa tento motivačný faktor objavuje na prvých miestach spoločne so mzdou. Preto môžeme tvrdiť, že nie je ničím kompenzovateľný. Nadriadení pracovníci by mohli a mali dať svojim podriadeným pocit, že sú dôležití, no zároveň by bolo dobré získať si ich autoritu. Takýto vedúci zamestnanec nemá autoritu, teda motivácia je neutrálna, skôr sa zdá, že takáto motivácia škodí. Naším návrhom na zlepšenie vzťahov s nadriadenými je získanie si dôvery kolegov:

- byť pre podriadených čitateľným a prístupovým akceptujúcim spôsobom,
- byť empatický a vytvárať príjemnú klímu na pracovisku,
- poradiť im a inšpirovať ich.

Ďalej je to, byť vzorom pre podriadených a umožniť im vyniknúť:

- nechať im potrebné právomoci, ale aj zodpovednosť za úlohu, ktorú ste im určili,
- rešpektujte právo na omyl, načúvajte ich nápadom a návrhom,
- neprivlastňujte si tieto nápady a návrhy.

Posledným návrhom je chváliť ich:

- začať pozitívnymi vecami a následne pokračovať negatívnymi podnetmi.

Výsledky mnohých výskumov naznačujú tendencie závislosti pracovnej motivácie od hodnôt a potrieb ľudí, ktoré súvisia s charakterom práce, stupňom ekonomického a technického rozvoja, hmotnou a kultúrnou úrovňou, pracovnými podmienkami a medziľudskými vzťahmi v podniku. Podobnou problematikou motivácie žilinského podniku sa zaoberala aj autorka Šuteková (2012) kde poukazovala na faktory, že mzda, príležitosť k pracovnému postupu a náklonnosť nadriadeného sa umiestňujú na popredných miestach v motivačnej preferencii zamestnancov. Všetky ostatné motivačné faktory, ako stabilita zamestnania a dĺžka pracovnej doby, boli oproti nim menej významné. Väčšina zamestnancov vnímala mzdu ako nižšiu oproti svojmu pracovnému nasadeniu, obávali sa nedostatočného finančného ohodnotenia a straty zamestnania. Podnik mal záujem o svojich zamestnancov, a preto zvolil pozitívnu motivačnú stratégiu, a preto faktorom ovplyvňujúcim záujem o prácu bola samotná náplň a možnosť rozvíjať svoje schopnosti.

Až 68% opýtaných z nášho prieskumu označilo, že nemá možnosť kariérneho rastu. Či už sú respondenti zamestnaní vo firme niekoľko rokov alebo do práce nastúpili len nedávno, vždy majú možnosť ovplyvniť svoju kariéru. Tak ako sa hovorí, úspešní zamestnanci nesedia na jednej stoličke. Majú možnosť iných aktivít a snažia sa napredovať. Mali by si v prvom rade stanoviť svoje kariérne ciele, lebo bez nich to nebude ľahké, nakoľko sa nedá nájsť niečo, keď nevieme čo hľadáme. Mohli by sa vzdelávať, či už vo svojom obore, prípadne v cudzích jazykoch, alebo v počítačových znalostiach, no požiadať môžu aj o školenie v práci. Ak o Vašu

snahu vo firme nemajú záujem, zaklopte na iné dvere, kde Vás môžu privítať s otvoreným náručím.

Posledným výsledkom sú zamestnanecké výhody. Väčšina respondentov s nimi nebola spokojná, alebo nevedela posúdiť spokojnosť s benefitmi, ktoré ponúka ich firma prípadne podnik. Uvedomujeme si však, že väčšina respondentov sú výkonní pracovníci, kde sa o zamestnaneckých výhodách nedá veľmi polemizovať, no aj tak by bolo na zváženie pre firmy, aby navrhli svojim zamestnancom pri výkone ich povolania nad rámec ich povinností nejaké benefity, či už vo forme dovolenky nad rámec, príspevky na stravovanie, dopravu, kultúrne alebo športové podujatia, starostlivosť o dieťa a podobne. Pre zamestnancov je motivujúce ak si môžu zvoliť výhody podľa vlastných potrieb. Preto je dôležitá a žiaduca komunikácia, pretože časy keď nadriadený bol nadčlovek sú už dávno preč a každému zamestnancovi sa do práce chodí s ľahkosťou a radosťou, ak vie, že si ho v práci vážia a počítajú s ním. (Kravčáková, 2013)

## Záver

K dlhodobému výkonu zamestnancov, ich ochoty a spokojnosti patrí fakt, že robia prácu, ktorá je pre nich zaujímavá, zmysluplná, primerane náročná, sú za ňu dostatočne finančne ohodnotení a poskytujú možnosť osobného rozvoja. K dosiahnutiu takéhoto stavu je potrebná motivácia týchto zamestnancov. Vzhľadom na to, že vývoj motivácie v čase je premenlivý je nevyhnutné potreby zamestnancov analyzovať a na základe toho nastaviť motivačný proces. (Plamínek, 2010)

Cieľom príspevku bolo zistenie a preskúmanie vzťahov medzi motiváciou a osobnostnými prvkami respondentov kde prvá kapitola približuje problematiku témy pracovnej motivácie vo vzťahu k osobnostným črtám jednotlivca. Opisuje názory, postoje a pohľady rôznych autorov, ktorí sa touto tematikou zaoberali a študovali ju. Druhá kapitola obsahuje analýzu motivácie, ktorú sme rozpracovali formou dotazníka, kde sme sa od respondentov snažili získať informácie o tom, čo pokladajú za motiváciu, čo ich v práci motivuje, finančné ohodnotenie, pracovné prostredie, pracovné vzťahy, kariérny rast.

## Literatúra

- ADAIR, J., 2004. *Efektívni komunikace*. Praha: Alfa Publishing. 178 s. ISBN 808-68-5100-1.
- ARMSTRONG, M., 1999. *Personální management*. Praha: Grada. 968 s. ISBN 8071696145.
- ARMSTRONG, M., 2007. *Řízení lidských zdrojů: Nejnovější trendy a postupy*. Praha: Grada. 800 s. ISBN 978-80-247-1407-3.
- ARMSTRONG, M., 2009. *Odměňování pracovníku*. Praha: Grada. 448 s. ISBN 978-80-247-2890-2.

- BALCAR, K., 1991. *Úvod do studia psychologie osobnosti*. Chrudim. Mach. 217 s. (Brož).
- BEDRNOVÁ, E., NOVÝ, I., 1994. *Psychologie a sociologie v řízení firmy: Cesty efektivního využití lidského potenciálu podniku*. Praha: Prospektum. 411 s. ISBN 80-7175-010-7.
- BEDRNOVÁ, E., NOVÝ, I., 2002. *Psychologie a sociologie v řízení*. Praha: Management Press. 592 s. ISBN 8072-61-064-3.
- BĚLOHLÁVEK, F., 1996. *Organizační chování*. Olomouc: Rubico. 343 s. ISBN 8085839091.
- BERRYOVÁ, L. A., 2009. *Psychologie v práci*. Bratislava: Ikar. 693 s. ISBN 9788-55-1184-20
- BROOKS, I., 2006. *Organisational Behaviour, Individuals, Groups and Organisation*. Harlow: Pearson Education Limited. 336 s. ISBN 0273701843.
- DRAPELA, V. J., 2008. *Přehled teorie osobnosti*. Praha: Portál. 176 s. ISBN 9788073675059
- DVOŘÁKOVÁ, Z. a kol., 2007. *Management lidských zdrojů*. Praha: C. H. Beck. 485 s. ISBN 97-880-7179-8934.
- GIBSON, J. L., IVANCEVICH, J. M., DONNELLY, J. H., 1988. *Organisations: Behaviours, Structure, Processes*. Homewoods: Irwin. 645 s. ISBN 0256058210.
- HARTL, P., 1993. *Psychologický slovník*. Praha: Budka. 776 s. ISBN 80-901549-0-5.
- HERZKA, P., FUKSOVÁ, N., 2009. *Proces pracovnej motivácie pracovníkov vo výrobných podnikoch*. Bratislava: STU v Bratislave. 138 s. ISSN 1337-9488.
- HOSSIEP, R., PASCHEN, M., 2003. *Bochumský osobnostný dotazník BIP-průručka*. Praha: Testcentrum. 210 s. ISBN 80-86471-09-8.
- KRAVČÁKOVÁ, G., 2013. *Manažment ľudských zdrojov*. Košice: UPJŠ Fakulta verejnej správy. 156 s. ISBN 978-80-8152-219-2.
- LETOVANCOVÁ, E., 2002. *Psychologie v manažmente*. Bratislava: Univerzita Komenského. 164 s. ISBN 80-223-1725-X.
- MAJTÁN, M., 2003. *Manažment*. Bratislava: Sprint. 429 s. ISBN 80-89085-17-2.
- NAKONEČNÝ, M., 1998. *Základy psychologie*. Praha: Academia Praha. 232 s. ISBN 80-200-0689-3.
- NAKONEČNÝ, M., 2005. *Sociální psychologie organizace*. Praha: Grada. 225 s. ISBN 80-247-0577-X.
- NAKONEČNÝ, M., 2009. *Psychologie osobnosti*. Praha: Academia. 620 s. ISBN 9788020016805.
- PLAMÍNEK, J., 2010. *Tajemství motivace jak zařídit, aby pro Vás lidé rádi pracovali*. Praha: Grada. 127 s. ISBN 978-80-247-3447-7.
- RAABE, J., 2008. *Riadenie výkonnosti zamestnancov: Hodnotenie, odmeňovanie, motivácia*. Bratislava: Dr. Raabe Slovensko. 540 s. ISBN 9788089182244.



RŮŽIČKA, J., 1992. *Motivace pracovního jednání*. Praha: Vysoká škola Ekonomická. 206 s. ISBN 80-7079-626-X.

SAHM, A., 1975. *Motivation*. In: *Management Enzyklopädie: Managementwissen unserer Zeit*. München. 316 s.

SEDLÁK, M., 1997. *Manažment*. Bratislava: Elita. 378 s. ISBN 80-8044-015-8.

SMĚKAL, V., 2002. *Pozvání do psychologie osobnosti*. Brno: Barrisrer & Principal. 517 s. ISBN 80-865-9865-9.

ŠTIKAR, J., 1996. *Základy psychologie práce a organizace*. Praha: Univerzita Karlova. 203 s. ISBN 80-7184-091-2.

ŠTIKAR, J., 2003. *Psychologie ve světě práce*. Praha: Karolinum. 461 s. ISBN 80-246-04485

ŠUTEKOVÁ, H., 2012. *Analýza motivačních preferencí zaměstnanců vo vybranom podniku*. 12. 151 – 160. [cit. 12.11.2021]. Dostupné online: [https://aak.slu.cz/artkey/aak-201203-0014\\_ANALYZA-MOTIVACNYCH-PREFERENCI-ZAMESTNANCOV-VO-VYBRANOM-PODNIKU.php](https://aak.slu.cz/artkey/aak-201203-0014_ANALYZA-MOTIVACNYCH-PREFERENCI-ZAMESTNANCOV-VO-VYBRANOM-PODNIKU.php)

**Adresa autora**

PhDr. Marcel Orenič  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66, 041 32 Košice  
E-mail: marcel.orenic@student.upjs.sk

# **Analýza volieb do orgánov samosprávnych krajov v Slovenskej republike**

## **Analysis of elections to the bodies of self-governing regions in the Slovak Republic**

**Lukáš Ivančík**

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-07>

### **Abstract**

Elections are an essential part of any democratic country. With the establishment of self-governing regions, the first elections to the bodies of higher territorial units took place in Slovakia in 2001. Through them, voters can influence decisions at the regional level and be fully involved in decision-making processes. Only through elections is it possible to ensure the full participation of the population in decision-making on regional policy, which is ensured by the second level of regional self-government. The aim of the article is to analyze the constitutional regulation of regional elections in the Slovak Republic, to analyze all regional elections held since 2001 with a focus on voters participation, causes of non-participation and certain specifics that result from individual elections. Last but not least, the aim is to assess the participation of independent candidates and their growing popularity among voters.

**Key words:** regional election, voters, independent candidates

### **Úvod**

Volebné právo patrí k základným politickým právam a jeho dôležitosť a potrebnosť dokumentuje ústavné zakotvenie v druhej hlave Ústavy Slovenskej republiky. Keďže sa Slovenská republika hlási k hodnotám demokratického štátu a demokratických princípov, tak uskutočnenie volieb, prostredníctvom ktorých voliči vyjadrujú svoju vôľu a názory, je nevyhnutné. K hlavným znakom demokratického štátu patrí nevyhnutne aj existencia územnej samosprávy (regionálna a lokálna) a s ňou súvisiace príslušné voľby do ich orgánov. Zo všetkých druhov volieb, ktoré sa konajú v Slovenskej republike sa práve voľby do orgánov VÚC vyznačujú jednou z najnižších účasť. VÚC sú súčasťou územnej samosprávy 20 rokov avšak počas celého času ich existencie dochádza skôr k znižovaniu ich popularity ako ku zvyšovaniu. Záujem obyvateľov o regionálnu politiku stále klesá a k nízkej účasti vo voľbách prispieva aj nie celkom jasné rozdelenie kompetencií a slabá informovanosť voličov o aktivitách samosprávnych krajov. Nakoľko samosprávne kraje disponujú veľkým množstvom kompetencií a zasahujú do života obyvateľov, tak je potrebné, aby sa obyvatelia jednotlivých

krajov začali viac zaujímať o regionálnu politiku a vybrať vo voľbách najvhodnejších kandidátov, nakoľko zvolení kandidáti v zastupiteľstve alebo vo funkcií predsedu, rozhodujú o dôležitých veciach týkajúcich sa samosprávneho kraja a života obyvateľov. Z tohto dôvodu je potrebné približovať samosprávne kraje obyvateľom, nakoľko sa v súčasnosti môže javiť, že sú od voličov vzdialené.

## 1. Ústavnoprávna úprava volieb v Slovenskej republike

Volebné právo vo všeobecnosti môžeme deliť na objektívne a subjektívne. Volebné právo v objektívnom zmysle znamená súbor všetkých právnych noriem, ktoré regulujú vzťahy vznikajúce pri príprave, organizácii a uskutočňovaní volieb a zisťovaní či kontrole ich výsledkov (Palúš – Somorová, 2014). Objektívne právo je teda právna úprava volieb obsiahnutá v ústave, zákonoch, ale aj rozhodnutiach ústavného súdu. V subjektívnom zmysle volebným právom rozumieme právo občanov podieľať sa na tvorbe štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy (Palúš a kol., 2016).

Základnú právnu úpravu volebného práva poskytuje Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov v čl. 2 ods. 1, podľa ktorého štátna moc pochádza od občanov a tí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Ďalej ústava v čl. 30 ods. 1 a 2 vymedzuje základné princípy volebného práva. K základným princípom volebného práva patrí princíp všeobecnosti, princíp rovnosti, princíp priameho hlasovania, princíp tajného hlasovania a princíp opakovania volieb v pravidelných časových intervaloch (Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov). Všeobecnosť, rovnosť, priamosť volebného práva spojené s tajným hlasovaním a slobodná súťaž politických síl sú základnými predpokladmi slobodných volieb (Cibulka, 2015).

Princíp slobodných volieb tiež možno považovať za jeden zo základných princípov volebného práva. Tento princíp síce nie je explicitne vyjadrený, ale jeho implicitná prítomnosť v ústave je nespochybniteľná. Na základe toho možno už popri explicitne uvedených základných princípoch volebného práva poukázať na skutočnosť, že Slovenskú republiku možno charakterizovať ako demokratický a právny štát čo je vyjadrené v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a ďalej rozvíjané judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky a taktiež aj v čl. 31, ktorý garantuje slobodnú súťaž politických síl (Orosz a kol., 2015).

Tieto princípy sú opätovne uvedené v čl.69 ods. 2 a 3 pre voľby do orgánov obcí a v čl. 5 a 6 pre voľby do VÚC. V súvislosti s voľbami do orgánov územnej samosprávy je potrebné spomenúť čl. 30 ods.1 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý deklaruje, že právo voliť a byť volený do orgánov samosprávy obcí a vyšších územných celkov patrí aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. V prípade regionálnych volieb musia mať trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku teda v nejakej obci, ktorá patrí do územného obvodu príslušného samosprávneho kraja alebo vojenskom obvode, ktorý je pre účely volieb

súčasťou jeho územia (§131 zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva). Na porovnanie je treba poukázať na situáciu v Českej republike. V Česku majú cudzinci právo voliť a byť volení v komunálnych voľbách avšak v krajských voľbách im toto právo nie je dané (§4 ods. 1 zákon č. 130/2000 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev krajů).

Všetky typy volieb sú upravené v zákone č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej „volebný kódex“). Do prijatia tohto zákona boli jednotlivé typy volieb upravené v samostatných zákonoch. Voľby do orgánov samosprávnych krajov upravoval zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku. Cieľom prijatia spoločného zákona pre všetky typy volieb bolo priniesť zjednotenie terminológie a jednotnú právnu úpravu niektorých ustanovení súčasných volebných zákonov. Voľby v SR taktiež upravuje aj zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej a kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

V konečnom dôsledku je potrebné skonštatovať, že Ústava Slovenskej republiky poskytuje dostatočný rámec pre uplatňovanie volebného práva a s ním súvisiace ďalšie politické práva. Na vykonanie jednotlivých ustanovení ústavy slúži volebný kódex, ktorý podrobne upravuje všetky typy a všetky štádiá volieb. Podľa nás je potrebné oceniť prijatie jedného volebného zákona, ktorým došlo k zjednoteniu terminológie a určite to možno považovať za pozitívny krok smerom k zlepšovaniu volebného systému.

## **2. Volebný systém vo voľbách do orgánov VÚC**

Ako sme už spomínali, tak voľby do orgánov samosprávnych krajov upravoval do roku 2014 samostatný zákon a po roku 2014 bol nahradený volebným kódexom. V samotných voľbách či už predsedu alebo zastupiteľstva sa uplatňuje väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou (Martinkovič, 2020). To znamená, že sú vytvorené jednomandátové alebo viacmandátové volebné obvody a za poslancov či predsedu sú zvolení tí kandidáti, ktorí získajú najväčší počet platných hlasov občanov (Martinkovič, 2020). Teda ak je volebnému obvodu pridelených 5 mandátov a kandidátov je 10, tak za poslancov sú zvolení piati, ktorí získali najväčší počet platných hlasov. Podobne je to aj pri voľbe predsedu kedy sa predsedom samosprávneho kraja stáva kandidát s najväčším počtom hlasov. Voliči majú k dispozícii toľko hlasov koľko mandátov je pridelených volebnému obvodu pričom si môžu vybrať kandidátov z rôznych politických strán (zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva).

V súvislosti s voľbou predsedu je potrebné spomenúť, že do roku 2017 bol volený v dvojkolových voľbách. V rámci krajských volieb je potrebné spomenúť aj ústavný zákon č. 44/2017 Z. z., ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky. Tento zákon predĺžil volebné obdobie poslancov zastupiteľstiev samosprávnych krajov a predsedov samosprávnych krajov na 5 rokov. Cieľom tejto novely bolo spojiť lokálne a regionálne voľby, aby sa uskutočnili v tom

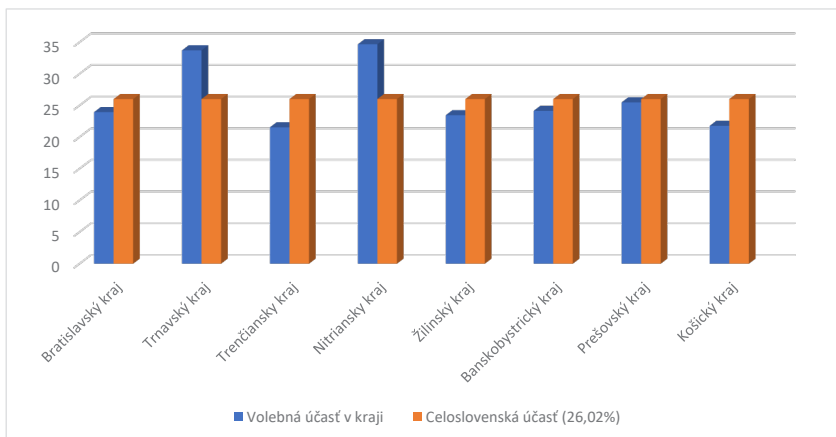
istom čase. Zákonodarca si od toho sľubuje ušetrenie finančných prostriedkov a taktiež aj zvýšenie účasti v krajských voľbách. V konečnom dôsledku je treba oceniť snahu zákonodarcu spropagovať tento typ volieb, avšak na druhej strane z toho môžu plynúť aj určité problémy. Azda najvýraznejším negatívom bude prelínanie sa volebných kampaní čo môže viesť k chaosu medzi obyvateľmi, kto do akého orgánu kandiduje čo v konečnom dôsledku môže viesť aj k problémom pri úprave volebného lístka. To sa ešte viac prejaví v Bratislave a v Košiciach kde sa budú voliť zástupcovia aj do mestských častí. Avšak aj napriek tomu považujeme spojenie týchto volieb za správny krok. To či sa podarilo naplniť očakávaná danej novely uvidíme už v najbližších spoločných voľbách v roku 2022.

Tak ako aj v iných právnych predpisoch aj vo volebnom zákone sa vyskytujú určité nedostatky. Jedným z takýchto nedostatkov je napríklad odopretie volebného práva občanom Slovenskej republiky, ktorí sa v čase konania krajských volieb nenachádzajú na území Slovenskej republiky a nie je im umožnené voliť poštou tak ako v parlamentných či prezidentských voľbách (Brix – Švikruha, 2013).

V neposlednom rade sa ako problémové môže javiť určovanie volebných obvodov a počtu mandátov. O určovaní volebných obvodov rozhodujú podľa § 134 ods. 2 krajské zastupiteľstvá. Keďže pri určovaní volebných obvodov nie sú stanovené jasné pravidlá, tak táto právomoc dáva zastupiteľstvu možnosť výrazným spôsobom ovplyvňovať voľby prostredníctvom volebnej geometrie. Poslanci môžu určiť volebné obvody tak, aby vyhovovali súčasnej vládnucej väčšine, môžu využiť etnické faktory, aby sťažili kandidatúru nežiadúcemu kandidátovi alebo môžu určiť jednomandátové obvody a úplne marginalizovať určitú skupinu obyvateľstva. V praxi však k takýmto situáciám nedochádza (Kerekes, 2017 - 1) avšak výnimkou bol v posledných krajských voľbách Bratislavský kraj, kde došlo k viacerým geografickým zmenám v zaradení obcí do jednotlivých volebných obvodov, ktoré možno považovať za nelogické (Kerekes, 2017 - 2). Aj napriek tomu, že k takýmto situáciám prakticky nedochádza je potrebné poukázať nato, že takáto možnosť ovplyvňovania volebných výsledkov nie je vylúčená.

### **3. Voľby do orgánov VÚC medzi rokmi 2001-2017**

Prvé krajské voľby sa uskutočnili v roku 2001. Išlo o obdobie keď samosprávne kraje boli ešte len na začiatku svojej existencie a celý systém regionálnej samosprávy nebol ešte úplne stabilizovaný, neprebehla ešte decentralizácia kompetencií a ani fiškálna decentralizácia. Účasť voličov v jednotlivých krajoch bola nízka čo možno pozorovať v nasledujúcom grafe:



**Graf 1: Porovnanie volebnej účasti v jednotlivých krajoch s celoslovenskou účasťou (regionálne voľby v roku 2001)**

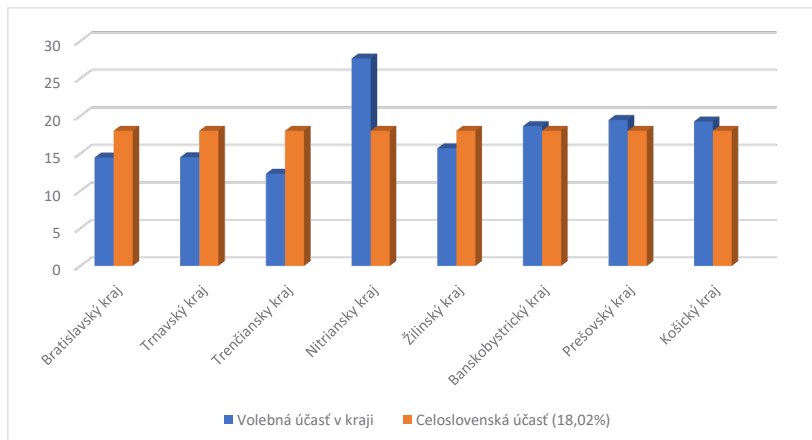
Pozn.: V grafe je uvedená volebná účasť v prvom kole

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

V grafe je možné vidieť porovnanie účasti v jednotlivých krajoch s účasťou na celoslovenskej úrovni. Z grafu je možné vyčítať, že najvyššia volebná účasť bola zaznamenaná v Nitrianskom kraji (33,73%) a naopak najnižšia účasť bola zaznamenaná v Trenčianskom kraji (21,55%). Zároveň sa iba dva kraje dostali volebnou účasťou nad celoslovenský priemer.

V súvislosti sa prvými regionálnymi voľbami je potrebné spomenúť prieskum, ktorý sa uskutočnil po voľbách. Respondentom bola položená otázka, z akého dôvodu sa nezúčastnili volieb. Najčastejšie dôvody neúčasti, ktoré prieskum zistil, boli znechutenie zo správania sa politikov, slabá znalosť kandidátov, nezájem o politiku a taktiež aj nesúhlas s existenciou vyšších územných celkov. Ďalšími dôvodmi bola aj osobná zaneprázdnenosť či pobyt mimo bydliska počas konania volieb (Velšic, 2002). Z daného prieskumu je možné poukázať na fakt, že vplyv na účasť volieb má aj nedostatočný prehľad ako samosprávne kraje zasahujú do života občanov a to podľa nás podporuje potrebu revízie kompetencií, ktorá však musí byť sprevádzaná fiškálnou decentralizáciou, aby dané kompetencie bolo možné vykonávať. Ďalej prieskum poukazuje aj nato, že niektorí obyvatelia sa nezúčastnili volieb z dôvodu momentálnej neprítomnosti v mieste bydliska. To by mohlo byť vyriešené zavedením možnosti voľiť poštou, aby tak nebolo upierané právo voľiť obyvateľom, ktorí v čase volieb nemôžu byť prítomní v mieste bydliska.

Druhýkrát sa regionálne voľby uskutočnili v roku 2005. Z určitého uhla pohľadu ich možno považovať za „historické“ nakoľko volebná účasť dosiahla najnižšiu úroveň. Účasť voličov dosiahla v prvom kole len 18,02% a len v jednom kraji sa volebná účasť vyšplhala nad 20% (graf č. 2) a to v Nitrianskom kraji (27,67%).



**Graf 2: Porovnanie volebnej účasti v jednotlivých krajoch s celoslovenskou účasťou (regionálne voľby v roku 2005)**

Pozn.: V grafe sú uvedené údaje za prvé kolo

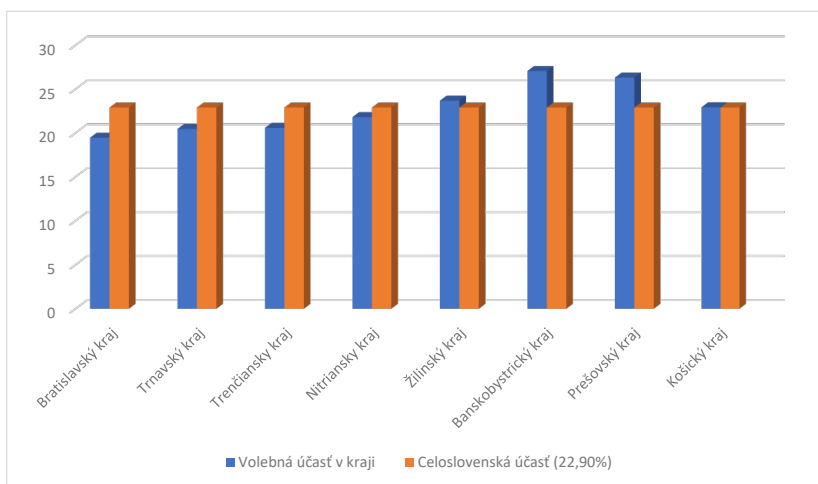
Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

Nízka volebná účasť, ktorá bola charakteristická pre voľby v roku 2001, sa ešte viac prehĺbila. Faktory, ktoré vysvetľujú takúto nízku účasť je potrebné rozdeliť do viacerých skupín. Príčiny nízkej volebnej účasti je potrebné hľadať v troch skupinách determinantov. Prvá skupina sa viaže na existenciu VÚC a ich akceptáciou vo verejnosti a s predstavami, ktoré o ich práci voliči získali od predchádzajúcich volieb v roku 2001. Druhá skupina odrzrkadľuje nespokojnosť obyvateľov Slovenska so sociálno-ekonomickou situáciou radových občanov. Nespokojnosť je podporená aj aktivitou a správaním predstaviteľov politických strán (ide najmä o korupciu a získavanie rôznych privilégií). Tretia skupina sa viaže na špecifiká krajských volieb v roku 2005. Ide najmä o výber a kvalitu kandidátov, utvorené koalície, podoba volebnej kampane, uplatnený volebný systém a informovanosť o voľbách (Benkovičová, 2006).

V prípade vytvorených koalícií možno povedať, že ideologické a hodnotové dimenzie neboli pri tvorbe koalícií určujúce. Hnacím motorom boli mocenské ambície politických subjektov. Snaha zabezpečiť si vplyv pri rozhodovaní na regionálnej úrovni sa podpísala pod

vytváraním účelových koalícií. Príkladom je napríklad koalícia strán Smer-SD a KDH v Trenčianskom a Košickom kraji (Benkovičová, 2006).

Voľby v roku 2009 tiež nedosiahli zvýšenie účasti voličov. Celková volebná účasť dosiahla 22,9% (čo bolo viac ako v roku 2005 ale menej ako v roku 2001) a účasť nad celoslovenským priemerom bola dosiahnutá v štyroch krajoch (graf č. 3) a to v Žilinskom, Banskobystrickom, Prešovskom a Košickom kraji.



**Graf 3: Porovnanie volebnej účasti v jednotlivých krajoch s celoslovenskou účasťou (regionálne voľby v roku 2009)**

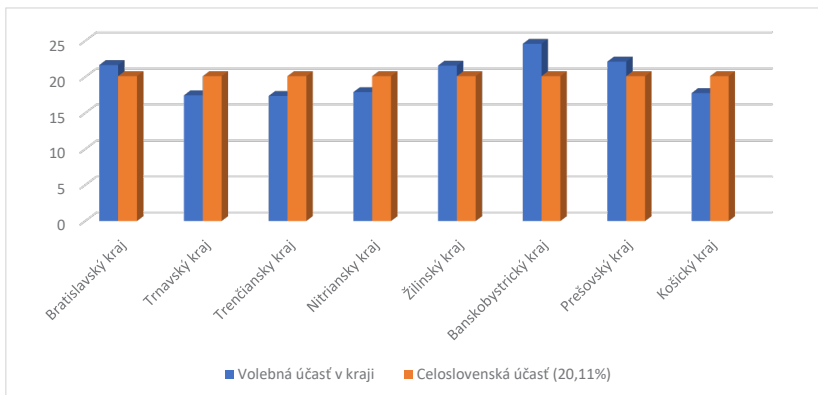
Pozn.: V grafe sú uvedené údaje za prvé kolo

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

V prípade týchto volieb je potrebné spomenúť, že išlo v poradí o tretie voľby uskutočnené v roku 2009. Pred nimi sa uskutočnili v jari prezidentské voľby a v júni potom aj historicky druhé voľby do Európskeho parlamentu. Priebeh volieb bol sprevádzaný podnetmi, ktoré musela riešiť Ústredná volebná komisia a počas konania prichádzali viaceré správy o porušovaní moratória týkajúceho sa volebnej kampane.

V roku 2013 volebná účasť opäť klesla v porovnaní s predchádzajúcimi voľbami a dosiahla 20,11% a z jednotlivých krajov bola najvyššia volebná účasť zaznamenaná v Banskobystrickom kraji (graf č. 4).





**Graf 4: Porovnanie volebnej účasti v jednotlivých krajoch s celoslovenskou účasťou (regionálne voľby v roku 2013)**

Pozn.: Údaje sú uvedené za prvé kolo

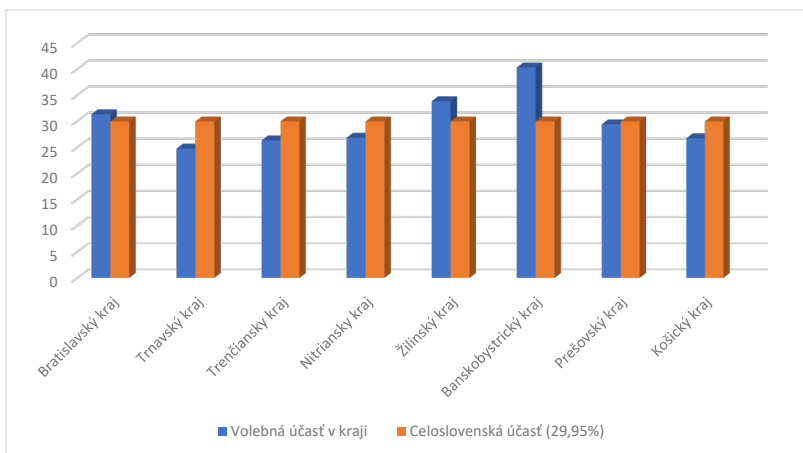
Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

V grafe je tiež možné pozorovať, že prvýkrát od existencie VÚC sa volebná účasť v Bratislavskom kraji vyšplhala nad celoslovenský priemer (21,65%) a celkovo sa nad celoslovenský priemer dostali 4 kraje.

Voľby v roku 2013 boli sprevádzané najmä prevrpením v Banskobystrickom kraji kde bol za predsedu kraja v druhom kole zvolený Marián Kotleba. Nakoľko proti nemu stál vtedajší predseda Banskobystrického kraja Vladimír Maňka, podporovaný širokou koalíciou strán, bolo toto víťazstvo nečakané čo dokumentujú aj vyjadrenia vtedajších politikov, ktorí nepochybovali o víťazstve Vladimíra Maňku. Príčinou víťazstva Mariána Kotlebu boli pravdepodobne dlhodobé neriešené problémy v regiónoch, frustrácia a únava so situáciou na politickej scéne (Cenaa, 2013).

Doteraz posledné voľby sa uskutočnili v roku 2017. Tieto voľby boli sprevádzané novelou ústavy, ktorou sa jednorazovo predĺžilo volebné obdobie poslancov a predsedov VÚC, aby mohlo dôjsť k spojeniu s komunálnymi voľbami a mohli sa uskutočniť spoločne. Taktiež boli sprevádzané aj zmenou voľby predsedu, keď došlo k zrušeniu druhého kola a predseda bol volený jednokolovou voľbou na základe väčšinového systému s relatívnu väčšinou.

Volebná účasť dosiahla historicky najvyššie hodnoty a dosiahla úroveň 29,95 %. Zvýšená volebná účasť bola zapríčinená hlavne vysokou mobilizáciou voličov v Banskobystrickom kraji s cieľom zabrániť opätovnému zvoleniu Mariána Kotlebu za župana Banskobystrického kraja. To dokumentuje aj fakt, že účasť voličov dosiahla v Banskobystrickom kraji najvyššiu účasť a to 40,29% (graf č. 5).

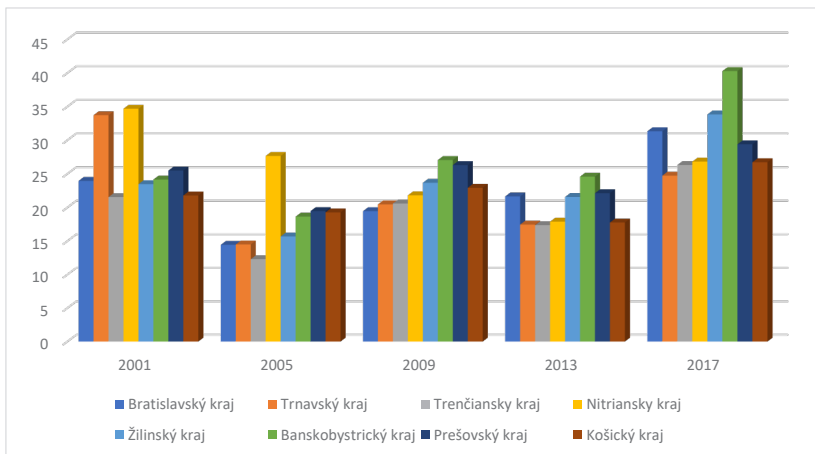


**Graf 5: Porovnanie volebnej účasti v jednotlivých krajoch s celoslovenskou účasťou (regionálne voľby v roku 2017)**

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Z grafu je možno pozorovať, že volebná účasť sa zvýšila vo všetkých krajoch. Možno polemizovať, že k tomu prispela len jednokolová voľba alebo taktiež aj výsledok parlamentných volieb, ktoré sa uskutočnili rok predtým a snaha odstaviť vládnu väčšinu od moci. Špecifikom týchto volieb bol najmä fenomén nezávislých kandidátov, ktorí získali väčšinu kresiel v krajských zastupiteľstvách.

K vyššie uvedenému je potrebné spraviť určité zhrnutie. (graf č. 6)



**Graf 6: Volebná účasť v regionálnych voľbách podľa jednotlivých krajov**

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

V grafe je možné vidieť porovnanie volebnej účasti v jednotlivých krajoch vo všetkých krajských voľbách. Možno z neho odvodiť, že v prvých dvoch voľbách dosiahla volebná účasť najvyššie hodnoty v Nitrianskom kraji a v rokoch 2009, 2013 a 2017 v Banskobystrickom kraji. Naopak dlhodobý nezáujem voličov o regionálne voľby možno pozorovať v Trenčianskom kraji, ktorý sa volebnou účasťou radí na posledné miesto vo voľbách v roku 2001, 2005 a 2013 a na predposledné miesto v roku 2017.

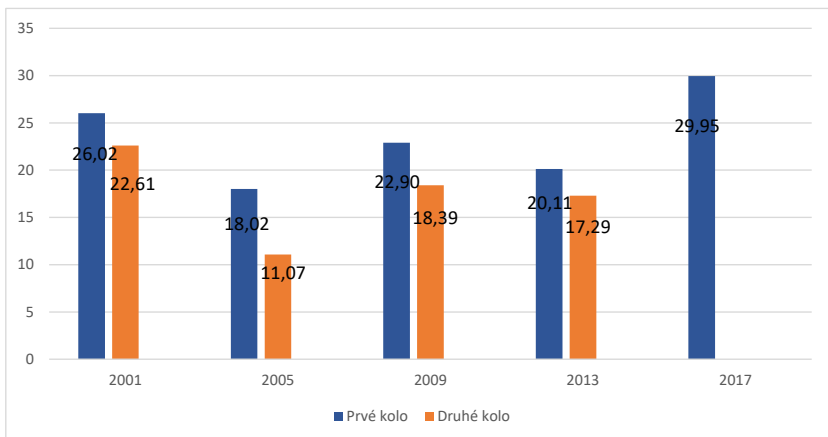
Pre lepšie zhrnutie poskytuje nasledujúca tabuľka stručný prehľad o volebnej účasti v jednotlivých voľbách podľa krajov.

**Tabuľka 1: Volebná účasť v jednotlivých krajoch**

Rok volieb	2001	2005	2009	2013	2017
Kraj	Volebná účasť v %	Volebná účasť v %	Volebná účasť v %	Volebná účasť v %	Volebná účasť v %
Bratislavský kraj	23,96	14,45	19,46	21,65	31,34
Trnavský kraj	33,73	14,50	20,46	17,46	24,74
Trenčiansky kraj	21,55	12,30	20,59	17,37	26,32
Nitriansky kraj	34,69	27,67	21,81	17,90	26,83
Žilinský kraj	23,47	15,69	23,68	21,57	33,84
Banskobystrický kraj	24,16	18,65	27,06	24,59	40,29
Prešovský kraj	25,50	19,47	26,31	22,13	29,40
Košický kraj	21,79	19,27	22,93	17,77	26,73

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

V súvislosti s regionálnymi voľbami je nutné spomenúť aj volebnú účasť v druhom kole. Aj keď primárne sme sa v článku venovali výsledkom prvého kola, tak výsledky druhého kola ešte viac prehľbujú nezujem voličov o tento druh volieb. Treba konštatovať, že volebná účasť počas existencie druhého kola, bola vždy nižšia ako v prvom kole (graf č.7).

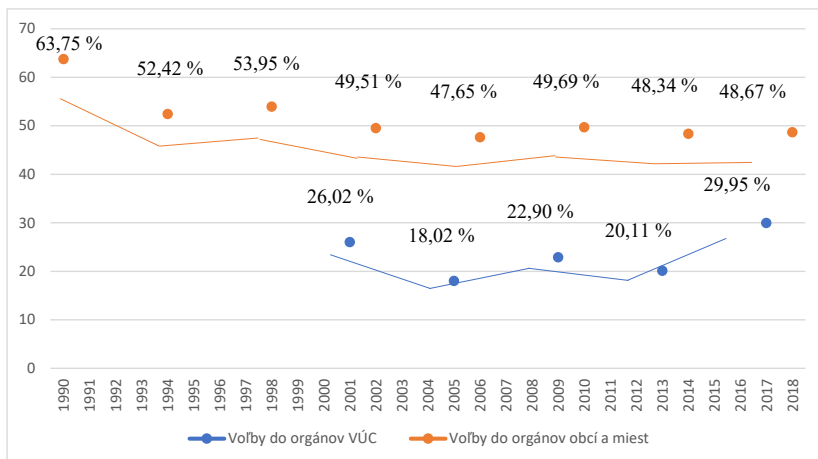


**Graf 7: Volebná účasť do orgánov VÚC v % (porovnanie prvého a druhého kola)**

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

Tento graf dokazuje naše tvrdenie o nižšej účasti v druhom kole a zároveň možno z neho vypočítať, že najnižšia účasť bola v druhom kole volieb v roku 2005 a to na úrovni 11,07% čo je doteraz najnižšia účasť vo všetkých voľbách, ktoré sa v Slovenskej republike uskutočnili.

Voľby do orgánov samosprávy je podľa nás potrebné porovnať s voľbami do orgánov obcí a miest (graf č.8).



**Graf 8: Porovnanie komunálnych a regionálnych volieb v SR**

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

V tomto grafe je možné vidieť, že voľby do orgánov miest a obcí dosahujú dlhodobo oveľa lepšie výsledky v rámci volebnej účasti ako krajské voľby čo teda súvisí aj s tým, že lokálna samospráva je v Slovenskej republike dlhšie a má väčšiu tradíciu. Najvyššiu volebnú účasť zaznamenali komunálne voľby v roku 1990 a naopak najnižšiu v roku 2006. V grafe je možné pozorovať aj to, že účasť v lokálnych voľbách má mierne klesajúcu tendenciu a naopak podľa výsledkov posledných regionálnych volieb možno očakávať rast účasti voličov k čomu by mali prispieť spoločné voľby (voľby do orgánov obcí a miest, voľby do orgánov VÚC), ktoré sa uskutočnia v roku 2022. Vychádzajúc z grafu možno teda očakávať zvýšenú volebnú účasť v krajských voľbách približne na úrovni komunálnych volieb avšak nemožno s istotou odhadnúť koľko obyvateľov sa skutočne do krajských volieb zapojí.

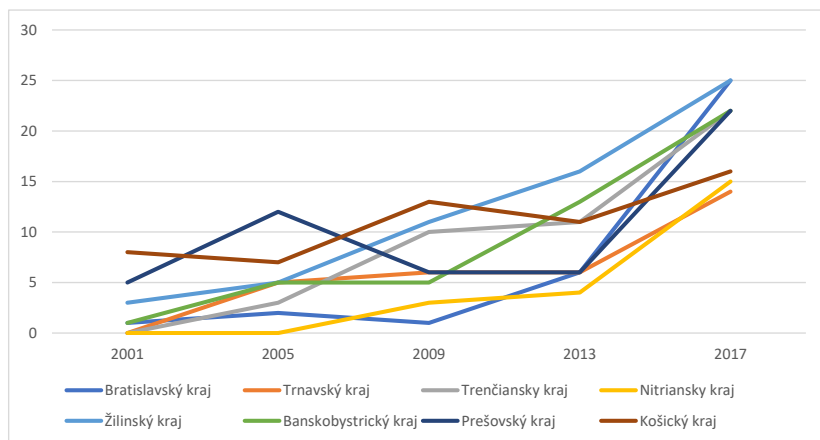
### Nezávislí kandidáti

Vo všetkých voľbách, v ktorých sa uplatňuje väčšinový volebný systém, môžu kandidáti alebo kandidátky kandidovať ako nezávislí čiže bez podpory politických strán. Okrem individuálnych nezávislých kandidátov možno rozlišovať aj nezávislé hnutia. K nezávislým

hnutiam možno radiť občianske iniciatívy, ktoré sledujú rozvoj v jednotlivých obciach či krajoch a následné sa zaregistrujú ako subjekt, ktorý nominuje kandidátov do volieb (Sloboda, 2017).

Klimovský rozlišuje z formálneho hľadiska nezávislé kandidátky a kandidátov na inštitucionalizovaných a neinštitucionalizovaných. Do prvej skupiny zaraďuje subjekty, ktoré sú po formálnej stránke zaregistrované ako politické strany alebo hnutia. Do druhej skupiny zaraďuje nezávislých kandidátov a kandidátky ako jednotlivcov (Klimovský, 2011).

V prípade krajských volieb má počet nezávislých kandidátov, zvolených do krajských zastupiteľstiev rastúci charakter (graf č. 9).



**Graf 9: Vývoj počtu nezávislých kandidátov zvolených do zastupiteľstva VÚC**

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Najviac nezávislých kandidátov bolo zvolených vo voľbách v roku 2017 kedy došlo k výraznému zvýšeniu oproti voľbám v roku 2013. Počet zvolených nezávislých kandidátov sa oproti roku 2013 zvýšil o 20,81% (Tabuľka č. 2). Možno konštatovať, že ide o výrazný nárast nakoľko do roku 2013 sa v každom volebnom období, počet zvolených nezávislých kandidátov zvyšoval približne o 4%. Jedným z dôvodov prečo došlo k takému výraznému nárastu môže byť aj negatívne vnímanie politických strán zo strany voličov a celková únava zo správania sa politikov a tradičných politických strán či nedôvera v politické strany. K rastu podpory nezávislých kandidátov mohla prispieť aj nespokojnosť s vtedajšou vládou a výsledkami parlamentných volieb z roku 2016. Myslíme si, že podpora nezávislých kandidátov predstavovala určitú formu vzdoru či akýsi odkaz vládnej koalícii.

**Tabuľka 2: Nezávislí kandidáti vo voľbách do VÚC podľa jednotlivých rokov**

Kraj	2001		2005		2009		2013		2017	
	Počet	Podiel v %	Počet	Podiel v %	Počet	Podiel v %	Počet	Podiel v %	Počet	Podiel v %
Bratislavský	1	2,17	2	4,00	1	2,27	6	13,63	25	50,00
Trnavský	0	0	5	12,50	6	15,00	6	15,00	35	35,00
Trenčiansky	0	0	3	6,66	10	22,22	11	24,44	22	46,80
Nitriansky	0	0	0	0	3	5,55	4	7,40	15	27,77
Žilinský	3	5,76	5	8,77	11	19,29	16	28,07	25	43,85
Banskobystrický	1	2,04	5	10,20	5	10,20	13	26,53	22	44,89
Prešovský	5	8,33	12	19,35	6	9,67	6	9,67	22	35,48
Košický	8	14,03	7	12,28	13	22,80	11	19,29	16	28,07
<b>Celkovo za SR</b>	<b>18</b>	<b>4,48</b>	<b>39</b>	<b>9,46</b>	<b>55</b>	<b>13,48</b>	<b>73</b>	<b>17,89</b>	<b>161</b>	<b>38,70</b>

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

Zvyšovanie nedôvery v politické strany dokumentuje aj prieskum, ktorý uskutočnila Rada mládeže Slovenska a Česká rada dětí a mládeže. Realizovali prieskum na vzorke 3008 ľudí vo veku 15 až 29 rokov. Podľa prieskumu, na Slovensku až 62% mladých ľudí nedôveruje politickým stranám. Na druhej strane len 27% mladých ľudí im dôveruje. Táto vysoká nedôvera v politické strany môže spôsobovať budúci nárast zvolených nezávislých kandidátov. (RMS, 2020)

Čo teda ovplyvňuje potenciálnu silu nezávislých kandidátov? V rámci odpovedí na túto otázku možno rozlišovať minimálne 3 faktory. Prvým sú legislatívne a procesné bariéry. Ide napríklad o povinnosť nezávislého kandidáta vyzbierať určitý počet podpisov stanovených zákonom (Brancati, 2008). V prípade regionálnych volieb v Slovenskej republike musí nezávislý kandidát vyzbierať minimálne 400 podpisov voličov, ktorí majú trvalý pobyt v obci alebo vojenskom obvode, ktoré patria do územného obvodu kraja (volebný kódex).

Druhú skupinu tvorí to do akej miery sú voľby zamerané na výber kandidátov ako na voľbu politických strán. Krajské voľby sú u nás realizované na základe väčšinového volebného systému kedy voliči hlasujú za konkrétnych kandidátov a to vytvára priestor pre väčší úspech nezávislých kandidátov. Tretím faktorom je veľkosť volebného okrsku, obvodu a stanovená hranica minimálneho počtu hlasov (volebné kvórum) potrebných pre zvolenie (Brancati, 2008). V slovenských župných voľbách sa volebné kvórum nevyužíva a za poslancov či predsedu je zvolený kandidát, ktorý získa najväčší počet hlasov.

Ďalšou otázkou, ktorá môže vyplývať v súvislosti s nezávislými kandidátmi je či sú naozaj nezávislí. Štatistický úrad Slovenskej republiky rozlišuje kandidátov na nezávislých a kandidátov politických strán alebo koalícií pričom za nezávislých sú považovaní tí, ktorí museli vyzbierať podpisy pod petíciu, aby mohli vo voľbách kandidovať. Tu možno poukázať na prax kedy v mnohých prípadoch nezávislý kandidát spĺňa znaky nezávislého kandidáta, no na druhej strane je podporovaný politickou stranou napríklad formou finančnej pomoci. (Sloboda, 2017) V posledných krajských voľbách môžeme ako príklad uviesť kandidáta na Banskobystrického župana Milana Luntera, ktorý kandidoval ako nezávislý avšak bol podporovaný politickými stranami Smer-SD a Most-Híd. Nakoniec je potrebné podotknúť, že trend nezávislých kandidátov bude pokračovať a najbližšie voľby nám ukážu aký nárast či pokles nastane.

## **Záver**

Regionálne voľby slúžia na výber zástupcov, ktorí rozhodujú o najdôležitejších veciach v samosprávnom kraji, preto je potrebné týmto voľbám klásť nevyhnutnú pozornosť. V doterajšej existencii samosprávnych krajov sa uskutočnilo päť volieb do samosprávneho kraja a z toho v štyroch sa volil predseda vyššieho územného celku v dvojkolovej voľbe a v roku 2017 sa prešlo na jednokolovú voľbu. Je potrebné konštatovať, že voľby do orgánov samosprávnych krajov sa vyznačujú veľmi nízkou účasťou čo je možné pozorovať vo vyššie priložených grafoch. Najnižšia volebná účasť bola zaznamenaná v roku 2005 kedy dosiahla hodnotu 18,02% v prvom kole a v druhom kole bola zaznamenaná historicky najnižšia účasť spomedzi všetkých volieb uskutočnených na Slovensku a to v hodnote 11,07%. Príčin nízkej volebnej účasti môže byť niekoľko. Ide napríklad o znechutenie zo správania sa politikov, slabá znalosť kandidátov, nezájum o politiku či nesúhlas s existenciou vyšších územných celkov. Príčinou môže byť aj nejasné rozdelenie kompetencií či neprítomnosť v mieste trvalého bydliska v čase volieb a nemožnosť voliť poštou.

Najvyššia volebná účasť bola zaznamenaná v roku 2017 čo súviselo najmä s mobilizáciou voličov proti vtedajšiemu Banskobystrickému županovi, sklamanie z parlamentných volieb a snaha vyjadriť akýsi nesúhlas s vládou koalíciou. Špecifikom regionálnych volieb je aj kandidatúra nezávislých kandidátov. To sa naplno prejavilo v roku 2017 kedy bolo zvolených najviac nezávislých kandidátov (161). Ich percentuálny podiel v zastupiteľstvách predstavuje 38,70%. Ide o výrazný nárast oproti roku 2013 a to až o 20,81%. Takýto vysoký nárast zvolených nezávislých kandidátov je spojený s rastúcou nedôverou k politickým stranám čo dokumentuje aj prieskum Rady mládeže Slovenska. V prípade nezávislých kandidátov sa problémovým môže javiť ich nezávislosť nakoľko veľký počet z nich síce kandiduje pod značkou nezávislosti, ale využívajú aj podporu politických



strán napríklad formou finančnej podpory. Tu teda nastáva legitímna polemika či sú skutočne nezávislí.

Ako problematické sa môže javiť určovanie volebných obvodov, ktoré je v plnej právomoci zastupiteľstva vyššieho územného celku. Takéto nastavenie dáva možnosť zastupiteľstvu účelovo stanoviť volebné obvody s cieľom odstaviť určitého kandidáta a zabezpečiť si väčšinu aj v ďalšom volebnom období. V praxi však k takýmto situáciám nedochádza. Na záver je potrebné povedať, že účasť v krajských voľbách je potrebné zvyšovať k čomu by malo prispieť zlúčenie regionálnych a lokálnych volieb a spoločné voľby sa uskutočnia v roku 2002.

## Literatúra

BENKOVIČOVÁ, L. 2006. Pohľad na vybrané otázky volieb do samosprávnych orgánov vyšších územných celkov v roku 2005. In: Slovenská politologická revue 2006, roč. 6, č. 4, s. 2-30. ISSN 1335-9096

BRANCATI, D. 2008. Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide. The Journal of Politics. ISSN 0022-3816

BRIX, R. – ŠVIKRUHA, M. 2013. Voľby zástupcov miestnej a regionálnej samosprávy v Čechách a na Slovensku. In: Spisy právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně – Dny práva 2012, Brno: Masarykova univerzita, 2013. 2490 s. ISBN 978-80-210- 6319-8

CENAA. 2013. „Extrémne“ voľby: Pravicový extrémizmus v čele regionálnej politiky. Dostupné na internete: „EXTRÉMNE“ VOĽBY: PRAVICOVÝ EXTRÉMIZMUS V ČELE - REGIONÁLNEJ POLITIKY - | Policy Commons Cit. (29-09-2021)

CIBULKA, L. 2015. Princípy volebného práva a nový volebný zákon. In: Orosz, L. – Majerčák, T.: Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2015. 269 s. ISBN 978-80-8152-345-8

KEREKES, D. 2017 - 1. Volebný zákon umožňuje v krajských voľbách rozsiahle manipulácie. Poslanci ho menili. K horšiemu. Blog Denníka N. Dostupné na internete: Volebný zákon umožňuje v krajských voľbách rozsiahle manipulácie. Poslanci ho menili. K horšiemu (dennikn.sk) Cit. (29-09-2021)

KEREKES, D. 2017 - 2. Bratislavský kraj prekreslil obvody. Poškodil voličovi aj sebe. Blog Denníka N. Dostupné na internete: Bratislavský kraj prekreslil obvody. Poškodil voličovi aj sebe (dennikn.sk) Cit. (29-09-2021)

KLIMOVSKÝ, D. - ŽŮBOROVÁ, V. 2011. Komunálne voľby 2010. In Bútora, M., Kollár, M., Mesežnikov, G. a kol.: Slovensko 2010. Správa o stave spoločnosti a demokracie a o trendoch na rok 2011. Bratislava: IVO. 438 s. ISBN 80-89345-32-8

MARTINKOVIČ, M. 2020. Úvod do štúdia volebných a stranických systémov II (Vysokoškolská učebnica). Trnava: Filozofická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave. 82 s. ISBN 978-80-568-0298-4

OROSZ a kol. 2015. Volebné právo. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta. 290 s. ISBN 978-80-8152-346-5

PALÚŠ, I. a kol., 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 462 s. ISBN 978-80-8152-442-4

PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L. 2014. Štátne právo Slovenskej republiky. 4. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-88-08152-129-4

Rada mládeže Slovenska. 2020. Prieskum: Väčšina mladých ľudí verí v demokraciu, ale neverí politikom. Dostupné na internete: Prieskum: Väčšina mladých ľudí verí v demokraciu, ale neverí politikom — Rada mládeže Slovenska (RmS) (mladex.sk) Cit. (29-09-2021)

SLOBODA, M. 2017. Víťazi a kandidáti vo voľbách: Fenomén nezávislého kandidáta, efekt funkcionára a rodový aspekt vo voľbách primátorov miest na Slovensku. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Vyd.: UK. 72 s. ISBN 978-80-223-4381-7

Štatistický úrad Slovenskej republiky. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2001. Dostupné na internete: Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2001 (statistics.sk) Cit. (29-09-2021)

Štatistický úrad Slovenskej republiky. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2005. Dostupné na internete: Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2005 (statistics.sk) Cit. (29-09-2021)

Štatistický úrad Slovenskej republiky. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2009. Dostupné na internete: Voľby do orgánov samosprávnych krajov (statistics.sk) Cit. (29-09-2021)

Štatistický úrad Slovenskej republiky. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2013. Dostupné na internete: Definitívne výsledky volieb do orgánov samosprávnych krajov (statistics.sk) Cit. (29-09-2021)

Štatistický úrad Slovenskej republiky. Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2017. Dostupné na internete: Voľby do orgánov samosprávnych krajov 2017 - Definitívne výsledky (statistics.sk) Cit. (29-09-2021)

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

VELŠIČ, M. 2002. Samospráva a decentralizácia v optike verejnej mienky. In: Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Súvislosti, aktéri, voľby. Bratislava: IVO. 253 s. ISBN 80-88935-30

Zákon č. 130/2000 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev krajů a o změně některých zákonů

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

#### **Adresa autora**

Mgr. Lukáš Ivančík  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Popradská 66, 041 32 Košice  
E-mail: lukas.ivancik@student.upjs.sk

**DISKUSIE**

# Vysoké školy v Pláne obnovy a odolnosti

## Universities in the Recovery and Resilience Plan

Viktória Bobáková

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-08>

### Abstract

The Government of the Slovak Republic prepared a Recovery and Resilience Plan, which did not go through a wide professional discussion. It thus contains a number of issues that provoke a wide-ranging discussion. The article is a contribution to the discussion of some serious problems of universities in Slovakia. One of the problems is the change in the financing of universities, the introduction of a system of periodic evaluation of scientific performance, or the reform of the system of internal management of universities. There is no doubt about the need to introduce a system of periodic evaluation of universities with the use of foreign evaluators. The criteria for evaluating the performance of higher education institutions raise doubts. The changes to the internal management system of higher education institutions indicated in the Recovery Plan limit the autonomy of higher education institutions. Rather than changing the funding of universities, it is necessary to increase the amount of funding for higher education.

**Keywords:** education, expenditure on education, higher education, quality of study

### Úvod

Plán obnovy a odolnosti je spoločnou reakciou krajín EÚ na negatívne ekonomické a sociálne dôsledky pandémie Covid -19. Realizácia Plánu obnovy a odolnosti Slovenska s nenávratne poskytnutou finančnou podporou vo výške 6,3 mld. eur by mohla významnou mierou prispieť k hospodárskemu rastu, k vytváraniu pracovných miest a k posilneniu hospodárskej, sociálnej a inštitucionálnej odolnosti. Plán obnovy a odolnosti kladie dôraz na udržateľnosť, zdravé životné prostredie, inklúziu vo vzdelávaní, modernú zdravotnú starostlivosť, zlepšenie podnikateľského prostredia a zdravé verejné financie. Pre prioritu zelená ekonomika je plánovaných 2,301 mld. eur, pre vzdelávanie 0,892 mld. eur, pre vedu, výskum a inovácie 0,739 mld. eur, modernú zdravotnú starostlivosť 1,533 mld. eur a pre efektívnu verejnú správu 1,110 mld. eur. Plán obnovy bol 21. júna 2021 pozitívne hodnotený Európskou komisiou a 13. júla 2021 schválený Radou pre hospodárske a finančné záležitosti.

„Ľudský kapitál, vedomosti a zručnosti nadobúdajú v súčasnom kontexte globalizácie výrazných demografických zmien a rýchlych technologických zmien čoraz väčší význam nielen

v oblasti ekonomického, ale aj sociálneho rozvoja spoločnosti. V dôsledku silnejúceho tlaku na adaptabilitu a flexibilitu jednotlivých subjektov na trhu práce sa práve vzdelávanie javí ako východiskový predpoklad zmierňovania výraznejšieho vylúčenia z trhu práce a stále narastajúcej skupiny uchádzačov o zamestnanie“ (Bobáková, Hrabovská a Rožová, 2020, s. 36). Hlavne dlhodobá nezamestnanosť spôsobuje pre jednotlivcov existenčné ťažkosti, ktoré zasahujú ich najbližšiu rodinu, stratu vzdelania, kvalifikácie a pracovných návykov. (Suhányiová, Korečko, 2020).

Vzdelávanie prispieva k všestrannej humanizácii človeka, pretvára a zdokonaľuje všetky jeho schopnosti. Právo na vzdelanie pre všetkých občanov zaručuje Ústava Slovenskej republiky. Význam vzdelania je mnohostranný. Vzdelanie determinuje ekonomickú realizáciu človeka, uplatnenie sa na trhu práce, vyšší životný štandard. Vzdelanie má aj politickú rovinu. Vzdelaný človek má širší rozhľad, je odolnejší voči rôznym dogmám, čo má význam pre slobodnú demokratickú spoločnosť a jej rozvoj. Vzdelanie má aj kultúrny rozmer. Poznanie kultúrneho dedičstva, jeho rozvoj, úcta k hodnotám, úcta voči iným kultúram a hodnotám bolo a je dôležité aj v súčasnosti. Nezanedbateľný je aj jeho globalizačný aspekt. „Vzdelávanie sa stáva preto základom, na ktorom možno stavať všetky vyššie a ambiciózne ciele a hodnoty spoločnosti. Zdá sa, že takéto vnímanie pozície vzdelania je všeobecne akceptované, aj keď deklarácia sa nie vždy stotožňuje s realitou“ (Goga, 2005).

Vychádzajúc z akceptácie významu vzdelania pre ďalší rozvoj spoločnosti počítá Plán obnovy s alokáciou 892 mil. eur. Z toho do oblasti rozvoja a kvality inkluzívneho vzdelávania na všetkých stupňoch 210 mil. eur, vzdelávanie pre 21. storočie 469 mil. eur, zvýšenie výkonnosti slovenských vysokých škôl 213 mil. eur.

## **1. Výzvy v oblasti školstva**

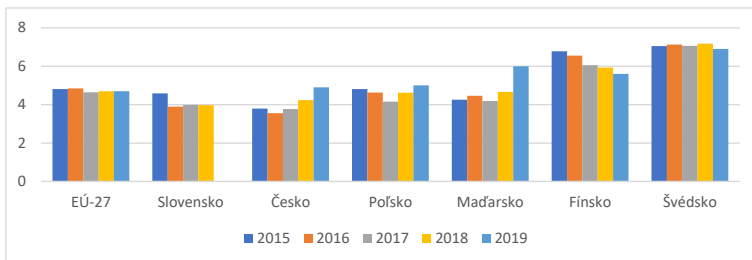
Vzdelávací systém v SR dosiahol v minulosti viacero významných úspechov. Podiel dospelaj populácie vo veku 25–64 rokov s ukončeným stredoškolským vzdelaním patrí k najvyšším v rámci krajín OECD. Rovnako aj podiel mladých ľudí do 25 rokov veku so stredoškolským vzdelaním patrí medzi najvyššie spomedzi krajín OECD. Na druhej strane, v Slovenskej republike dosahujú žiaci na úrovni škôl rozdielne výsledky. Veľký podiel detí má len obmedzený prístup k predprimárnemu vzdelávaniu. Rozšírenie povinného predprimárneho vzdelávania a opatrenia zamerané na lepšie začlenenie znevýhodnených skupín do vzdelávacieho systému by mali zlepšiť kvalifikačné zloženie slovenskej pracovnej sily. Priemerné hodnotenie žiakov s najlepšími a najhoršími výsledkami vo veľkej miere naďalej ovplyvňuje sociálno-ekonomické zázemie. V posledných rokoch čelí Slovensko znepokojujúcemu poklesu výsledkov mladých ľudí z hľadiska vedomostí a zručností.

Slovenská republika disponuje kvalitným ľudským kapitálom, ktorý však nie je pripravený reagovať na potreby ekonomiky 21. storočia. Slovensko sice má relatívne nízky

podiel žiakov predčasne ukončujúcich školskú dochádzku a významne rastúci podiel absolventov s vysokoškolským vzdelaním, no klesajú zručnosti a vedomosti mladých, stúpa podiel žiakov predčasne ukončujúcich vzdelávanie, rastie aj podiel študentov študujúcich na vysokých školách v zahraničí a z toho vyplývajúci únik mozgov, ktorý patrí k najvyšším v EÚ. Navyše, podiel ľudí, resp. pracovných miest ohrozených alebo ovplyvnených automatizáciou patrí medzi najvyššie v rámci OECD. Významný je aj pokles motivácie študentov. Zatiaľ čo v zahraničný výskum v tejto oblasti je značný, na Slovensku je nedostatok empirických štúdií a programov, ktoré by sa zameriavali na prevenciu, resp. intervenciu podpory motivácie v kontexte edukačného procesu (Rovenská, 2017).

Pred školstvom stoja aj v súčasnosti viaceré výzvy, ktoré vyžadujú riešenia. Patrí k nim aj potreba konsolidácie školskej siete vzhľadom na značné nedostatky v poskytovaní vzdelávacích služieb i vzhľadom na prebiehajúce demografické zmeny. V dôsledku nízkeho podielu osôb zúčastňujúcich sa na vzdelávaní dospelých vznikajú riziká z hľadiska očakávaného štruktúrného posunu hospodárstva v budúcnosti. Ďalšou výzvou je zabezpečenie rovnosti vo vzdelávaní. Zlepšiť je potrebné využívanie ľudských zdrojov vo vzdelávacom procese. Jednou z najvýznamnejších výziev je potreba zvýšenia celkových verejných výdavkov na vzdelávanie. Je potrebné zvýšiť ako absolútnu hodnotu, tak aj podiel výdavkov na vzdelávanie na HDP. Dôležité však je, zabezpečiť efektívnosť vynakladania týchto zdrojov. V SR sú výdavky na všetkých stupňoch vzdelávania podstatne nižšie ako je priemer OECD.

Relatívne nízka úroveň výdavkov sa premieta do nízkych plátov učiteľov, nedostatočných výdavkov na učebné materiály, neuspokojeného dopytu po predprimárnom vzdelávaní, nízkych investíciách do infraštruktúry škôl a podfinancovania vysokých škôl. Podľa Eurostatu dosiahli v roku 2019 výdavky verejnej správy v EÚ-27 na vzdelávanie 654 mil. eur (4,7% HDP). Z toho predškolské a základné vzdelávanie predstavovalo 1,6% HDP, stredné školstvo 1,8 % HDP a vysoké školstvo 0,8% HDP. Medzi krajinami existujú však výrazné rozdiely. Najvyšší podiel výdavkov na vzdelávanie na HDP dosiahlo Švédsko (6,9% HDP), Dánsko (6,3% HDP), Belgicko (6,2% HDP), Estónsko (6,0% HDP). Nižší podiel na HDP dosahuje Slovensko (4,2%), Česko (4,9%), Poľsko (5,0%).



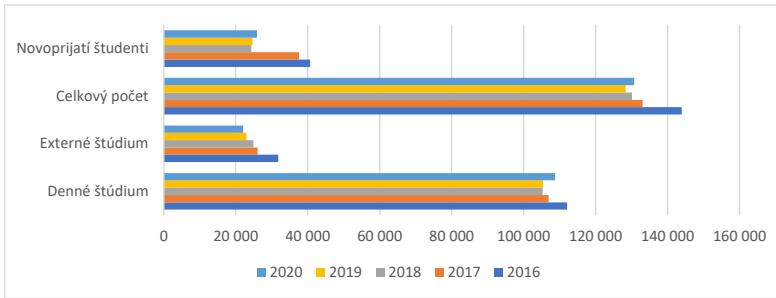
**Obrázok 1: Podiel výdavkov na vzdelávanie na HDP (v %)**

Zdroj: Eurostat

Podľa ukazovateľa podiel celkových výdavkov na vzdelávanie na výdavkoch verejnej správy tieto predstavovali na úrovni EÚ 10% celkových výdavkov. V prípade Estónska (15,5 %) a Lotyšska (15,0 %), ako aj Švajčiarska (16,6 %) a Islandu (16,1 %). Najnižší pomer celkových výdavkov bol zaznamenaný v Taliansku (8,0 %), v Grécku (8,3%), v Španielsku a Francúzsku 9,5% v Nemecku 9,6%. Podiel výdavkov na vzdelávanie na celkových výdavkoch dosiahol v roku 2020 na Slovensku 11,9% z celkových výdavkov. Tieto výdavky však zahŕňujú aj výdavky na služby v školstve, napr. v oblasti stravovania, dopravy, lekárskej starostlivosti a na činnosť orgánov a organizácií, ktoré vzdelávanie zabezpečujú.

## 2. Kvalita a výkonnosť vysokých škôl v Pláne obnovy a odolnosti

V súvislosti s prebiehajúcimi zmenami v hospodárstve a spoločnosti, aj s nástupom 4. priemyselnej revolúcie, vplyvom globalizácie a internacionalizácie, ale aj vzhľadom na potrebu riešiť klimatické zmeny i pretrvávajúce sociálne rozdiely je dnes potrebné ako kedykoľvek inokedy venovať vysokoškolskému vzdelávaniu veľkú pozornosť. Slovensko má, podobne ako viaceré krajiny strednej a východnej Európy, v rámci EÚ relatívne vysoký podiel obyvateľov s aspoň vyšším stredným vzdelaním. Naopak, napriek relatívne dynamickému rastu je podiel vysokoškolsky vzdelaných stále nižší aj v porovnaní s priemerom EÚ.



**Obrázok 2: Študenti vysokých škôl**

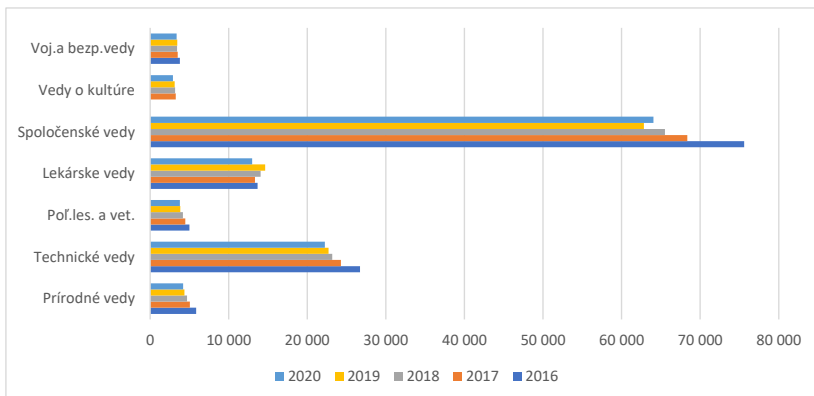
Zdroj: Štatistický úrad SR

Každá demokratická spoločnosť považuje univerzity a vysoké školy za kľúčové inštitúcie, ktoré vzdelávajú mladú generáciu, uchovávajú a rozvíjajú a tvoria poznatky a významne prispievajú k tvorbe a šíreniu umenia a kultúry, podporujú hospodársky rozvoj regiónov a spoločnosti ako celku. Sú to inštitúcie, ktoré spájajú vzdelávanie, výskum, inovácie a umenia do jedného celku. Vysoké školy majú podporovať kritické a nezávislé myslenie, podporovať demokratické princípy a dôslednú ochranu základných ľudských práv a slobôd. Čo je však horšie, slovenská spoločnosť nedokáže plne využiť potenciál svojich vysokoškolských inštitúcií.

Na Slovensku sa za posledných desať rokov zdvojnásobil podiel absolventov vysokoškolského štúdia vo vekovej kategórii 30-34 rokov. Zvýšil sa aj podiel vysokoškolských študentov zo Slovenska, ktorí študujú v zahraničí a dosahuje 19 percent, čo je druhý najvyšší podiel v EÚ.

Stále pretrváva vysoký záujem uchádzačov o štúdium o spoločenské vedy. V roku 2020 študovalo v tejto skupine odborov 64 090 študentov. Druhý najvyšší záujem je o štúdium technických vied (22 237 študentov).





**Obrázok 3: Študenti vysokých škôl podľa skupín odborov**

Zdroj: Štatistický úrad SR

Čoraz častejšie sa v súčasnosti diskutuje o kvalite a výkonnosti vysokých škôl. Plán obnovy uvádza: „Cieľom je zvýšiť výkonnosť slovenských vysokých škôl, podporiť ich diverzifikáciu, profiláciu, inklúziu a spoluprácu so zahraničím, verejným a súkromným sektorom za súčasného zachovania akademických práv a slobôd, vďaka čomu vysoké školy prispievajú k posilneniu kvality ľudského kapitálu, sociálnej inklúzii, inovačnému potenciálu, vyššej konkurencieschopnosti, k ekonomickému rastu“ (Plán obnovy, 2020).

Je zrejmé, že spoločné ukazovatele výkonnosti vysokých škôl môžu zahrnúť iba tie oblasti, ktoré majú vysoké školy spoločné. Na vyjadrenie výkonnosti vysokých škôl však môže byť významné stanoviť také špecifické ukazovatele výkonnosti a kvality vysokých škôl, tzv. také, ktoré už nie sú spoločné všetkým vysokým školám, ale sú špecifické podľa odborového zamerania vysokých škôl. Tieto ukazovatele by mali byť stanovené skupinou expertov podľa odborov s prihliadnutím k úrovni podobných fakúlt a vysokých škôl v zahraničí, čo sa na Slovensku s súvislosťou s prebiehajúcou akreditáciou vysokých škôl začína robiť.

Slovensko má v pláne zaviesť súbor komplexných reforiem, ktorými sa zmenia systémy riadenia, vedeckého hodnotenia, akreditácie a financovania inštitúcií vysokoškolského vzdelávania a zavedú sa výkonnostné zmluvy. Ich cieľom má byť stimulácia vysokých škôl k dosahovaniu lepších výsledkov, ku skvalitňovaniu vysokoškolského prostredia a ku zlepšovaniu prípravy študentov. Ak sa vysoká škola zaviazá do dvoch rokov splniť konkrétne kvalitatívne kritériá, po ich splnení jej bude vyplatený konkrétny obnos peňazí. Ako kritérium môže byť použité zvýšenie kvality štúdia, zlepšenie prípravy študentov, alebo zlepšenie profilácie vysokej školy. Výkonnostné zmluvy môžu byť od 2-5 percent. Cieľom výkonnostných zmlúv má byť aj zvýšenie podielu absolventov v IT odboroch, ktorých je

výrazný nedostatok spočívajúci v zosúladovaní profilu študentov s potrebami trhu práce. Inštitút výkonnostných zmlúv je však postavený na netransparentnom princípe. Vhodnejším nástrojom sa zdá byť metodika rozpisu dotácie verejným vysokým školám, ktorý umožní aj prípadnú diferenciaciu a motiváciu zvyšovania kvality.

Plán obnovy počíta aj so zmenou financovania vysokých škôl. Predpokladá sa úprava metodiky rozpisu dotácií tak, aby vo vyššej miere zohľadnila kvalitné a inkluzívne vzdelávanie, excelentný výskum, uplatniteľnosť absolventov, spoluprácu so súkromným sektorom, internacionalizáciu učiteľov aj žiakov a zosúladí sa s pripravovanou metodikou hodnotenia vedeckej výkonnosti.

K zvýšeniu výkonnosti má prispieť aj nový prístup k akreditácii vysokého školstva, ktorý už prebieha. Nové štandardy a kritériá akreditácie študijných programov sprisňujú podmienky pre garantovanie a poskytovanie študijných programov, zvýšia ich kvalitu a zavedú dlhodobé procesy na monitorovanie ich kvality.

Systém periodického hodnotenia vedeckého výkonu vysokých sa bude realizovať za účasti medzinárodných hodnotiteľov. Tento systém môže viesť k identifikácii exelentných vedeckých tímov na jednotlivých vysokých školách. zavedením systému periodického hodnotenia vedeckého výkonu. Zavedenie systému pravidelného hodnotenia vedeckého výkonu, ako aj reforma riadenia môžu posilniť internacionalizáciu a kapacitu vysokých škôl. Plánované reformy môžu priniesť potrebné systémové zmeny, ak sa vykonajú účinne v úzkej spolupráci s akademickou obcou a pri dodržaní jej autonómie

S nie veľkým pochopením predstaviteľov vysokých škôl sa stretáva návrh reformy riadenia vysokých škôl. Plán obnovy počíta s novým legislatívnym nastavením kompetencií jednotlivých samosprávnych orgánov vysokých škôl. Predpokladá, že tieto právomoci budú lepšie reflektovať zodpovednosť, že umožnia väčšiu integráciu vnútorných štruktúr vysokej školy a podporia otvorenosť akademického prostredia pre záujemcov z profesijného prostredia aj zo zahraničia. Je potrebné zdôrazniť nedotknuteľnosť akademickej samosprávy vysokých škôl, na ktorej je založený ich súčasný systém riadenia. O zmene systému riadenia sa s vysokými školami nerokovalo, čo je vnímané vysokými školami negatívne. Je potrebné, aby si vysoké školy mohli vo vnútorných predpisoch lepšie nastaviť procesy vzhľadom na konkrétne podmienky každej vysokej školy za súčasného zachovania akademických práv a slobôd včítane práva na autonómiu a akademickú samosprávu a aby právomoci rešpektovali zodpovednosť.(Slovenská rektorská konferencia) Príliš detailná úprava kompetencií jednotlivých orgánov vysokých škôl v zákone vedie často k spomaľovaniu rozhodovacích procesov.

Pre ďalší rozvoj vysokých škôl bude v nasledujúcich rokoch dôležité do akej miery im štát vyjadri dôveru udelením vyššej miery inštitucionálnej autonómie. Vysoké školy by boli

zároveň viazané zodpovednosťou za úroveň poskytovaných vzdelávacích, ale aj výskumných a ďalších tvorivých činnosti.

Jednotlivé vysoké školy majú rôzne silné a slabé stránky. Niektoré dosahujú vysokú medzinárodnú úroveň svojej vedeckovýskumnej a umeleckej činnosti. Existujú aj vysoké školy, ktoré dosahujú vysokú úroveň vo vzdelávacej činnosti, ich absolventi sa úspešne zapájajú do spoločenskej praxe doma aj v zahraničí. Existujú však aj vysoké školy, ktoré nedosahujú excelentné výsledky v týchto oblastiach a napriek tomu ich význam pre rozvoj vzdelanosti v konkrétnom regióne je značný a spoločenské poslanie nezanedbateľné (Večerek, 2011). Nemožno sa preto stotožniť s cieľom redukovať počet vysokých škôl. Často sa v diskusiách objavujú návrhy smerujúce k redukcii poslania vysokých škôl výhradne na plnenie úloh súvisiacich s potrebami trhu práce, zamestnateľnosťou absolventov. Zo štatistík zverejnených NBS slovenský vzdelávací systém reaguje slabo na požiadavky trhu práce. V rámci EÚ zaznamenáva Slovensko najvýraznejší nesúlad medzi študijným zameraním a vykonávanou prácou. Takmer 38 % absolventov pracuje v inom ako vyštudovanom odbore. Ďalším problémom je aj prekvalifikovanosť na pracovných miestach. Slovensko má mierne nadpriemerný podiel vysokoškolsky vzdelaných ľudí na pozíciách s nižším požadovaným vzdelaním.

Kvalitatívna a výkonnostná úroveň vysokých škôl závisí vo významnej miere od úrovne ich financovania. Využívať medzinárodné porovnávanie výkonnosti vysokých škôl môže byť pri existujúcej rozdielnej úrovni ich financovania zavádzajúce. Analýzy ukazujú, že slovenské vysoké školy sú v porovnaní s vysokými školami vo vyspelých európskych krajinách výrazne podfinancované.

Plán obnovy a odolnosti Slovenska má za cieľ zlepšenie kvality, relevantnosti a internacionalizácie slovenského vysokoškolského vzdelávania. Internacionalizácia sa podporí prostredníctvom štipendijných programov pre študentov a mobility zamestnancov. Štipendiami pre študentov zo znevýhodneného prostredia a investíciami do prístupnosti univerzít predpokladá, že sa zlepší inkluzívnosť vysokoškolského vzdelávania. V pláne obnovy a odolnosti sa kladie dôraz na skvalitňovanie ľudského kapitálu a zvyšovanie úrovne zručností občanov Slovenska, čo je oblasť, v ktorej má krajina značné nedostatky, ktoré jej bránia naplniť jej hospodársky potenciál

Súčasná situácia na vysokých školách neprispieva k rastu počtu nových študentov, profesorov, odborníkov zo zahraničia. Príčiny možno hľadať v nízkom finančnom ohodnotení vysokoškolských učiteľov. Na prospech vysokému školstvu by mohlo byť aj zlepšenie pracovných a mzdových podmienok, čo by zároveň pomohlo získať ďalších domácich aj zahraničných odborníkov k práci na vysokej škole.

Plán však zároveň neobsahuje žiadne investície do zvyšovania úrovne zručností obyvateľstva v produktívnom veku. Očakáva sa, že investície smerujúce do digitálneho

vybavenia vysokých škôl (konkurencieschopnosť, informačné systémy, hardvér a učebný softvér) výrazne prispejú k digitálnemu rozvoju univerzít.

## Záver

Realizácia reforiem Plánu obnovy je pred nami. Jeho implementácia sa bude stretávať s rôznymi politickými prekážkami. Preto bude vyžadovať silné politické vedenie. Pri tak širokom koncipovanom projekte je dôležité jeho efektívne riadenie a štruktúrovanie procesov. Nie zanedbateľnou úlohou bude aj spôsob komunikácie.

Nikto nepochybuje o tom, že vysoké školy musia disponovať moderným strategickým systémom riadenia. K hlavným princípom fungovania vysokých škôl patrí, aby si svoju budúcnosť vytvárali samostatne. Vysoké školy majú byť flexibilné a pružné organizácie, ktoré budú rýchlo reagovať na zmeny vo vede a technike a zmeny na trhu. Vysoké školy majú byť inovatívne a relatívne samostatné jednotky, ktoré budú sústavne hľadať nové cesty k zdokonaľovaniu.

Slovensko potrebuje zastaviť odlev talentov do zahraničia. Súčasne potrebuje vynaložiť značné úsilie na získanie študentov zo zahraničia. Súčasťou tohto strategického uvažovania je otvorenie vysokých škôl, ich internacionalizácia, týkajúca sa nielen študentov, ale aj učiteľov. Prilákať učiteľov a študentov zo zahraničia sa podarí iba krajinám, so systémom vzdelávania ponúkajúcim najlepšie predpoklady na osobný a ekonomický rast. Dôraz na kvalitu je jediná možná cesta. Motiváciu a rozhodujúcim kritériom pri prerozdeľovaní verejných zdrojov musí byť kvalita inštitúcie, čo ponúka, inovácie, výskum, prepojenie a spoluprácu s investormi.

## Literatúra

BOBÁKOVÁ, V., HRABOVSKÁ, Z., ROŽOVÁ, L. 2020. *Výkonnosť regionálnej samosprávy v kontexte jej vplyvu na ekonomické a sociálne faktory rozvoja regiónu*. Košice: FVS UPJŠ. 2020. ISBN 978-80-8152-948-1.

GOGA, M. 2005. *Význam vzdelávania dospelých pri napĺňaní životných ambícií*. dostupné na: <https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Pirohova1/subor/goga.pdf>

Kolektív: 2017. *Stratégia rozvoja slovenského školstva*. Odborový zväz pracovníkov školstva a vedy na Slovensku. dostupné na: [https://www.ozpsav.sk/rozvoj\\_vs\\_ozpsav\\_2017](https://www.ozpsav.sk/rozvoj_vs_ozpsav_2017)

KOREČKO, J. SUHANYIOVÁ, A. 2020. Dlhodobá nezamestnanosť ako spoločensko-ekonomický problém na Slovensku a v EÚ. In *Verejná správa a spoločnosť*. 2020, č. 2., ročník XXI. ISSN 1335-7182

Plán obnovy a odolnosti. dostupné na <https://www.mfsr.sk/sk/verejnost/plan-obnovy-odolnosti/>

ROVENSKÁ, D. 2017. *Vybrané aspekty rozvoja motivácie u študentov*. In *Verejná správa a spoločnosť*. 2017, č. 1 roč. XVIII. ISSN 2453-9236 (online)

VEČEREK, V.2011. *Hodnocení kvality a výkonnosti vysokých škol*. dostupné na: <https://oldwww.upol.cz/Patecnik/2011>

Eurostat. dostupné na [www.appsso.eurostat.ec.europa](http://www.appsso.eurostat.ec.europa).

Štatistický úrad SR. dostupné na <http://datacube.statistics.sk/>

**Adresa autora**

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy  
Popradská 66, 040 11 Košice  
E-mail: [viktoria.bobakova@upjs.sk](mailto:viktoria.bobakova@upjs.sk)

# Evaluation of Readmission Agreements between the EU and Turkey as Conflict of Interest

Erhan Aygün

<https://doi.org/10.33542/VSS2021-2-09>

## Abstract

Following the refugee crisis that started in 2015, the EU requested Turkey to implement the agreement adequately. In accordance with the Joint Action Plan adopted on 29 November 2015 as a result of negotiations, readmission agreement started to be fully implemented on 1 June 2016. The visa dialogue between the two parties, which was carried out depending on this agreement and a road map, was thus accelerated.

This study, which is about the Turkey-EU Readmission Agreement and the visa dialogue, evaluates the stages of the two processes, the scope of the agreement and roadmap, the EU's expectations from Turkey, and Turkey's steps and makes discussions predictions of implementations.

**Keywords:** readmission agreement, Turkey, the EU, refugees

## Introduction

The relations between Turkey and the EU, which have drawn a fluctuating graphic for the last ten years, gained a different dimension with the Readmission Agreement (RAA) signed in late 2013 and the visa dialogue process initiated. Thus, a relationship plane was formed between the two parties outside the membership negotiations, and many steps were taken to fulfil mutual commitments. The fact that Europe faced a major refugee crisis in 2015 made the readmission and visa liberalisation processes a critical item on the political agenda. At the Turkey-EU summit held on 29 November 2015, it was decided to accelerate these two processes. As a result of the updates made at the summits held in March 2016, it was agreed that the full implementation of the Readmission Agreement would begin on 1 June 2016 and that Turkish citizens would be granted visa-free travel on the same date.

The Readmission Agreement that Turkey signed with the EU and the visa liberalisation offered to Turkish citizens in return provided significant benefits to both parties but also contained some uncertainties and risks. There are different opinions on the applicability of the Readmission Agreement in the face of intense waves of migration towards Europe, whether it covers refugees or not, and also about the long-term risks for Turkey of putting the agreement into practice for third-country citizens. Although the political rapprochement between the EU and Turkey after the refugee crisis has increased the expectations that visa liberalisation will

be implemented in the short term, the uncertainty about how the visa dialogue process will end has not completely disappeared.

## **Methodology**

Secondary analysis is used in the article, which includes a review of the literature, articles, academic publications, and government publications. Secondary analysis of extremely high-quality qualitative work provides benefits. Such a study can improve context knowledge by presenting a range of perspectives on key issues, validating and opposing viewpoints, emphasizing common themes of the given content, and highlighting literature gaps. All secondary data from other documents was used to better understand the subject under consideration.

## **1. Conceptual Framework**

### **1.1 Readmission Agreement and Dialogue Mechanisms of the European Union**

Since the 1990s, the EU has been developing various mechanisms to keep immigration under control. The first major step was taken for the common visa regime by signing the Schengen Agreement on 14 June 1985 among some member states. The framework of the common visa and border security policies was drawn in the Schengen Agreement signed in 1990 on the agreement's implementation. In this agreement, it was decided that the parties to the agreement should determine a common visa policy and that third-country nationals can enter the Schengen area with a uniform visa. It was agreed that the border controls in the Schengen area should also be carried out as a common policy and that no party country should make any changes in this without the approval of the others. It was stated that if a third country citizen comes to the Schengen area without a valid visa, the carrier airlines and shipping companies would be held responsible, and the carrier companies were asked to take the necessary measures in this regard (Özcan, 2005).

With the expansion of the Schengen area over time and its borders moving to the east, the EU has accelerated its technical and financial support to neighbouring countries in the fields of illegal migration and border management. The primary purpose here is to carry out the supervision and control to be established on the migration movements as far away from the EU as possible and even to put the responsibility on this issue to other states. On the other hand, the generous asylum opportunities provided by Western European countries are one of the factors that encourage migration to Europe (Castles et al., 2013).

Another of the EU's strategies to combat irregular migration is readmission agreements (RAAs). In short, the RAA is an agreement that provides for a country to readmit people illegally present in another country into its territory. These persons may be nationals or stateless persons of the receiving country, or they may be third-country nationals who have unlawfully

transferred from the territory of this country to the country in which they reside. Since the mid-1990s, when the EU established a common return procedure, it has proposed readmission arrangements to various countries and signed bilateral RAAs with 18 countries (The European Council, 2021).

The RAA is a risky agreement in terms of potential costs for emigrant and transit countries. Today, since the main destination of irregular migration is Europe, these agreements impose responsibilities on the other side rather than the EU. Therefore, the EU offers some visa facilities to the countries with which it has entered into negotiations for the RAA in return for the signing and proper implementation of the agreement. The content and roadmap of visa facilities are determined specifically for each country. For example, the citizens of some countries that have signed the RAA have been provided with facilities such as shortening the procedures and procedures for Schengen visa applications, reducing the application fee, and granting multiple entry right to some people. Currently, there are visa facilitation agreements between the EU and Ukraine, Russia, Georgia, Armenia, Azerbaijan and Cape Verde (Refworld, 2016).

The EU has abolished short-stay visas with some countries with which it has signed the RAA. For example, following the entry into force of the RAAs, the EU granted visa-free travel to Serbia, Montenegro and Macedonia in 2009, Albania and Bosnia-Herzegovina in 2010, and Moldova in 2014. Having signed separate readmission agreements with the EU, Ukraine and Georgia, as well as the member states that recognise it, met the criteria for visa liberalisation, and the European Commission published its recommendations for the abolition of visas with these three countries in the first half of 2016. As a result of the votes to be held in the Council and the Parliament, it is expected that the visa exemption of the said countries in the Schengen area will come into effect. With Belarus, another country within the EU's Eastern Partnership scope, the RAA and visa liberalisation processes are carried out simultaneously.

The EU's visa liberalisation dialogue with a country depends on the signing and implementation of the readmission agreement with that country, as well as a roadmap that includes the reforms that the country in question must carry out. The details of the reforms discussed in the roadmap under the main headings such as document security, fight against irregular migration, border management, public order, public safety, foreign relations, and fundamental rights vary from country to country. EU experts carefully examine the steps taken by the governments in line with the roadmap, and accordingly, positive or negative opinions on visa liberalisation are conveyed to the Commission. The Commission recommends abolishing visas to the European Parliament and the European Council if satisfied with the reforms and implementations.



If the Parliament and the Council accept the proposal, visa liberalisation becomes law. While the absolute majority is required in the voting in the Parliament, a qualified majority in the Council is needed, that is, a number of affirmative votes to represent at least 55 per cent of the member states and at least 65 per cent of the EU population. Since the United Kingdom and Ireland, which do not adopt the Schengen visa regime, do not vote in this voting, the required rates for the qualified majority are calculated to exclude these two countries.

If the Parliament does not accept the proposal, the proposal is sent to the Council again, and after the Council's opinions are received, it goes to the Parliament for the second time. If the parliament accepts this version of it, the proposal becomes law; if it rejects, the process ends negatively. If the Parliament proposes changes on the proposal, it is sent to the Council, and if the Council finds these changes appropriate, the process is again positive. If there are points where the Council disagrees, the draft is finalised in a reconciliation commission formed by the Commission, Council and Parliament members.

## **1.2 Readmission Agreement of the European Union and Turkey**

In the early 2000s, the EU brought the signing of a RAA with Turkey to the agenda. After the EU Council accepted the negotiation directives on this issue on 28 November 2002, the European Commission presented the agreement proposal to Turkey on 10 March 2005, and the negotiations between the two parties on the proposal started on 27 May 2005. After four rounds in about a year and a half, the negotiations were frozen due to the same opinions and resumed in 2009. The negotiations on the new draft text submitted by the EU to Turkey on 17 December 2009 have progressed positively. On 21 June 2012, the European Council representatives and Turkey's representatives initialled the text of the agreement in Brussels. On the same day, the Council invited the European Commission to enter into a dialogue with Turkey on visa liberalisation. Although this authorisation was given to the Commission, the EU expected Turkey to sign the RAA before the visa liberalisation process started. After Turkey did not sign the agreement for more than a year, the Council accepted the opening of the visa liberalisation to negotiations in order for Turkey to soften its stance, even though it stated that visa liberalisation would be evaluated with a "gradual and long-term perspective" when the agreement was initialled. After months of negotiations, a roadmap for visa liberalisation was agreed upon. Finally, on 16 December 2013, with the arrival of EU Interior Commissioner Cecilia Malmström in Ankara, the RAA was signed between the EU and Turkey. The dialogue process for visa liberalisation was officially started with the agreement's text signed together with the agreement.

It is understood that the main reason why the EU agreed to negotiate visa liberalisation with Turkey in the face of the signing of the RAA was to prevent immigrants from crossing into Europe illegally through Turkey. As one of the main routes of irregular migration to Europe,

Turkey's cooperation with the EU in border security and controls by signing the RAA will be an important measure to protect Europe against irregular migration; The EU has agreed to negotiate visa liberalisation in the face of Turkey's persistent stance. In addition, when the agreement was signed, a period of three years was given by the EU for Turkey, which did not have sufficient readmission capacity yet, to increase its readmission capacity and to sign readmission agreements with third countries.

The Turkey-EU Readmission Agreement officially entered into force in October 2014, following the approval of the Turkish Grand National Assembly on 25 June 2014.

While the RAA will only cover Turkish citizens, stateless persons and third-country nationals with bilateral readmission agreements with Turkey, it is foreseen that the readmission of other third-country nationals will start from 1 October 2017. However, with the intensification of irregular migration to Europe since mid-2015, the two sides agreed to change this calendar.

### **1.2.1 29 November 2015 Turkey-EU Summit**

While Turkey put the RAA into effect, irregular migration to European countries, primarily from Syria and from various parts of Asia and Africa, started to increase unexpectedly. The uncertainty of when this migration wave will end has led the EU to develop cooperation with neighbouring countries on ensuring border security and preventing irregular migration. In this context, the EU has proposed a Joint Action Plan to Turkey, one of the most critical countries for stopping irregular migration, strengthening political relations, and accelerating reforms in the management of irregular migration and border security in return for some incentives. The negotiations between the two sides resulted in the agreement reached at the Turkey-EU summit held in Brussels on 29 November 2015, and it was decided to activate the Joint Action Plan. Accordingly, the two sides declared that they would act in coordination on issues such as ensuring border security, preventing human smuggling and fighting terrorism. While Turkey re-sets the implementation date of the RAA as 1 June 2016 for third-country nationals, the EU has committed to provide Turkey with the financial support of 3 billion Euros to be used in capacity building and to meet the needs of irregular migrants in Turkey and undertakes to provide technical assistance when necessary. The calendar of the visa dialogue, which is a process indexed to the full implementation of the RAA, was thus delayed. It is aimed to start taking steps to abolish the short-stay visas applied by the EU to Turkish citizens in 2016 and to complete the process by October "if the requirements in the roadmap are met". At the summit, it was also decided that Turkey's full membership negotiations should be accelerated with the opening of new chapters and that the two sides would be in constant communication with regular high-level summits and dialogue mechanisms.

With these decisions, while the cooperation between the EU and Turkey on border security and migration management issues is tried to be accelerated and intensified, the

burden-sharing between the two parties becomes more concrete. It is expected that the solidarity to be strengthened on these issues, which are described as "common challenges" faced by the two sides, will also contribute positively to the political, economic and strategic fields (İçduygu, 2014).

After the November 29 summit, the government of the Republic of Turkey stepped up its efforts to fulfil the reforms required for visa liberalisation. Immediate completion of some issues in the visa roadmap was targeted in the 2016 action plan of the 64th Government published on 10 December 2015. The Reform Action Group, which met on 11 December 2015 under the chairmanship of Prime Minister Ahmet Davutoğlu, set the target for visa liberalisation to come into effect in October 2016 and announced that the steps expected from Turkey would be taken rapidly in this direction. In the meantime, legislative changes that regulations could make were carried out quickly. For example, with the regulation that entered into force on January 15, 2016, foreigners under temporary protection have been granted the right to apply for a work permit.

### **1.2.2 March 2016 Turkey-EU Reconciliation**

Unable to find a solution to the refugee crisis among themselves, EU countries have sought new measures to control irregular migration in the time that will pass with Turkey until the RAA comes into force. Through Turkey's positive attitude towards common burden-sharing, several important decisions were agreed upon at the Turkey-EU summit held in Brussels on 7 March 2016 (İçduygu, 2016).

Following the announcement of the memorandum, the government of the Republic of Turkey has accelerated its efforts to implement the necessary reforms until 4 May 2016, when the Commission will publish the evaluation report, taking into account the visa roadmap evaluation report published by the European Commission on 4 March 2016. In the report published on this date, the Commission, concluding that Turkey satisfies the criteria in the roadmap sufficiently, recommended the abolition of visas to the Council and Parliament.

Turkey-EU relations have been impacted by ongoing political and security developments. These latest developments indicate that both parties appear hesitant to resolve the migration crisis exacerbated by the Syrian civil war. Negotiations over immigration policies have dominated relations since 2015 (İçduygu & Aksel, 2014). For example; the EU's response to Turkey's gas drilling operations in the Mediterranean. The European Council stated that if drilling activities are not interrupted, the EU will impose sanctions on Turkey. In response, Turkey suspended the Readmission Agreement with the EU in July 2019. The Turkish Ministry of Foreign Affairs announced that there is another reason for the suspension of the agreement: the EU's reluctance to implement the visa-free regime (DW, 2019).

## 2. Readmission Agreement and Its Content

There is a five-year statute of limitations for the extradition of third-country nationals and stateless persons who have entered the EU via Turkey but can be identified by "unconfirmed presumptions". Therefore, readmission requests will not be made for those who left Turkey five years or more ago. There is no statute of limitations for those who can be documented to have passed through Turkey.

Upon the identification of the person eligible for readmission from third-country nationals and stateless persons, the requesting country will apply to the Turkish authorities within six months, and the Turkish authorities will respond to this application within 5 to 60 days.

After the request is approved, the person's return will be completed within three months. On the other hand, those caught immediately after crossing the border illegally can be sent back with an accelerated three-day procedure.

According to the RAA, persons who meet the following conditions will not be extradited to Turkey. Those who do not have a visa to Turkey and only use the road to Turkey for airport transfer have obtained a visa or residence permit from an EU member country. Those who have entered an EU country that does not have a visa requirement for them. Turkey will bear the costs of accommodating these persons in Turkey and send them back to their country if they are third-country nationals (Article 16).

The RAA signed between Turkey, and the EU does not include the United Kingdom, Ireland and Denmark, and non-EU Schengen countries (Iceland, Norway, Switzerland and Liechtenstein), which prefer to stay out of the EU Lisbon Treaty in the areas of freedom, security and justice. In the legislatures it has put on its visa roadmap, Turkey has stated that if the mentioned countries apply visa exemption to Turkish citizens, it will apply the RAA towards these countries (Duyan, 2014).

### Conclusion

The readmission Agreement has different meanings for the EU and Turkey. From the perspective of the EU, the Readmission Agreement is a routine agreement that has been negotiated with many countries since the early 2000s. Still, today it is seen as a critical mechanism for controlling the refugee crisis, which has reached severe dimensions. For Turkey, the agreement has two central importance.

First, the agreement has an accelerating effect in accelerating legal and institutional reforms on border and migration management and making practices efficient at international standards. Secondly, due to the fact that the Readmission Agreement is carried out together with the visa dialogue, it will be possible to abolish the tourist visas applied by the EU to Turkish citizens as a result of Turkey's enactment of the agreement. Turkey's expectation in this

direction has been a source of encouragement for the rapid and severe implementation of the Readmission Agreement.

With the RAA, the principles, rules and legal infrastructure related to the readmission of immigrants and asylum seekers between Turkey and EU member states have been regulated. The issue that might be a problem here is that Turkey faces readmission requests rather than EU member states. In particular, as of October 1, 2017, the readmission of nationals from other countries rather than their own will increase Turkey's economic and social burden.

The number of refugees in Turkey is announced as 4.5 million. This number will increase further with the implementation of the RAA. Syrians in Turkey are not considered refugees in accordance with their domestic legislation, with the reservation Turkey made to the Geneva Convention in 1951. In accordance with this legislation, temporary protection has been provided to Syrians. In this respect, they do not have refugee rights. In addition, due to their temporary nature, no legal and social studies have been conducted on their adaptation to living spaces. For this reason, asylum seekers who are readmitted will not have a permanent status and will be deprived of many fundamental rights. While this situation is known; The fact that the EU made such an agreement to send these refugees back to Turkey, which is an international humanitarian tragedy, reveals the EU's approach that prioritises itself and ignores Turkey's interests.

Although the RAA between Turkey and the EU seems to contain mutual rights and obligations for both parties, it was actually made to create a legal basis for the return of asylum seekers to Turkey, which the European countries did not want. In the face of this situation, considering the 4.5 million asylum seekers under temporary protection status in Turkey, it is not possible for Turkey to bear this burden alone. On the other hand, this attitude of the EU constitutes a violation of the jus cogens rules in international law. This situation may pose a problem in terms of international law in the future.

In the face of the situation as mentioned above, the first thing Turkey should do is to prepare the immigration reception centres as they should be, to determine the conditions for the admission of immigrants who came to the country with the RAA and to sign readmission agreements with the sending countries and share the responsibility of this burden.

On the one hand, the EU's erratic approach and reluctance make every 'normalization' a foreign policy success in terms of applying the established standards regarding the EU to Turkey; on the other hand, it increases distrust in the Turkish public and makes support for reforms and harmonization efforts fragile. Furthermore, by obscuring and weakening EU conditionality in benefit-cost calculations, it makes it increasingly difficult for Turkish politicians who do not want to bear the costs of internal policy monitors to fully and completely meet their compliance obligations (Rumelili, 2007).

As a result, after lengthy negotiations, the RAA was made on the condition that visa liberalisation and the right of free movement between Turkey and the EU would be achieved. Accordingly, the RAA will be dealt with mutually with visa exemption for both parties. In other words, whether or not the RAA will be implemented will depend on how well the EU will fulfil its promises in visa exemption. However, if we look at this from the EU side, the EU will put this commitment into practice according to the extent to which Turkey has implemented the RAA. In this process, Turkey and the EU need to work together, coordinate, re-establish the sense of mutual trust, and re-accelerate Turkey-EU relations with a broad perspective.

## References

Castles, S., de Haas, H. and Miller, M. J. 2013. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, 5th ed. Palgrave Macmillan, ISBN: 978-1462513116

Deutsche Welle. 2019. Çavuşoğlu: Geri Kabul Anlaşması'nı askıya aldık. Retrieved 09 March 2021 from <https://www.dw.com/tr/%C3%A7avu%C5%9Fo%C4%9Flu-geri-kabul-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1-ask%C4%B1ya-ald%C4%B1k/a-49699277>

OPOCE. 2000. EUR-Lex - 42000A0922(02) - EN. The European Union. Retrieved 16 April 2021 from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX%3A42000A0922%2802%29%3AEN%3AHTML>

İçduygu, A., & Aksel, D. B. 2014. Two-to-Tango in Migration Diplomacy: Negotiating Readmission Agreement between the EU and Turkey. In: *European Journal of Migration and Law*, Vol. 16 No. 3. p. 337–363. ISSN: 1571-8166

İçduygu, A., Erder, S., & Gençkaya, Ö. F. January 2014. TÜRKİYE'NİN ULUSLARARASI GÖÇ POLİTİKALARI, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere (Research Report TÜBİTAK 1001\_106K291; p. 406). Retrieved 02 June 2021 from [https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2017/01/Tu%CC%88rkiyenin-Uluslararası%C4%B1-Go%CC%88c%CC%A7-Politikalar%C4%B1-1923-2023\\_-pdf](https://mirekoc.ku.edu.tr/wp-content/uploads/2017/01/Tu%CC%88rkiyenin-Uluslararası%C4%B1-Go%CC%88c%CC%A7-Politikalar%C4%B1-1923-2023_-pdf)

Kirmayer, L. J., Narasiah, L., Munoz, M., Rashid, M., Ryder, A. G., Guzder, J., Hassan, G., Rousseau, C., Pottie, K. 2011. Common mental health problems in immigrants and refugees: general approach in primary care. In: *Canadian Medical Association Journal*, vol.183 no.12, p. E959–E967. ISSN 1488-2329

Rumelili, B. 2007. *Constructing Regional Community and Order in Europe and Southeast Asia*, New York: Palgrave Macmillan, ISBN-13: 9780230286368

Official Journal of the European Union. 2014. Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation. Retrieved 18 June 2021 from [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0507\(01\)&from=SK](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:22014A0507(01)&from=SK)

Özcan, M. 2005. Avrupa Birliği sığınma hukuku: Ortak bir sığınma hukukunun ortaya çıkışı. Ankara: Usak Publications, ISBN: 9789828022

Refworld. 2016. Turkey: Law No. 6458 of 2013 on Foreigners and International Protection. Retrieved 23 May 2021 from <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=5a1d828f4>

The European Council. 2021. How the EU manages migration flows—Consilium. Retrieved 12 May 2021 from <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/managing-migration-flows/>

**Contact Address**

PhD student of the Doctoral School of Public Administration Sciences  
University of Public Service  
2 Ludovika Square, Budapest, 1083, Hungary  
E-mail: [Ayguen.Erhan@uni-nke.hu](mailto:Ayguen.Erhan@uni-nke.hu)

**RECENZIE**



# Inkluzívna diferenciácia sveta

**Jaroslav Vencálek**

V druhej polovici tohto roku sa dostáva k čitateľom teoreticko-politologická monografia „Inkluzívna diferenciácia sveta“, ktorej autorom je prof. PaedDr. Jaroslav Vencálek, CSc., profesor Filozofickej fakulty, Inštitútu politológie, Prešovskej univerzity v Prešove. Cieľom monografického diela je poskytnúť dostatok argumentov k potrebe vzniku nového systémovo lepšieho spôsobu organizácie a riadenia ľudských spoločností. Autor načrtáva iný, než doteraz prevládajúci spôsob vnímania organizácie a riadenia ľudských spoločností.

Autor monografie rozčlenil text do štyroch kapitol. Prvá kapitola je venovaná zmenám vo vnímaní spoločenskej reality na prahu 3. tisícročia. Autor zdôrazňuje význam poňatia zjednotenia rozličného a považuje ho za výzvu pre súčasný globalizovaný svet, poukazuje na potrebu rozvoja kritickej sociálnej vedy, pretože iba kritický pohľad na skutočnú realitu sveta odhalí nevyhnutnosť zmeny spôsobu vnímania reality nášho sveta. Autor kriticky nazerá na preferovanie materiálna a preceňovanie významu vedeckého poznania. Preferuje myšlienku, že spoločenské javy nie je možné vnímať a posudzovať iba na princípe kauzality, duality alebo modelovo umelo vytváraných nemenných systémov. To čo, podľa jeho názoru, vyjadruje skutočnú realitu je nielen množstvo najrôznejších vzťahov medzi ľuďmi, ale aj kontextuálnych väzieb k prostrediu, v ktorom sa ich životy odohrávajú. Novou paradigmou by mala byť paradigma vzájomnej spolupráce na báze komplexne vnímanej výhodnosti pre všetky zúčastnené subjekty participujúce na danej spolupráci.

Druhá kapitola je venovaná globalizačným prejavom kvantitatívnych zmien a ich dôsledkom vo vnímaní spoločenskej reality. Súčasné racionálne, hierarchické a centralizované organizačné štruktúry ovplyvňujú rôzne oblasti spoločenského života. So zmenou spoločenských hodnôt súvisí aj potreba akceptovania premien funkcií a významov súčasných spoločenských štruktúr. Zdôrazňuje, že doterajší kvantitatívne vnímaný rozvoj by mal vyústiť do potreby hľadania kvalitatívne nových rozvojových foriem, založených na princípe vzájomnej spolupráce. Cieľom tejto premeny by malo byť oživenie fungovania lokálnych, regionálnych i nadregionálnych systémov spoločenských štruktúr. Globalizáciu vníma autor ako novú verziu post modernej viery v technológie a racionálne riadenie, ktorá implicitne popiera politiku ako sféru ľudskej voľby. Polemizuje s tvrdením, že rastúca miera globalizácia hospodárstva vedie k rovnomernejšiemu rozdeľovaniu bohatstva. Ako nefunkčnú vníma ideológiu priemyselnej spoločnosti poháňanú predstavami o ekonomickom raste a vierou v technológie. Za základný spoločenský fenomén považuje vzájomné spolupôsobenie najrôznejších síl a vzťahov – synergie.

Tretia kapitola sa zaoberá globalizačnými prejavmi kvalitatívnych zmien a ich dôsledkami vo vnímaní spoločenskej reality. Autor prezentuje názor, že v dôsledku veľkej dynamiky zmien spôsobenej rozvojom globalizácie došlo v západnej civilizácii k tomu, že fungovanie krajiny ovplyvňujú normatívne utvárané pravidlá, ktoré sa dostávajú do rozporu s evolučnými princípmi vývoja spoločnosti. Do popredia snáh o vytvorenie otvorenej celosvetovej spoločnosti sa dostali aspekty ekonomické, politické a mocenské. Autor zdôrazňuje, že na rozvoj ľudskej spoločnosti vplyvajú aj morálne hranice, nie iba hranice zisku, honba za stále vyšším ekonomickým rastom. Štúdium spoločenských procesov nie je možné bez analýzy kontextuálnych väzieb. Potrebu vnímať javy nie kauzálne ale kontextuálne označuje ako jednu z najvýznamnejších priorít súčasnosti. Vznik celého rasu spoločenských kríz vníma autor ako odraz už nefunkčnej komplementárnej previazanosti čiastkových územno-spoločenských častí s vyššími celkami. Pri rozhodovacích procesoch, ktoré ovplyvňujú územno-spoločenský vývoj je potrebné, podľa jeho názoru, si uvedomiť, že vývoj otvorenej spoločnosti ovplyvňuje nielen spoločný trh a politická demokracia, ale aj identifikácia obyvateľov s týmito fenoménmi. Až prepájaním racionálnej a iracionálnej zložky ľudského vedomia môžu byť realizované princípy otvorenej spoločnosti. Zvýrazňuje, že v záujme odhalenia pozitívnych synergických síl v krajine, je potrebné výraznejšie akceptovať evolučne vzniknuté mentálne, morálne, duchovné a intelektuálne rozdiely medzi obyvateľmi, pretože ak má byť nové usporiadanie ľudských spoločenstiev skutočne demokratické, potom nemôže deklarovať odstraňovanie či vyrovnávanie rozdielov v časopriestorovo utváraných spoločenských štruktúrach. Nové usporiadanie spoločnosti musí byť spravodlivé pre všetkých.

Štvrtá kapitola má názov Inkluzívno-fraktálnej diferenciácii sveta. Slovo fraktál v preklade znamená pozostávajúce z fragmentov. Fraktály nás učia, že aj tá najmenšia časť je totožná s celkom a je úplne presná. Každý človek je fraktálom, ktorý vo svojom vnútri obsahuje celý vesmír a všetky jeho detaily. Autor v tejto kapitole venuje pozornosť aj dopadu veľkého množstva informácií na premenu kvality ľudských životov. Vedecko-technický pokrok je pre ľudstvo neobyčajne dôležitý, ale tou najdôležitejšou úlohou je podľa autora schopnosť zmeniť doterajší spôsob vnímania reality našich životov. Tým najdôležitejším aspektom spokojného ľudského bytia je dokonalé porozumenie bohato štruktúrovaným súborom obyvateľstvo a ich kultúram. Základnou úlohou je preto podľa autora hľadanie optimálneho východiska, smerujúceho k úspešnému riešeniu dôvodov nerovnosti ako aj dôsledkov ktoré z nej vyplývajú pre zvýšenie kvality ľudských životov. Za podmienku dôstojného spolužitia považuje prechod od jednoduchej subjektívnej morálnosti k určitému minimu mravnej identity. Na otázku či je možné projektovať humánnejšiu organizáciu a riadenie celoplanetárneho systému čiastkových systémov ľudských spoločenstiev na Zemi odpovedá autor kladne. Poukazuje na to, že spoločenské interakcie v sociálnom priestore môžu mať skutočne humánnu povahu len za predpokladu, že jednotlivé osoby a aj čiastkové spoločenské štruktúry

dokážu urobiť všeobecný záujem svojim vlastným presvedčením, a ten sa stane rozhodujúcim fenoménom ich svedomia. Na to, aby bolo možné prezentovať verejnú politiku ako spôsob, prostredníctvom ktorého realizuje spoločné úsilie o posilňovanie zdravia ako každého jedinca, tak aj ľudskej spoločnosti ako celku, je potrebné akceptovať tri princípy: princíp vzájomnosti a odlišnosti, princíp centrálnej inteligencie a princíp zdravej rovnováhy medzi prospešnými rastovými systémami a príležitostne potrebnými ochrannými systémami.

Ľudské poznanie sa neustále zväčšuje, rozširuje. Dalo by sa predpokladať, že zvyšujúca sa úroveň poznania rôznych aspektov reality by mohla prispieť k lepšiemu porozumeniu medzi ľuďmi. Popri poznávaní objektívnych aspektov života ľudí je nemenej dôležité zaoberať sa aj poznávaním subjektívnej reality každého individua, rozličnými spôsobmi utvárania spoločenských entít, žijúcich v konkrétnych častiach našej planéty. Cieľom takéhoto poznávania by mala byť snaha porozumieť dynamickým premenám, historicky utváraných kontextuálnych väzieb. Monografické dielo obsahuje početné odkazy na diela najväčších svetových spisovateľov a vedcov, ktorými autor prekladá svoje myšlienky. Dielo je významným príspevkom a celospoločenským diskusiám o hľadaní novej organizácie územno-spoločenských štruktúr a nového spôsobu vládnutia v 21. storočí. Dielo v rozsahu 218 strán je napísané v slovenskom a anglickom jazyku.

#### **Údaje o publikácii**

prof. PaedDr. Jaroslav Vencálek, CSc.

Inkluzívna diferenciacia sveta

Inclusive differentiation of the world

Vydavateľ: Tlačiareň J + K, Nemšová

Rok vydania: 2021, počet strán: 218

Jazyk: slovenský, anglický

ISBN 978-80-89788-56-9

#### **Recenzent**

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 041 32 Košice

E-mail: viktora.bobakova@upjs.sk

# Sociálna politika včera a dnes

**Richard Geffert**

Vysokoškolská učebnica s názvom: „Sociálna politika včera a dnes“ je kompaktným, logicky a vecne správne usporiadaným vysokoškolským učebným textom, ktorý je primárne určený pre poslucháčov spoločenských a behaviorálnych vied. Čitateľovi sa dostáva do rúk kompaktné dielo, ktoré poskytuje informácie teoretického ako aj praktického charakteru, týkajúce sa úlohy, konštituovania, postavenia a implementácie zásad sociálnej politiky. Vysokoškolská učebnica ponúka množstvo informácií o sociálnej politike, ako aplikovanej vednej disciplíne, ktorá je predovšetkým vedou pre prax. Autor publikácie prehľadným spôsobom poskytuje čitateľovi exkurz do histórie sociálnej politiky ako aj pohľad na jej súčasné, moderné trendy. Pri tvorbe vysokoškolskej učebnice sa jej autor opieral o poznatky mnohých zahraničných a domácich odborníkov z oblastí politických, sociálnych, ekonomických a právnych vedných disciplín. I táto skutočnosť sa pozitívnym spôsobom podpísala pod kvalitnú obsahovú náplň recenzovaného diela, ktoré ponúka multiparadigmatický pohľad na sociálnu politiku západnej civilizácie. Vysokoškolská učebnica je rozdelená do šestnástich základných, nosných kapitol, ktoré čitateľovi poskytujú penzum vedomostí a to od vysvetlenia základných pojmov, charakteristík sociálnej politiky, cez jej aktérov a historický vývoj až po jej šesť základných integrálnych súčastí, ktorými sú sociálne zabezpečenie, politika zamestnanosti, rodinná politika, vzdelávacia politika, bytová politika a zdravotná politika. Súčasťou vysokoškolskej učebnice sú kapitoly, ktoré pojednávajú o princípoch, funkciách, typoch a modeloch, cieľoch a nástrojoch sociálnej politiky včera a dnes. Autor neopomenul ani fenomén welfare state a typológiu sociálnych udalostí. Každá zo šestnástich kapitol je vo svojom závere doplnená o zhrnutie, kľúčové pojmi a otázky na diskusiu. Čitateľ si týmto spôsobom môže upevniť nadobudnuté vedomosti a informácie získané pri čítaní každej kapitoly. Je možné overiť si čítaním vysokoškolskej učebnice novonadobudnuté poznatky, diskutovať o ich relevancii a komparovať ich so súčasným dianím v procese prijímania a realizácie politických, ekonomických, právnych a sociálnych rozhodnutí v turbulentnej dobe 21. storočia. Storočia, ktoré významným spôsobom bolo zasiahnuté celosvetovou pandémiou, ktorá zásadným spôsobom ovplyvnila hodnoty civilizácie akými sú: sloboda, individualizmus, rozum, rovnosť a tolerancia. Ide o hodnoty, ktoré sa už v minulosti stali základom, východiskom pre formulovanie sociálnej politiky vyspelých západných krajín sveta. Je možné konštatovať, že sa do rúk každého čitateľa, ktorí si prečíta vysokoškolskú učebnicu s názvom: „Sociálna politika včera a dnes“ od autora Richarda Gefferta, dostáva ucelené dielo ponúkajúce komplexný pohľad na sociálnu politiku včerajška a súčasnosti.

**Údaje o publikácii**

Richard Geffert

Sociálna politika včera a dnes

Vydavateľstvo: ŠafárikPress

Sociálna politika včera a dnes

Rok vydania: 2021

ISBN 978-80-574-0003-5

**Recenzent**

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 041 32 Košice

E-mail: [anna.cepelova@upjs.sk](mailto:anna.cepelova@upjs.sk)

# Rozpočet a záverečný účet obce a VÚC

## Ingrid Konečná Veverková

Rozpočet územnej samosprávy je základným nástrojom hospodárenia obcí a samosprávných krajov. Ide o volenými predstaviteľmi miestnych a regionálnych samospráv schválený dokument, ktorý obsahuje z politického, ekonomického a spoločenského hľadiska relevantné informácie o disponibilných zdrojoch, t. j. komplexný výpočet príjmov a pravidelných či investičných výdavkov. Služi na realizáciu základných úloh a funkcií územnej samosprávy v príslušnom rozpočtovom období. Výrazne ovplyvňuje aktuálne podmienky života obyvateľov a rovnako pôsobí i na budúci ekonomický rozvoj celého územia obce či vyššieho územného celku. Nakoľko ide o dôležitý finančný plán je nevyhnutné ho zostavovať v čo najreálnejšej podobe. Pre rozpočet územnej samosprávy je podstatná každá z etáp rozpočtového procesu. Od tvorby návrhu, cez jeho zverejnenie a schválenie až po zverejnenie a schválenie záverečného účtu. Týmto a ďalším témam sa venuje publikácia "Rozpočet a záverečný účet obce a VÚC" od autorky Ing. Ingrid Konečnej Veverkovej.

Štruktúra publikácie je prispôbená potrebám ako teórie, tak aj praxe. Kniha je rozdelená do dvanástich kapitol a následne sa člení na jednotlivé praktické otázky k danej problematike. Prvých sedem kapitol sa detailne venuje problematike rozpočtu, štyri kapitoly rozoberajú záverečný účet obce a samosprávneho kraja a záverečná kapitola rozoberá peňažné fondy. V úvode každej kapitoly sú uvedené základné teoretické východiská, na ktoré logicky nadväzujú otázky a odpovede.

Rozsiahlejší okruh publikácie tvorí problematika rozpočtu územnej samosprávy. Prvé tri kapitoly sa venujú teoretickému (hmotnoprávnemu) vymedzeniu rozpočtu. Autorka vysvetľuje rozpočtový proces, postavenie, význam a obsah rozpočtu obce a samosprávneho kraja. Ozrejmjuje programové rozpočtovanie v podmienkach územnej samosprávy, rozpočtovú či funkčnú klasifikáciu a spomína i použitie príjmov a rozpočtovanie výdavkov. Nadväzujúce štyri kapitoly pristupujú k rozpočtu územnej samosprávy z procesného hľadiska. Publikácia popisuje zostavovanie, zverejňovanie a schválenie rozpočtu. Vysvetľuje aj prípadnú situáciu neschválenia rozpočtu, a teda obligatórne zavedenie rozpočtového provizória. Poslednú časť autorka venuje rozpisu a prípadným zmenám už schváleného rozpočtu.

Druhá časť knihy determinuje náležitosti záverečného účtu obce a vyššieho územného celku. Pojednáva o aspektoch ako je jeho obsah, výsledok rozpočtového hospodárenia obce a samosprávneho kraja až po zverejnenie a schválenie samotného návrhu záverečného účtu.

Peňažné fondy územnej samosprávy tvoria poslednú, dvanásta kapitolu. Na úvod autorka vysvetľuje obsah tohto inštitútu a bližšie sa zameriava na tvorbu rezervného fondu.

Publikácia je zaujímavá najmä z pohľadu jej spracovania. Prináša detailný pohľad na najčastejšie otázky vyplývajúce z praxe. Zámerom autorky je poskytnúť praktické skúsenosti, návody a riešenia mnohých problémov, ktoré môžu vyvstať v procese zostavovania a tvorby rozpočtu a záverečného účtu územnej samosprávy. Túto publikáciu možno považovať za komplexnú príručku, v ktorej sú obsiahnuté všetky dôležité témy a aspekty, s ktorými sa pri pojme rozpočet územnej samosprávy stretávame.

Publikácia je univerzálne vhodná pre všetkých, ktorí sa o problematiku rozpočtu územnej samosprávy zaujímajú. Môže slúžiť ako cenný zdroj informácií pre akademickú obec nielen na strane vyučujúcich, ale aj ako odporúčaná literatúra pre študentov fakúlt či odborov so zameraním na verejnú správu, verejné financie a ekonomiku verejného sektora. Táto príručka je vhodnou pomôckou pre volených predstaviteľov obcí a vyšších územných celkov, zamestnancov územnej samosprávy, ako aj obyvateľov, ktorým môže táto publikácia slúžiť ako nástroj kontroly pri správe verejných financií.

#### **Údaje o publikácii**

Ingrid Konečná Veverková  
Rozpočet a záverečný účet obce a VÚC  
Vydavateľstvo: Wolters Kluwer  
Rok vydania: 2021, počet strán: 188  
ISBN 978-80-571-0343-1

#### **Recenzent**

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

## Register autorov

<b>A</b>	
Erhan Aygün	136

<b>B</b>	
Barinková Milena	42
Bobáková Viktória	126,147

<b>Č</b>	
Čepelová Anna	150

<b>G</b>	
Gallová Miroslava	68

<b>I</b>	
Ivančík Lukáš	108

<b>J</b>	
Jelínková Martina	5

<b>K</b>	
Koreňová Darina	152

<b>M</b>	
Molitoris Peter	55

<b>O</b>	
Orenič Marcel	84

<b>S</b>	
Sáposová Zlatica	68
Lórand - Szabadi	24



## POKYNY PRE AUTOROV PRÍSPEVKU

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

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

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

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

### FORMÁT PRÍSPEVKU

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

### ŠTRUKTÚRA PRÍSPEVKU

#### Názov

- ako prvý v poradí sa uvádza názov príspevku v slovenskom jazyku, potom názov príspevku v anglickom jazyku
- veľkosť písma Arial 15 b., tučné

#### Meno a priezvisko autora

- vedecké a pedagogické hodnosti autorov sa neuvádzajú
- veľkosť písma Arial 14 b., tučné

#### Abstrakt

- v anglickom jazyku, v rámciku
- rozsah max. 10 riadkov
- veľkosť písma Arial 11 b.

#### Kľúčové slová

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

#### Tabuľky, grafy a obrázky

- zrozumiteľné označenie spôsobom uvedeným v šablóne príspevku
- dodané v pôvodnom súbore (napr. \* .xls, \*.jpg).

#### Literatúra

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

**Citácie a bibliografické odkazy**

- použitie metódy prvého údaj a dátumu

**Kontaktná adresa**

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

**Jazyk príspevku**

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

**Poznámky pod čiarou**

- je možné použiť v prípade detailnejšieho upresnenia použitého pojmu. Vzorce, matematické výrazy a odkazy na použitú literatúru do poznámky neuvádzajú.

Príspevky je potrebné spracovať v súlade s etickými podmienkami publikovania a podľa zverejnených pokynov pre autorov. V prípade nedodržania formálnej štruktúry príspevku, ako aj pokynov jeho formátovania nebudú príspevky uverejnené.

Príspevky je potrebné elektronicky doručiť do **31. marca alebo 30. septembra**.

Spolu so zaslaním príspevku je potrebné zaslať aj podpísané vyhlásenie o autorstve a o prevode autorských práv na emailovú adresu: fvs-vss@upjs.sk

## INSTRUCTIONS FOR AUTHORS

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

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

The author is responsible for the technical accuracy, grammatical correctness and compliance with the instructions of the text.

Based on the review, made by two reviewers, and considering the scientific contribution, quality and significance of an article, the Editorial Board will decide about acceptance/non-acceptance of the article.

### STYLE SHEET

<b>Size</b>	A4
<b>Margins</b>	left, right, top, bottom – 2.5 cm
<b>Font</b>	Arial (normal, 11 points)
<b>Spacing</b>	1.5
<b>Article sizes</b>	<b>Scientific articles:</b> 10 – 20 pages <b>Contributions to the discussions:</b> 8 – 13 pages <b>Reviews:</b> 2 pages

### STRUCTURE

#### Title

- 15 points, bold

#### Author's First name and Surname

- 14 points, bold
- without academic or educational degrees

#### Abstract

- 11 points
- in English, framed
- 10 lines max.

#### KeyWords

- 5 words max.
- in English
- lower – case letters

#### Tables, diagrams and figures

- with clear identification according to the article template provided in the original format (e.g. \*.xls, \*.jpg, etc.)

#### References

- the correctness and completeness of the bibliographical data is within an author's responsibility while ISO STN 690 must be followed
- the list must be in alphabetical order and without a numbering

#### Quotations

- the method of the first datum and date

**Contact Address**

- the author's name and surname including his/her degrees; the name and address of his/her institution and e-mail

**Language**

- Slovak, Czech, (British) English

**Footnotes**

- they are allowed only for more detailed specification of a term used in the text. It is not allowed to include any mathematical expressions and references to the literature into the footnotes.

The articles must comply with the Publishing Ethics and Instructions for Authors (including the template). Any failure to comply with the instructions provided in the Style Sheet may result in rejecting the article. Articles are to be submitted electronically by **31st March / 30th September**. The article and signed Authorship and Copyright Transfer Statement is to be sent to e-mail address: fvs-vss@upjs.sk

**Zoznam recenzentov:**

doc. Ing. Alena Andrejovská, PhD., Technická univerzita v Košiciach  
doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Dr.h.c. prof. PhDr. Pavol Dancák, PhD., Prešovská univerzita v Prešove  
doc. PhDr. Ing. Jaroslava Dědková, Ph.D., Technická univerzita v Liberci  
doc. JUDr. Radomír Jakab, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
prof. Sergej Kirsanov, Russian State Humanitarian University in Domodedovo  
doc. Ing. Dana Kiseľáková, PhD., Prešovská univerzita v Prešove  
JUDr. Zuzana Macková, PhD., Univerzita Komenského v Bratislave  
doc. PhDr. Ján Machyniak, PhD., Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
JUDr. Mária Marinicová, PhD., MBA, Prešovská univerzita v Prešove  
PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
prof. Ing. Pavol Nečas, PhD., MBA, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici  
doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
JUDr. Júlia Ondrová, PhD., Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici  
Mgr. Nikola Regináčová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
PhD hab. Marcin Szewczak, Associate Professor, The John Paul II Catholic University of Lublin  
doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

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

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

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

**Tlač:** Equilibria, s. r. o.

**Adresa redakcie:**

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

**Nepredajná publikácia**

Vydanie periodickej tlače: december 2021

ISSN 1335-7182 (tlačené vydanie)

ISSN 2453-9236 (online)

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

ISSN 1335-7182