
KATARÍNA STAROŇOVÁ
MICHAL SEDLAČKO
editori

ŤAŽKÉ ROZHODNUTIA

5 PRÍPADOVÝCH ŠTÚDIÍ
VEREJNEJ POLITIKY ZO SLOVENSKA
II. DIEL

2017
UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE

Táto publikácia je jedným z výstupov projektu APVV-0880-12 “Využitie poznania pri príprave dokumentov v tvorbe verejnej politiky”, ktorý realizuje Ústav verejnej politiky Fakulty sociálnych a ekonomických vied Univerzity Komenského v Bratislave a bol finančne podporený APVV Ministerstva školstva SR.

© **Autori** (v abecednom poradí):

Martin Daško, Martina Maczalová, Alexandra Poláková Suchalová, Michal Sedlačko, Emilia Sičáková-Beblavá, Matúš Sloboda, Katarína Staroňová, 2017

Editori:

Katarína Staroňová a Michal Sedlačko

Recenzenti:

Ing. Eduard Bakoš, Ph.D. – Masarykova univerzita Brno, Česká republika

doc. Ing. Miroslav Beblavy, PhD. – Center for European Policy Studies, Belgicko

Ing. Juraj Franek – Ministerstvo financií SR

Mgr. Mária Hatoková, PhD. – Ústav experimentálnej psychológie SAV

Mgr. Jozef Chavko – Ochrana dravcov na Slovensku, o.z.

Mgr. Robert Kalmár – obecné zastupiteľstvo Mestskej časti Rusovce

Prof. Jan Pavel, PhD. – Vysoká škola ekonomická Praha, ČR

Mgr. Tomáš Riman – Inštitút pre finančnú politiku, Ministerstvo financií SR

Mgr. Ján Tóth, M.A. – Národná banka Slovenska

Ústav verejnej politiky, FSEV UK, 2017

ISBN 978-80-223-4140-0

OBSAH

Prípadová štúdia ako sprostredkovanie živej praxe

Michal Sedlačko, Katarína Staroňová 5

Keď ide aj o vtáka: záchrana ohrozeného druhu vtáka dropa fúzatého na chránenom vtáčom území Sysľovské polia vo Vtáčkovciach

Katarína Staroňová, Alexandra Poláková Suchalová 11

Štát vs. banky: zmena spotrebiteľského správania pri refinancovaní úverov na bývanie kombináciou spotrebiteľských práv a informácií

Emília Sičáková-Beblavá 47

Verejná doprava ‚zadarmo‘: dilemma poskytovania služieb

Matúš Sloboda 83

Formovanie koalícií aktérov plošného očkovania detí na Slovensku

Martin Daško, Katarína Staroňová 113

Hodnotenie vplyvov projektu Danubia Park na životné prostredie: ministerstvo životného prostredia a problém poznania

Martina Maczalová, Michal Sedlačko 134

PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA AKO SPROSTREDKOVANIE ŽIVEJ PRAXE

Michal Sedlačko, Katarína Staroňová

Publikácia, ktorú práve čítate, nadväzuje na prvý diel¹, úspešný doma aj v zahraničí. V uplynulých rokoch modernizácia verejnej správy SR naďalej napredovala, ale výzvy identifikované v pôvodnej publikácii pretrvávajú. Naším zámerom je reagovať predovšetkým na nepomer medzi obsahmi a formami výučby formálneho vzdelávania v študijných programoch verejnej správy, verejnej politiky, verejného manažmentu a verejných financií na jednej strane a praktickými, sociálnymi a expresívnymi zručnosťami, analytickými nástrojmi a hodnotovými postojmi v kontexte bezprostredného tlaku praktického problému – teda súhrnne praktickou kompetenciou – akou disponujú profesionáli. Táto publikácia je ďalším našim príspevkom k zlepšeniu vzdelávania v spomenutých študijných odboroch práve prostredníctvom prekonávania bariéry medzi relatívne abstraktnými obsahmi a formami formálneho vzdelávania a požiadavkami živej praxe – teda reagujeme na volania po „prepojení teórie a praxe“.

Zároveň snahou tejto publikácie je i sprostredkovať rôzne podoby poznania v rozhodovacom procese. Už William Dunn (2008) podotkol, že tak akademici ako i praktici vo verejnom sektore stále kladú priveľký dôraz na technokratické poznanie (analytické zručnosti), ktoré je bezpochyby základným predpokladom riešenia komplexných problémov, avšak rovnako dôležité je vedieť pracovať aj s inými typmi poznania, od laického až po tacitné poznanie, hodnoty a štýl rozhodovania. Využívanie analytických metód a nástrojov je základom pre tzv. evidence based policy making (poznania na základe dôkazov). Avšak prehnaná viera v technokratické riešenia je naivná, rovnako ako prehnaný dôraz kladený na hodnoty, ktorý môže viesť k rozhodovaniu, ktoré je založené na pocitoch či unáhlených súdoch. Preto sa jednotlivé prípadové štúdie zaoberajú aj rôznymi formami a podobami poznania a dôkazov či

¹ Staroňová, K. (2007). *Ťažké rozhodnutia: 5 prípadových štúdií verejnej politiky na Slovensku*. Bratislava: Adin. V čase koncipovania bola táto publikácia plánovaná ako samostatná, v priebehu ostatných niekoľkých rokov sa však nazbieral dostatok materiálu na vydanie dvoch pokračovaní. Zároveň teda môžeme ohlásiť ešte nasledujúci, tretí diel, ktorý tentokrát nevyjde s 9-ročnou prestávkou, ale bezprostredne ešte v roku 2017.

informácií (Sedlačko, Staroňová 2015). Obsahom tohto dielu je opäť päť prípadových štúdií. Všetky stavajú na výskume, ktorý autori uskutočňovali v rámci projektu *Využitie poznania pri príprave dokumentov v tvorbe verejnej politiky*, finančne podporeného Ministerstvom školstva, vedy, výskumu a športu SR prostredníctvom grantovej schémy APVV (č. APVV-0880-12).

Oproti predchádzajúcemu dielu prináša tento diel niekoľko zmien. Tou najvýraznejšou je posilnenie didaktickej časti každej prípadovej štúdie. Namiesto viacerých len veľmi stručne naskicovaných možností využitia (typicky vo forme niekoľkých otázok pre študentov v kontexte všeobecných diskusných foriem či rudimentárneho návrhu rolovej hry) sme tentokrát zvolili odlišný prístup. Autor čo možno najpresnejšie určí učebný cieľ, k nemu nadizajnuje primerané úlohy pre študentov a zároveň inštruktorovi poskytne pokyny a nástroje, ako učebný cieľ dosiahnuť. Nechceme tentokrát dávať vyučujúcim do rúk univerzálny nástroj, ktorý si z ich strany vyžaduje ešte relatívne veľkú mieru dopracovania a adaptácie na konkrétne podmienky. Našou filozofiou je poskytnúť na konkrétny cieľ účelovo navrhnutý (t.j. špecializovaný) a funkčný nástroj, ktorý si kladie vysoké ciele, ale dáva aj možnosti, ako tieto ciele naplniť. Medzi ciele, ktoré sledujeme, patrí tiež zamedzenie neproduktívnej frustrácie študentov. Nechápeme preto voľnosť prípadovej štúdie nutne ako výhodu. Neznamená to však, že si každý vyučujúci po otestovaní prípadových štúdií podľa inštrukcií nemôže prispôbiť jej využitie svojim potrebám a potrebám svojich študentov.

Prípadová štúdia pre nás tvorí „integrovanej“ komplex, v ktorom je dôležité docieľiť úzke prepojenia medzi nasledujúcimi komponentmi: (1) učebný cieľ (vo forme konkrétnych kompetencií, ktorých rozvíjanie si prípadová štúdia kladie za cieľ); (2) empirický obsah, teda opis prípadu, údaje, nastolenie rozhodovacej situácie; (3) teoretický rámec, poskytujúci na jednej strane pojmoslovie na uchopenie fenoménov opísaných v prípadovej štúdii a na druhej strane analytické nástroje²; (4) didaktická forma prípadovej štúdie, t.j. starostlivý dizajn konkrétnych krokov, činností a úloh.

Druhá zmena spočíva v konkrétnom definovaní prípadovej štúdie. Prípadovú štúdiu v didaktickom zmysle nechápeme ako náčrt praktickej *témy* sprevádzaný sortimentom empirických dát. Naším cieľom je prípadovú štúdiu využiť v zmysle inštrumentálneho pragmatizmu Johna Deweyho (1916, 1938) ako priestor, ktorý sprostredkuje *nutnosť* riešenia úlohy, ktorá má bezprostredný praktický účel a visí nad ňou tiaž ambivalentného problému. Štúdia preto nastoľuje konkrétnu rozhodovaciu situáciu, s rizikami, ohraničeným predmetom, sociálnym kontextom a časovým okamihom s váhou svojej histórie.

Učebné ciele prípadovej štúdie, niekedy priradené konkrétnym učebným predmetom/kurzom, môžu zahŕňať posilnenie teoretických kompetencií, analytických zručností, ale aj praktického hodnotového úsudku (*professional discretion*). Nesmieme pritom zabúdať ani na sociálnu, senzoricko-motorickú a eticko-normatívnu dimen-

² Teóriu v post-konstruktivistickom zmysle chápeme ako nástroj so špecifickým účelom.

ziu učenia. Sociálnu dimenziu v úlohách ošetrujeme prostredníctvom „tvarovania“ sociálnej interakcie v konkrétnych vzorcoch a formách skupinovej diskusie, rolovej hry a ďalších. Senzoricko-motorická dimenzia je do návrhu úloh zahŕňaná prostredníctvom materiálnej roviny: usporiadania sedenia, taktilnosti a „realistickosti“ formulárov a tabuliek a pod. Eticko-normatívnu dimenziu ošetrujeme výberom otázok, poukazovaním na komplexnosť a ambivalentnosť problému, rozširovaním obzoru za rámec úzkeho technického problému a konfliktnými či kritickými pohľadmi. Tretia zmena spočíva v testovaní a dôslednejšom recenzovaní prípadových štúdií, aby sme zabezpečili funkčnosť spomenutých komponentov a ich prepojení.

Štvrtá zmena sa týka posilnenia dôležitosti odkomunikovať výstupy svojich analýz jednotlivým aktérom, či už ústne alebo písomne. Mnohokrát totiž analytici zlyhávajú práve v neschopnosti zjednodušiť vystihnúť hlavnú myšlienku či pri formulovaní konkrétnych opatrení a odporúčaní na základe analýzy svojich dát. Z tohto dôvodu cieľom niektorých prípadových štúdií je vytvorenie písomného dokumentu (ang. *policy document*), pomocou ktorého komunikujú svoje výstupy decisorom alebo verejnosti (Young, Quinn 2002). Iné prípadové štúdie si vyžadujú ústnu, resp. osobnú komunikáciu odporúčaní a riešení (napr. simuláciou zasadnutia). Prípadové štúdie tak demonštrujú ako musia byť tvorené rozhodnutia aj za časovej tiesne, s obmedzeným množstvom dát či informácií.

Ako sme už spomenuli, publikácia prináša päť pôvodných prípadových štúdií. Prípadová štúdia „Keď ide aj o vtáka: záchrana ohrozeného druhu vtáka dropa fúzatého na chránenom vtáčom území Sysľovské polia vo Vtáčkovciach“ od Kataríny Staroňovej a Alexandry Polákovej Suchalovej sa zameriava na komplexnú interakciu stakeholderov v prípade pripravovaných zmien v územnom pláne lokality, ktorá spadá pod režim chránených vtáčích území. Rôzni majitelia pozemkov v lokalite majú rôzne záujmy na jeho využívanie (napr. vybudovanie golfového ihriska) a štúdia zachytáva aj neistotu, procesné chyby a pokusy o manipuláciu v priebehu prípravných procesov. Didakticky prípadová štúdia využíva formát rolovej hry, simulujúcej zasadnutie odbornej komisie zastupiteľstva samoprávy. Rolová hra má za cieľ vyzdvihnúť podstatnosť procesných aspektov – t.j. kto má právo sa vyjadriť, koho záujmy budú zohľadnené – a nevyhnutnosť konsenzu. Rolovú hru sprevádza viacero analytických prípravných krokov (analýza stakeholderov, analýza problému, multikritériálna analýza), ktoré rozvíjajú technické zručnosti, ale i príprava *policy brief* – typického policy dokumentu, využívaného v súčasnosti mnohými aktérmi na presadzovanie a odkomunikovanie svojich dát a policy odporúčaní.

Prípadová štúdia Emílie Sičákovej-Beblavej „Štát vs. banky: zmena spotrebiteľského správania pri refinancovaní úverov na bývanie kombináciou spotrebiteľských práv a informácií“ sa zameriava na rolu štátu ako regulátora intervenujúceho na trhu a sledujúceho špecifické ciele. Jednou z rovín prípadovej štúdie je poznanie, že účinné intervencie si často vyžadujú adaptívny proces. Ten je podmienený behaviorálnymi aspektmi fungovania intervencií: nevyhnutným predpokladom účinnosti nových

pravidiel je zabezpečenie relevantných informácií, aby aktéri mohli robiť racionálne rozhodnutia. Pravidlom je však – a osvojenie tohto pojmoslovja je jedným z učebných cieľov prípadovej štúdie – informačná asymetria a konflikt záujmov. Prípadová štúdia sa venuje oblasti regulácie podmienok poskytovania úverov na bývanie. Predstavuje aktérov tejto oblasti verejnej politiky a legislatívne reformy v rokoch 2010–2012 a poskytuje niekoľko možností využitia, vrátane analýzy inštitúcií s vplyvom na správanie bánk či účinnosti štátnych intervencií.

Matúš Sloboda sa v prípadovej štúdii „Verejná doprava ‚za darmo‘: dilemma poskytovania služieb“ venuje otázke financovania verejnej služby. Porovnávajú sa tri modely – priama úhrada užívateľmi v plnej výške, úhrada užívateľmi v čiastočnej výške kombinovaná s dotáciou z rozpočtu mesta (zdôvodnenou verejným záujmom) a dotácia v plnej výške. Ako prípadová štúdia je zvolená politika verejnej hromadnej dopravy vo fiktívnom meste Chomatice, ktoré je modelované na vzore Žiliny. Verejná hromadná doprava má vysoký význam. Podpisuje sa na tvári mesta (urbanizačné vzorce, vývoj cien nehnuteľností, dosiahnuteľnosť) a má aspekty ekonomické (náklady na budovanie a prevádzkovanie dopravnej infraštruktúry, čas strávený v dopravných zápchach, náklady dopravných nehôd), sociálne (rovnosť v prístupe k mobilite, distribúcia externalít medzi rôzne vrstvy obyvateľstva, právo na a prístup k verejnému priestoru), environmentálne (emisie vplývajúce na ľudské zdravie a stav ekosystémov, záber pôdy na dopravnú infraštruktúru atď.) a estetické (neustála prítomnosť odstavených alebo pohybujúcich sa automobilov vo verejnom priestore, interakcia pasažierov s prostredím). Prípadová štúdia poskytuje široké pole možností využitia – od osvojenia si konceptov ako statky a ich typy, transakčné náklady či externality cez analýzu cieľov verejnej politiky a návrhu monitorovacieho systému na ich meranie až po analýzu aktérov a politickej priechodnosti.

Prípadová štúdia Martina Daška a Kataríny Staroňovej „Formovanie koalícií aktérov plošného očkovania detí na Slovensku“ si kladie za cieľ zvýšiť schopnosť študentov vysvetliť konkrétnu manifestáciu verejnej politiky v danom subsysteme ako výsledok pôsobenia vzájomne si konkurujúcich koalícií aktérov. Tým, že konceptuálne a analytické nástroje v prípadovej štúdii úzko stavajú na *Advocacy Coalition Framework* (ACF) P. A. Sabatiera, štúdia posilňuje aj teoretické kompetencie študentov. ACF predpokladá, že do každého subsystemu verejnej politiky sú vpísané rôzne „hlboké“ hodnoty (akými sú napr. individuálna zodpovednosť subjektu verejnej politiky, solidarita či úspornosť; v orig. „*beliefs*“) a tieto hodnoty ovplyvňujú konkrétnu formu a obsah (manifestáciu) verejnej politiky. Aktéri verejnej politiky na základe svojich záujmov vstupujú do koalícií, ktoré sa usilujú o zmenu týchto hodnôt – a tým o zmenu verejnej politiky. Prípadová štúdia sa zameriava na vývoj očkovacej politiky na Slovensku od roku 1989 až po pripravované zmeny, ktoré majú vstúpiť do účinnosti v roku 2018. Obsahuje prierez vyjadrení množstva predstaviteľov rôznych inštitúcií a ďalších účastníkov verejnej politiky, na základe ktorých majú študenti, rozdelení do malých skupín, identifikovať aktérov tohto subsystemu

a ich záujmy a zrekonštruovať vznik koalícií aktérov. V druhej časti majú študenti za úlohu analyzovať vývoj troch úrovní hodnôt tohto subsystému („*deep core beliefs*“, „*policy core beliefs*“, „*secondary beliefs*“) v čase a použiť poznatky o koalíciách aktérov na vysvetlenie zmien vo verejnej politike.

Poslednou prípadovou štúdiou je „Hodnotenie vplyvov projektu Danubia Park na životné prostredie: ministerstvo životného prostredia a problém poznania“ od Martiny Maczalovej a Michala Sedlačka. Jej zmyslom je umožniť „ponor“ do simulovanej situácie zamestnanca ministerstva životného prostredia, ktorý má na základe zozbieraných dokumentov a uskutočnených verejných a odborných prerokovaní vyniešť objektívne a odborné záverečné rozhodnutie v procedúre hodnotenia vplyvov na životné prostredie. Táto procedúra je štandardným preventívnym nástrojom environmentálnej politiky a je predovšetkým zaujímavá tým, že v nej do rozhodovania intenzívne vstupuje nestranná a vedecká odbornosť. Fakty však nikdy nehovoria samy za seba – je potrebné ich interpretovať, spájať, stavať proti sebe, zvažovať atď. Prípadová štúdia si preto kladie za cieľ zvýšiť kompetencie analyzovania práce s odborným poznaním v kontexte administratívneho rozhodovania. Študenti v menších skupinách zostavujú záverečné stanovisko a opakovane ho prehodnocujú na základe rozširujúceho sa súboru čoraz protichodnejších „faktov“ a záujmov. Využívajú množstvo detailov obsiahnutých v dokumentácii a zvažujú jednotlivé odborné tvrdenia na základe viacerých kritérií. Zároveň reflektujú na demokratický a technokratický charakter procesu a rolu rôznych foriem poznania v rozhodovacích procesoch.

Každá prípadová štúdia bola tvorená dlhodobým procesom počas obdobia viac než dvoch rokov, počas ktorého autori systematicky zbierali dáta z reálnych situácií verejného sektora: študovali reálne dokumenty, robili rozhovory s aktérmi, pozorovali. Následne boli niektoré prípadové štúdie testované vo vyučovacom procese na Ústave verejnej politiky FSEV UK a týmto ďakujeme študentom a študentkám, ktorí sa tak aktívne zúčastňovali na simulácii, hier či písali policy briefy a vyjadrili nadšenie z takéhoto pedagogického prístupu. Všetky prípadové štúdie boli aj opovolené, predovšetkým ľuďmi z praxe. Všetci autori a autorky by sa radi poďakovali svojim recenzentom za cenné rady a pripomienky, bez ktorých by prípadové štúdie neexistovali v súčasnej podobe. Menovite ide o (v abecednom poradí) Ing. Eduarda Bakoša, Ph.D., doc. Ing. Miroslava Beblavého, Ph.D., Ing. Juraja Franeka, Mgr. Máriu Hatokovú, Ph.D., Mgr. Jozefa Chavka, Mgr. Roberta Kalmára, Mgr. Tomáša Rimana a Mgr. Jána Tótha, M.A.. Ďakujeme, bez Vás by to nebolo ono.

Veríme, že táto publikácia si nájde praktické uplatnenie vo výučbe. Oceníme spätnú väzbu, predovšetkým vaše skúsenosti s využívaním týchto (ich prípadné modifikácie) a iných prípadových štúdií v študijných programoch verejnej správy, verejnej politiky, verejného manažmentu a verejných financií.

Bratislava, október 2016

Michal Sedlačko, Katarína Staroňová

POUŽITÁ LITERATÚRA

- DEWEY, J. 1916. *Essays in Experimental Logic*. Chicago: University of Chicago.
- DEWEY, J. 1938. *Logic: The Theory of Inquiry*. New York: Henry Holt.
- DUNN, W. 2008. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 4th ed. Englewood Cliffs, NJ: Pearson Prentice Hall.
- LAVE, J. A WENGER, E. 1991. *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEDLÁČKO, M., STAROŇOVÁ, K. 2015. „An overview of discourses on knowledge in policy: Thinking knowledge, policy and conflict together“, In: *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 9, No. 2 (2015), s. 10-53.
- STAROŇOVÁ, K. (Ed.) 2007. *Training in Difficult Choices: 5 Public Policy Case Studies from Slovakia*. Bratislava: Adin.
- YOUNG, E., QUINN, L. 2002. *Writing Effective Policy Papers: A Guide for Policy Advisors in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.

KEĎ IDE AJ O VTÁKA. PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA O ZÁCHRANE OHROZENÉHO DRUHU VTÁKA DROPA FÚZATÉHO NA CHRÁNENOM VTÁČOM ÚZEMÍ SYSĽOVSKÉ POLIA VO VTÁČKOVCIACH³

Katarína Staroňová, Alexandra Poláková Suchalová

Anotácia: Prípadová štúdia rieši dilemu protikladného využitia územia vo Vtáčkovciach: od prísnej ochrany ohrozeného druhu vtáctva, komerčným využitím územia pre agrárne obrábanie pôdy či bytovú výstavbu až po turistické využitie vybudovaním golfového ihriska či cyklistické trasy. Prípadová štúdia sa realizuje pri okrúhlom stole, kde sa stretnú zástupcovia rôznych postojov a názorov na problematiku a výsledkom je vytvorenie spoločného riešenia (musí byť potvrdené podpisom). Cieľom prípadovej štúdie je naučiť študentov využívať rôzne techniky analýzy pri rozhodovaní (tvorbe rozhodnutia) a pochopiť, aké rôzne faktory proces rozhodovania ovplyvňujú, ako funguje dynamika rozhodovania vzhľadom na v čase sa meniace okolnosti a v neposlednom rade ako funguje psychologický faktor, ktorý na rozhodovanie jednotlivca (aj zastupujúceho skupinovú záujem) vplýva.

1. DROP FÚZATÝ – STARO-NOVÁ AGENDA

Na Sysľovské polia nový starosta Vtáčkoviec zo svojho okna síce nevidel, uvedomoval si však, že je to jeden z problémov, ktoré bude musieť počas trvania svojho úradu riešiť. Vedel, že aj vďaka jednoznačne prejavenej záujmu dotiahnuť túto záležitosť do úspešného konca, mu bola do rúk zverená dôvera obyvateľov Vtáčkoviec v posledných voľbách, ktoré sa pre neho skončili viac ako úspešne. Predchádzajúci starosta bol do kauzy okolo hrozby vyhynutia Dropa fúzatého – najdôležitejšieho a najvzácnejšieho obyvateľa Sysľovských polí zainteresovaný až príliš a nie práve v pozitívnom svetle. A sľub vyslovený v predvolebnom programe, ktorý vychádzal

³ Táto prípadová štúdia vychádza zo skutočného prípadu, mená a názvy boli pozmenené, prílohy upravené a anonymizované. Autorky ďakujú za recenzovanie a rady pri príprave prípadovej štúdie Robertovi Kalmárovi a Jozefovi Chavkovi.

z úprimnej vôle spraviť pre Vtáčkovce, Sysľovské polia a v neposlednom rade aj dropov fúzatých najviac ako sa bude dať, teraz novému starostovi vytváral nejednu vrásku. Vedel však, že má okolo seba kvalitný tím, s historickou pamäťou o celej kauze ako aj odborníkov pre danú oblasť. Na stole v kope papierov našiel aj správu občianskeho združenia Slovenskej ornitologickej spoločnosti, ktorá ho donútila situáciu riešiť promptnejšie. Obával sa totiž, že ak nezasiahne rýchlo, dropa bude na Sysľovských poliach čakať podobný osud ako jeho kolegu sokola červenonohého, ktorého počet párov sa znížil na minimum, v horšom prípade, že opusti Sysľovské polia definitívne. Keďže v celom prípade bolo zainteresovaných veľa záujmov, organizácií s rôznou vyjednávacou pozíciou, jedinou možnosťou bolo zvolať okrúhly stôl a prizvať čo možno najviac relevantných aktérov, tak aby spoločne našli riešenie, ktoré bude vyhovovať všetkým zúčastneným alebo aspoň väčšine.

Napriek tomu, že prípad dropa fúzatého na Sysľovských poliach sa ho bytostne dotýkal, potreboval si pripomenúť a vyjasniť všetky okolnosti a podrobnosti prípadu. Zavolať si teda k sebe svojho kolegu a spoločnými silami podrobne zmapovali všetky udalosti, ktoré sa udiali v súvislosti so Sysľovskými poľami a záchranou dropa fúzatého, čo im bude slúžiť ako východisko pre prípravu vyššie spomenutého stretnutia.

Písal sa rok 2005. Územie Sysľovských polí bolo rozdrobené medzi väčšie množstvo majiteľov. Približne 30 % územia patrilo Roľníckemu zväzu Černozem (ďalej len RZ Černozem) a zvyšných 70 % vlastnila firma Trón s.r.o., v ktorej 20 % spoločníkom bolo aj mesto Vtáčkovce. Ani tieto fakty nič nemenili na unikátnosti územia Sysľovských polí z hľadiska jeho operených obyvateľov. Toto územie totiž plní dôležitú funkciu zimoviská „pre 10 % stredoeurópskej populácie (...) a je zároveň domovom celej národnej populácie“⁴ veľmi vzácneho druhu vtáka Dropa fúzatého (*Otis tarda*). Ako konštatuje dokument *Ochrana Dropa fúzatého – správa pre verejnosť*:

„Drop fúzatý patrí medzi globálne ohrozené druhy živočíchov a preto je potrebné jeho ochrane venovať prioritnú pozornosť. V dôsledku úbytku vhodných prirodzených stepných biotopov (...) sa jeho areál rozšírenia v poslednom storočí dramaticky zmenšil a rozdrobil. Na Slovensku ostali už len dve lokality, ktoré majú mimoriadny význam pre jeho ochranu. Sysľovské polia pri Bratislave a okolie obce Lehnice.“⁵

⁴ GUZIOVA, Z. – MATEJOVIČOVÁ, L. – MADERIČ, B. – CHAVKO, J. *Ochrana dropa fúzatého (*Otis tarda*) na Slovensku. Správa pre verejnosť*. [online]. [citované 2.8.2015]. Dostupné na internete: http://www.sopsr.sk/files/drop%20brozura_final_nahlad.pdf

⁵ Ibid.

BOX 1 Základná charakteristika Dropa fúzatého (*Otis tarda*)

Drop fúzatý je druh z čeľade dropovitých (*Otitidae*) a radu žeriavotvarých (*Gruiformes*). Pôvodne drop obýval stepné biotopy. V súčasnosti sa v rámci svojho areálu rozšírenia vyskytuje už len v niekoľkých izolovaných populáciách v nížinných oblastiach. Drop fúzatý patrí medzi najťažšie lietajúce vtáky. Jeho hmotnosť sa pohybuje od 4 – 5 kg (sliepky) do 18 kg (väčšie kohúty). Má dlhý krk a silný zobák. Na dlhých nohách mu chýba zadný prst, pričom ostatné prsty má krátke a silné, zospodu rozšírené do plochého chodidla. Hlavu a krk má svetlosivé. Kohút dosahuje výšku 90 – 105 cm a rozpätie krídiel má 210 – 250 cm. Má typické tzv. fúzy tvorené z predĺžených bielych pier. Fúzy môžu byť až 17 cm dlhé. Podľa tohto znaku dostal drop slovenské druhové meno „fúzatý“.

Drop fúzatý je pomerne náročným druhom na pestrosť potravných zložiek ako aj na kvalitu biotopu, v ktorom dokáže prežiť a hniezdiť. Živí sa živočíšnou i rastlinnou potravou podľa ich dostupnosti v jednotlivých obdobiach roka. Ak má možnosť výberu, uprednostňuje živočíšnu zložku potravy. Hlavný podiel v potrave tvorí hmyz (kobylky, húsenice, chrobáky, motýle), no príležitostne aj drobné stavovce (hlodavce a mláďatá vtákov hniezdiacich na zemi). Rastlinnú potravu tvoria mladé výhonky, listy, pupene kvetov, dužinaté plody a semená poľných plodín a burín. Z hľadiska kvality biotopu drop potrebuje nížiny a otvorenú rovinatú krajinu stepného charakteru, v súčasnosti obýva územia s mozaikovitým usporiadaním poľnohospodárskych kultúr, z ktorých uprednostňuje napr. nízke porasty lucerny, tráv na ornej pôde, porasty ďatelino-trávných miešaniek, hrachu a šošovice. Veľký význam v poľnohospodárskej krajine majú pôvodné solitérne dreviny, ako napr. divá hruška a jablň, pretože ich plodmi si dropy v neskorom jesennom a zimnom období dopĺňajú ochudobnené potravné zdroje.

Zdroj: Ochrana dropa fúzatého (*Otis tarda*) na Slovensku. Správa pre verejnosť.

Chronológia udalostí

1. Slovensko sa svojím vstupom do EÚ zaviazalo prijať európsky systém ochrany prírody prostredníctvom vybudovania sústavy chránených území pod názvom Natura 2000. Táto pozostáva z dvoch základných smerníc, z ktorých jedna a síce tzv. smernica o vtákoch definuje a vyhlasuje tzv. SPA územia, ktoré by mali byť prostredníctvom Zákona o ochrane krajiny a prírody č. 543/2002 Z.z. tvoriť osobitnú kategóriu chránených území tzv. Chránené vtáčie územia (ďalej len CHVÚ).

BOX 2 Natura 2000

Natura 2000 je názov sústavy chránených území členských krajín Európskej únie a hlavným cieľom jej vytvorenia je zachovanie prírodného dedičstva, ktoré je významné nielen pre príslušný členský štát, ale najmä pre EÚ ako celok. Táto sústava chránených území má zabezpečiť ochranu najvzácnejších a najviac ohrozených druhov voľne rastúcich rastlín, voľne žijúcich živočíchov a prírodných biotopov vyskytujúcich sa na území štátov Európskej únie a prostredníctvom ochrany týchto druhov a biotopov zabezpečiť zachovanie biologickej rôznorodosti v celej Európskej únii.

Základom pre vytvorenie sústavy Natura 2000 sú **dve právne normy EÚ**:

- smernica Rady Európskych spoločenstiev č. 79/409/EHS o ochrane voľne žijúcich vtákov (známa tiež ako smernica o vtákoch – Birds Directive);
- smernica Rady Európskych spoločenstiev č. 92/43/EHS o ochrane biotopov, voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín (známa tiež ako smernica o biotopoch)

Sústavu NATURA 2000 tvoria teda dva typy území:

- osobitne chránené územia (Special Protection Areas, **SPA**) – vyhlasované na základe smernice o vtákoch – v národnej legislatíve: **chránené vtáčie územia**;
- osobitné územia ochrany (Special Areas of Conservation, **SAC**) – vyhlasované na základe smernice o biotopoch – v národnej legislatíve: **územia európskeho významu** – pred vyhlásením, po vyhlásení je územie zaradené v príslušnej národnej kategórii chránených území

Tieto dve smernice predstavujú doposiaľ najkomplexnejšiu právnu normu na ochranu prírody vo svete. Zoznamy vybraných druhov voľne rastúcich rastlín, voľne žijúcich živočíchov a prírodných biotopov, ktoré sú významné pre Európsku úniu, tvoria prílohy uvedených smerníc. Smernice kladú dôraz na to, aby výber území NATURA 2000 bol vykonávaný na základe vedeckých podkladov (komplexných údajov o rozšírení a stave populácií jednotlivých rastlinných a živočíšnych druhov, údajov o rozlohe a zachovalosti biotopov). Výsledná sústava by mala zahŕňať najhodnotnejšie územia bez ohľadu na vlastnícke vzťahy či súčasné hospodárske využívanie. NATURA 2000 má zabezpečiť priaznivý stav populácií vybraných druhov živočíchov a rastlín a priaznivý stav biotopov, čo však vôbec nevylučuje hospodárske aktivity v územiach, pokiaľ tento priaznivý stav nenarušujú.

2. V roku 2001 bola medzi RZ Černoze a Štátnou ochranou prírody (ďalej len ŠOP) uzatvorená *Dohoda o prenechaní nehnuteľnosti na dočasné užívanie*. Slovenská republika platila za prenájom 70 ha približne 480 000 korún ročne (cca 16 000 EUR), ďalšie prostriedky boli RZ Černoze platené za starostlivosť o tento biotop (kosenie v termíne a spôsobom vhodným pre ciele ochrany dropa). Táto dohoda bola v marci roku 2005 (oznámenie ŠOP bolo zaslané 18.3.2005) s účinnosťou od augusta 2005 (3.8.2005) vypovedaná. Neskôr sa totiž ukázalo, že s územím Sysľovských polí mali rôzni jeho majitelia rozličné záujmy, ktoré sa vylučovali s jeho očakávaným statusom CHVÚ a keďže si toto uvedomovali bolo nevyhnutné vyvinúť rôzne kroky na dosiahnutie svojich záujmov.
3. Vláda SR svojím uznesením č. 636 z 9. júla 2003 schválila národný zoznam navrhovaných vtáčích území. Súčasťou tohto zoznamu boli aj Sysľovské polia o výmere 1772,94 ha. K samotnému vyhláseniu Sysľovských polí za CHVÚ však došlo až takmer o tri roky neskôr. Dôvodov na toto meškanie bolo niekoľko. Vyhláseniu Sysľovských polí za CHVÚ predchádzal pomerné dlhý administratívny proces, do ktorého boli zahrnutí aktéri z rôznych úrovní spravovania spoločnosti.
4. Dňa 25.11.2004 sa stali dve dôležité udalosti:
 - a. na základe poverenia *Sekcie ochrany prírody a tvorby krajiny MŽP SR* zorganizovala ŠOP stretnutie k prerokovaniu návrhu vyhlášky CHVÚ Sysľovské polia, na ktoré bol pozvaný aj vtedajší starosta Vtáčkoviec. Stanovisko, ktoré prezentoval však nebolo stanoviskom mesta, keďže ako konštatuje poslanec MZ Vtáčkoviec, MZ nerokovalo o tomto zámere a o vyššie spomenutom prerokovaní sa dozvedeli až na zasadnutí MZ dňa 11.1.2005.
 - b. vo Vtáčkovciach bolo zvolané mimoriadne zasadnutie miestneho zastupiteľstva s bodom rokovania *Návrh územného plánu*. Na tomto sa zúčastnilo aj niekoľko občanov, ktorí sa kriticky vyjadrili ohľadom nedostatočného informovania o plánovaných zmenách v Územnom pláne. Ako konštatuje zápisnica z tohto zasadnutia: „Pán starosta ešte upozornil prítomných občanov, ktorí majú pozemky za diaľnicou, že ochranári plánujú rôzne obmedzenia v tejto oblasti. Miestny úrad (ďalej len MÚ) bude kontaktovať vlastníkov, aby sa vyjadrili.“⁶ Neinformoval však prítomných (ani poslancov, ani občanov) o prerokovaní zámeru vyhlášky (bod a), ani o stanovisku, ktoré za Vtáčkovce na rokovaní predniesol. Tiež neboli poskytnuté žiadne ďalšie informácie občanom, ktorí sú vlastníci pozemkov v navrhovanom území CHVÚ Sysľovské polia.

⁶ Interné materiály Vtáčkoviec

BOX 3 Štátna ochrana prírody (ŠOP)

Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky je osobitnou odbornou organizáciou Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (príspevková organizácia) s celoslovenskou pôsobnosťou, zameranou najmä na zabezpečovanie úloh na úseku ochrany prírody a krajiny vrátane správy jaskýň podľa ustanovení zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a na úseku ochrany druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi podľa ustanovení zákona č. 15/2005 Z.z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zdroj: Oficiálna stránka Štátna ochrana prírody

5. Príbeh pokračuje... V januári (5.1.2005) bolo na Krajský úrad životného prostredia v Bratislave (ďalej KÚŽP) ako aj na Ministerstvo životného prostredia (MŽP) a Štátnu ochranu prírody SR doručené „*Stanovisko k zámeru CHVÚ Sysľovské polia*“ (ďalej len Stanovisko) od vlastníkov nehnuteľností v lokalite Sysľovské polia. Autorom a organizátorom zbierania podpisov pod toto stanovisko bol starosta Vtáčkoviec resp. pracovníci MÚ Vtáčkovce. Podľa informácií občanov, v presne neurčenom čase pracovník MÚ v priebehu niekoľkých dní pred doručením *Stanoviska* na kompetentné vyššie uvedené inštitúcie, navštevoval domácnosti dotknutých vlastníkov pozemkov. Predložil im na prečítanie list s názvom „*Stanovisko k zámeru CHVÚ Sysľovské polia*“ a zároveň upozornil, že ak ho nepodpíšu, tak o svoje pozemky prídu. Poukázal tiež na potrebu rýchleho stanoviska zo strany občanov, aby starosta mohol v prípade potreby obhajovať ich záujmy, majetok a pod.⁷ Zo strachu zo straty majetku sa vlastníci pozemkov pod *Stanovisko* podpísali napriek tomu, že nemali dostatočné a ani korektné informácie. V dobrej viere, že budú zastupované ich záujmy realitu nepreverovali, až neskôr priznali, že im nie sú poskytované žiadne ďalšie informácie o dianí v prípade. Tiež poskytli k nahliadnutiu list, ktorý im pracovník MÚ nechal. Ten sa však od *Stanoviska* doručeného na vyššie uvedené inštitúcie líšil. Chýbal v ňom práve odsek o žiadosti zorganizovať stretnutie, na ktorom by boli poskytnuté majiteľom podrobnejšie informácie. (Pozri Príloha č.3)
6. Udalosti naberali na spáde. Netradične v sobotu (8.1.2015) bola poslancom Vtáčkoviec rozoslaná pozvánka na rokovanie MZ Vtáčkovce s dátumom konania 11.1.2005. Medzi body programu rokovania MZ patrilo aj prerokovanie zadania

⁷ Interné materiály Vtáčkoviec

pre vypracovanie *Urbanistickej štúdie GOLFOVÉHO AREÁLU vo Vtáčkovciach*. Keďže však organizácia konania porušila ako rokovací poriadok MZ, tak aj iné zákony ako napr. neinformovania verejnosti o konaní zasadnutia t.j. znemožnenie prerokovania materiálu občanmi, bolo zvolané mimoriadne MZ za prítomnosti občanov.⁸

BOX 4 Slovenská ornitologická spoločnosť (SOS)/Bird Life Slovensko

Slovenská ornitologická spoločnosť je mimovládna organizácia, občianske združenie, ktorej hlavným poslaním je ochrana a výskum prírody, najmä voľne žijúceho vtáctva a jeho biotopov. Zastupuje našu krajinu v medzinárodných organizáciách: BirdLife International, Euring, Association of European Rarities Committees. Pri napĺňaní poslania sa spoločnosť venuje predovšetkým ochrane druhov, biotopov a území, ochranárskemu výskumu vrátane krúžkovacej činnosti, environmentálnej politike, environmentálnej výchove, venujeme sa práci s deťmi a mládežou, vydavateľskej činnosti a tiež organizujeme semináre a konferencie.

SOS/BirdLife Slovensko nadväzuje na činnosť a tradície Československé ornitologické spoločnosti (ČSO, založená 5.4.1926), Slovenskej ornitologickej spoločnosti (SOS, založená 1985) a Spoločnosti pre ochranu vtáctva na Slovensku (SOVS, založená 1993), kedy po súbežnom pôsobení SOS a SOVS došlo v roku 2006 k zlúčeniu oboch organizácií pod súčasným spoločným menom Slovenská ornitologická spoločnosť/BirdLife Slovensko (SOS/BirdLife Slovakia).

Zdroj: Oficiálna internetová stránka Slovenskej ornitologickej spoločnosti www.vtaky.sk

V dôsledku týchto udalostí situácia vo Vtáčkovciach na čas stagnovala. Poslanci sa potrebovali zoznámiť so situáciou, pochopiť okolnosti, ktoré budú sprevádzať Sysľovské polia, či už z hľadiska ich vyhlásenia ako CHVÚ alebo realizovania iných zámerov. Situácia teda na čas utíchla a pokračovala až v októbri roku 2005.

7. 5.10 2005 bola na úradnej tabuli Vtáčkoviec vyvesená verejná vyhláška KÚŽP v Bratislave vo veci „*Zámer na vyhlásenie CHVÚ Sysľovské polia*“. Podľa slov poslancov bol materiál ťažko čitateľný a nebolo tak možné pochopiť, o čo ide.⁹

⁸ Na stretnutie bol pozvaný zástupca *Spoločnosti ochrany vtáctva Slovenskej republiky* (od roku 2006 funguje ako *Slovenská ornitologická spoločnosť*), ktorý o.i. spomenul, že starosta sa prerokovania Vyhlášky CHVÚ Sysľovské polia (pozri bod č.4a) za Vtáčkovce zúčastnil. Ani o tomto poslanci Vtáčkoviec nevedeli.

⁹ Interné materiály Vtáčkoviec

Tiež informácia o vyvesení tohto materiálu nebola sprostredkovaná občanom ani prostredníctvom miestneho rozhlasu, ani iným spôsobom. Práve táto vyhláška obsahovala informáciu o tom, že napriek tomu, že uznesenie vlády č.636/2003 (pozri bod 3) definuje CHVÚ Sysľovské polia vo výmerou 1772,94 ha, toto nie je zo strany KÚŽP považované za konečné. „Nakoľko navrhovaná hranica CHVÚ je antropického charakteru a predmetný druh ochrany Drop fúzatý (*Otis tarda*) podľa dostupných informácií obýva širší areál v danej lokalite o výmere cca 2500 ha, KÚŽP v Bratislave navrhovanú výmeru nepovažuje za definitívnu.“¹⁰ Návrh rozšírenia CHVÚ nebol pred jeho zverejnením podľa dostupných informácií konzultovaný ani s dotknutými obyvateľmi Vtáčkoviec ani so zástupcami samosprávy a dôvody na rozšírenie výmery z hľadiska ochrany Dropa fúzatého sú skôr kontraproduktívne. Tiež porušuje vyššie spomenutú vyhlášku vlády č.636/2003 aj z tohto dôvodu bola niekoľkými poslancami Vtáčkoviec vypracovaná sťažnosť na konanie KÚŽP, v ktorej poukazujú na svojvoľné a neodôvodnené konanie KÚŽP, ktoré sa zdalo byť účelové s cieľom zdržovať „...zámer vyhlásenia CHVÚ Sysľovské polia v prospech komerčných aktivít výstavby.“¹¹ (bližšie pozri Príloha č.4)

8. Až 31.10.2005 v rámci roznášania materiálov súvisiacich s voľbami do VÚC bola občanom doručená informácia formou listu od starostu, v ktorom ich informoval hlavne o negatívach plynúcich z prípadného schválenia CHVÚ Sysľovské polia a tiež ich požiadal, aby ho poverili ich zastupovaním v otázkach súvisiacich s vyhlásením CHVÚ Sysľovské polia.
9. Začiatkom novembra (3.11.2005) zasadalo MZ, ktorého cieľom bolo prerokovať a zaujať stanovisko k návrhu vyhlášky CHVÚ Sysľovské polia. Na tomto rokovaní sa zúčastnili aj poslancami prizvaní zástupcovia ŠOP SR a po diskusii prijali uznesenie o nesúhlase miestneho zastupiteľstva s rozšírením územia CHVÚ Sysľovské polia. Zriadeli tiež komisiu v zložení starosta + poslanec + člen stavebno-bytovej komisie, ktorej úlohou bolo zastupovať Vtáčkovce na všetkých rokovaníach v súvislosti s CHVÚ Sysľovské polia.
10. 7.11.2005 sa konalo verejné zhromaždenie občanov, kde až v neskorých večerných hodinách dostal slovo zástupca SOS, keď informoval prítomných občanov viac o navrhovanej vyhláške zo strany nezávislého odborníka. Zúčastnili sa na nej tiež zástupcovia spoločnosti Trón s.r.o., ktorá bola potenciálnym investorom pre výstavbu golfového ihriska, ktorí vysvetlili občanom hlavne negatíva vyplývajúce zo statusu Sysľovských polí ako CHVÚ.
11. Dňa 8.11.2005 začalo RZ Černozem s rozorávaním úhoru v najdôležitejšej časti navrhovaného CHVÚ Sysľovské polia cca 70 ha biotopu Dropa fúzatého. Členo

¹⁰ Interné materiály poslanca Vtáčkoviec

¹¹ Interné materiály Vtáčkoviec.

via stráže prírody, ktorí boli na mieste ako prví, okamžite upozornili traktoristov, že vykonávajú činnosť v rozpore so zákonom. Napriek upozorneniu pokračovali vo svojej činnosti, a preto bola privolaná aj hliadka polície. Neskôr prišli na lokalitu pracovníci Slovenskej inšpekcie životného prostredia, Obvodného úradu životného prostredia a Štátnej ochrany prírody SR. Spoločne upozornili agronóma RZ Černozem, ako aj všetkých traktoristov na to, že svojím konaním porušujú zákon a pri pokračovaní v činnosti im hrozia vysoké sankcie.

„Likvidácia tohto územia môže mať podľa nášho názoru obrovský vplyv na okolité populácie tohto druhu,“ povedal zástupca SOVS.¹² „K rozoraniu podľa nás RZ Černozem pristúpilo preto, že ochrana prírody nesúhlasí, aby sa na tejto európsky významnej lokalite postavilo golfové ihrisko,“ dodal aktivista z SOS. Jeho rozoráním došlo k znehodnoteniu tiež okolitých poľnohospodárskych kultúr ako potenciálnych hniezdísk pre dropa fúzatého, nakoľko aj keď štruktúrou porastu by mohli byť vhodné pre hniezdenie dropa (vhodný úkryt pre hniezdo pri zabezpečení dobrého výhľadu pre sliepku pri sedení na znáške), sú nevhodné z dôvodu absencie potravinovej bázy dropa fúzatého v jarom období a v období vedenia mláďat. Vytvorenie podobného biotopu, nie je možné za tri mesiace ani za pol roka či rok, preto ŠOP SR podala podnet na Obvodný úrad ŽP v Bratislave. Pri prípadnom obmedzení bežného obhospodarovania má vlastník právo na náhradu ujmy. RZ Černozem však plochu rozoralo počas správneho konania ešte pred vydaním rozhodnutia. RZ Černozem pritom bolo úradom písomne upozornené, že tak nemá urobiť.

BOX 5 Slovenská inšpekcia životného prostredia

Slovenská inšpekcia životného prostredia (ďalej iba SIŽP) je odborný kontrolný orgán, ktorý vykonáva štátny dozor a ukladá pokuty vo veciach starostlivosti o životné prostredie a vykonáva miestnu štátnu správu na úseku integrovanej prevencie a kontroly znečisťovania životného prostredia. SIŽP bola zriadená v roku 1991 zlúčením dvoch dovtedy samostatných organizácií – Štátnej vodohospodárskej inšpekcie a Štátnej technickej inšpekcie ochrany ovzdušia. Kompetenčne boli posilnené zložky SIŽP od roku 1995, napr. v oblasti kontroly nakladania s druhmi živočíchov a rastlín, ktoré sú predmetom dohovoru „CITES“, pri riešení problematiky prevencie závažných priemyselných havárií (SEVESO), alebo pri riešení stavu mimoriadneho zhoršenia vôd.

¹² SITA. *Posledný biotop dropa fúzatého v SR bol zničený*. [online]. [cit.27.10.2015]. Dostupné na internete: <http://domov.sme.sk/c/2460713/posledny-biotop-dropa-fuzateho-v-sr-bol-zniceny.html>

Pôsobenie SIŽP:

- dozerá, ako právnické osoby, fyzické osoby, podnikatelia a obce dodržiavajú všeobecne záväzné právne predpisy vo veciach týkajúcich sa životného prostredia,
- ukladá kontrolovaným subjektom pokuty, opatrenia na nápravu a niektoré iné povinnosti za preukázané porušenia zákonných ustanovení v oblasti životného prostredia, vykonáva kontrolu plnenia uložených opatrení na nápravu,
- vydáva integrované povolenia,
- rieši sťažnosti, petície, oznámenia a podnety občanov, organizácií, iných orgánov štátnej správy a miestnej samosprávy,
- spolupracuje s inými orgánmi štátnej správy, ako i ďalšími organizáciami aktívnymi v oblasti životného prostredia.

Zdroj: Oficiálna internetová stránka Slovenskej inšpekcie životného prostredia www.sizp.sk

Na dopyt zástupcovia RZ Černoze ani raz nevedeli uspokojivo odpovedať, prečo je práve túto plochu z ich pohľadu nevyhnutné poľnohospodársky znovu využívať (RZ Černoze obhospodaruje celé územie navrhovaného CHVÚ, t. j. cca 1774 ha, okrem toho združenie obhospodaruje poľnohospodárske pozemky aj mimo tohto územia, 70 ha je teda len mizivé percento rozlohy, ktorú užíva). Faktom ostáva, že predmetná plocha sa sčasti prekrýva s plochou, kde je zámer vybudovať golfové ihrisko. Pozemok, na ktorom má stáť golfové ihrisko, je v podielovom spoluvlastníctve RZ Černoze a firmy Trón s.r.o.. RZ Černoze vlastní tretinový podiel, firma Trón s.r.o. podiel dvojtretinový.

12. Týždeň po rozoraní Sysľovských polí sa konalo širšie stretnutie vlastníkov pôdy v predmetnom území Sysľovských polí, na ktoré boli prizvaní zástupcovia ŠOP, SOS a tiež zástupca ochranárov z Rakúska (pozdánka vid' Príloha č.5). Až na tomto stretnutí dostali občania kompletnú informáciu o rôznych aspektoch súvisiacich s CHVÚ Sysľovské polia, o dropovi fúzatom jeho významnosti a potrebách a tiež im bola predstavený príklad toho ako sa o chráneného živočícha starať, tak aby bola jeho populácia zachránená aj pre budúce generácie z rakúskej strany. Občania vyjadrili nespokojnosť zo strany konania starostu, o účelovom a cielene nedostatočnom informovaní a tiež vytváraní časového stresu pri rozhodovaní sa o ich zastupovaní v riešení tejto záležitosti.¹³

¹³ Dôležité je upozorniť v tejto súvislosti aj súdne procesy, ktoré vznikli ako dôsledok správania sa RZ Černoze na území Sysľovských polí. V rámci dokumentov, ktoré zostali po pôvodnom starostovi na stole bol aj rozsudok Najvyššieho súdu SR z roku 2008, ktorý potvrdzuje rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave z roku 2007. Tento sa týka žiadosti RZ Černoze o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Slovenskej inšpekcie životného prostredia – Inšpektorátu životného prostredia Bratislava, odboru inšpekcie ochrany prírody a krajiny o uložení pokuty vo výške 500 000 Sk za rozoranie parciel – poškodenie biotopu chráneného druhu dropa fúzatého, na ktoré sa v tom čase

Po tomto stretnutí sa tiež zistilo, že list adresovaný na KÚŽP ako *Stanovisko k zámeru CHVÚ Sysľovské polia* (viď bod č.5) bol účelovo pozmenený, na čo KÚŽP upozornili listom z dňa 28.11.2005 (pozri Príloha č.7). Tento jasne konštatuje, že „občania – vlastníci nehnuteľností nie sú proti samotnému zámeru vyhlásiť CHVÚ Sysľovské polia, sú proti jeho rozšíreniu a hlavne chcú byť informovaní o všetkých krokoch vo veci vyhlásenia CHVÚ.“¹⁴ (pozri Prílohy č.3,5,7)

13. Sysľovské polia boli prostredníctvom Vyhlášky MŽP č.234/2006 z 12.4.2006 vyhlásené za CHVÚ s účinnosťou od 1.5.2006. (Pozri Príloha č. 6) V praxi to podľa slov poslanca znamenalo, že dotknuté územie bolo označené tabuľou a z dôvodu ochrany je vstup na neho ilegálny.¹⁵ Aby sa zabránilo prejazdom cez citlivé územie boli tiež na piatich príjazdových cestách namontované rampy a postavené značky Zákaz vjazdu. Pohyb jednotlivcov aj skupín v oblasti CHVÚ je všeobecne zakázaný s výnimkou vstupov za účelom obhospodarovania územia a turistického chodníka.¹⁶

Záver alebo nový začiatok?

Nový starosta spolu s kolegom si na krátko vydýchli a unavene zložili perá. Bol už neskorý večer a káva na stole sa celkom minula. Podarilo sa im však spraviť kus roboty a zmapovať všetky dôležité udalosti, ktoré napriek mnohým problémom nakoniec viedli k dosiahnutiu cieľa najlepšieho pre zachovanie populácie dropa fúzatého a síce získaniu statusu CHVÚ pre Sysľovské polia. Uvedomili si však, že toto je len začiatok. Snahy o zmenu statusu tohto územia a jeho získanie za účelom realizovania komerčných aktivít neutíchnu a ani prostriedky, ktoré budú títo aktéri využívať, nebudú vždy v súlade s platnou legislatívou či elementárnou morálkou. Svoje rozhodnutie však starosta nezmenil a stále považoval za jedinou správnu možnosť zvolat' okrúhly stôl a s pomocou všetkých prizvaných nájsť vyhovujúce riešenie. Pocity nádeje a obáv sa mu striedali v hlave. Prvá úloha do zajtrajšieho rána: vypracovať pozvánku na stretnutie spolu so zoznamom pozvaných. Tento odkaz si nechal na stole a vybrali sa domov... Veď predsa aj zajtra je deň.

vzťahovala druhová ochrana t.j. chránený druh živočícha a zároveň už v tom čase začatý proces vyhlasovania Sysľovských polí za CHVÚ. (pozri prílohu č.8)

¹⁴ Interné materiály poslanca Vtáčkoviec

¹⁵ Rozhovor č.1, poslanec Vtáčkoviec, 21.5.2015, rozhovor nahrávaný.

¹⁶ Rozhovor č.1, poslanec Vtáčkoviec, 21.5.2015, rozhovor nahrávaný.

ÚLOHY PRE ŠTUDENTOV

Úloha 1 Rolová úloha simulácie zasadnutia zastupiteľstva

Simulácia zasadnutia zastupiteľstva za účasti zainteresovaných skupín (rozdeľenie rolí medzi študentami) a z pohľadu svojej roly využitie analytických nástrojov. Vyučujúci rozdelí študentov do skupín (max. 4 študenti v jednej skupine) a priradí im jednotlivé roly podľa prílohy.

Prípravná fáza (1/2 hod):

Prípadová štúdia + rolové kartičky s relevantnými prílohami (iba k daným roliam)

Všetci si prečítajú spoločne prípadovú štúdiu a diskutujú o tom, čo je hlavný problém a akí aktéri sa vyskytujú. V tejto fáze sa priradia roly jednotlivým skupinám (každá skupina číta zadanie IBA svojej roly) a závisí od vyučujúceho či nechá vykonať jednotlivé skupiny z pohľadu ich rolí aj „technické analýzy“, resp. sa tieto precvičujú kolektívne (v odporúčanej literatúre je viacere publikácií, ktoré sa zaoberajú technikami analýzy napr. Weimer, Vining 1992, Morse, K. a Struyk 2006 a množstvo iných).

- stakeholderovská analýza
- analýza problému (strom problémov)
- multikriteriálna analýza
- príprava krátkeho „Policy brief“ z pohľadu svojej roly na zasadnutie zastupiteľstva (písanie policy brief je náročná úloha a musí byť postupne trénovaná na hodine. Odporúčame postupovať a konzultovať publikáciu Young, Quinn 2002)

Fáza hrania rolovej úlohy (min. 3 hodiny):

Zasadnutie odbornej komisie zastupiteľstva samosprávy.

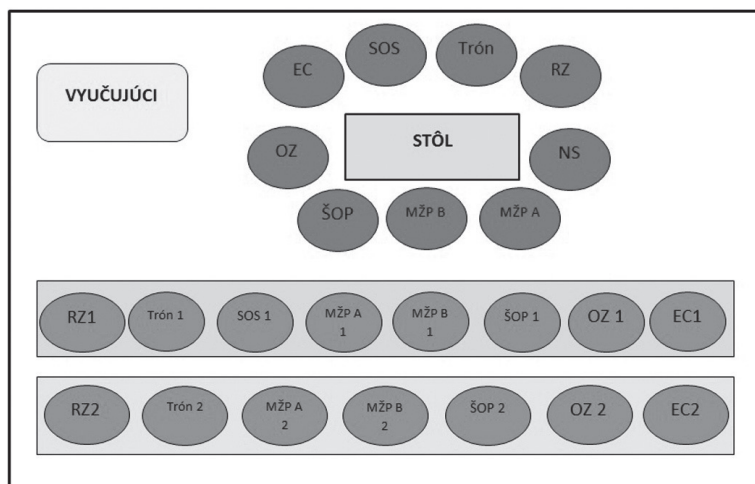
Príloha 1 – prázdna mapka s vyznačením Sysľovských polí (vytlačená v dostatočnom počte, aby počas rokovania mohla byť využitá všetkými skupinami aj niekoľkokrát)

Pred samotným hraním úloh je potrebné pripraviť miestnosť a sedenie v podobe okrúhleho stola. Samotné sedenie je ponechané na študentov – aktérov, t.j. podľa toho či si v príprave dohodli už koalície, ktoré spolu sedia. Za okrúhlym stolom sedí vždy len JEDEN reprezentant skupiny, ktorá si pripravila danú rolu. Zvyšok skupiny sú pozorovatelia a nesmú vstupovať do hrania, iba počas pravidelných prestávok, keď sa tím môže strategicky radiť, vymeniť si človeka pri stole alebo aj vytvárať koalície s iným tímom. Je dôležité študentom vysvetliť, že „vžitie sa do roly“ znamená aj používať daný jazyk, oblečenie, prípravu vizuálnych pomôcok, atď. Simulácia trvá najmenej 3 hodiny (1 hodina diskusia + min. 45 minút prestávka + diskusia). Vyučujúci ju ukončí buď po uplynutí vopred stanoveného času alebo po „prirodzenom“ dohraní – dosiahnutí cieľa.

Vyučujúci sa môže rozhodnúť zmeniť dynamiku simulácie vzťahov a konfliktov počas druhej prestávky, kde predstaví „tajnú informáciu“ (Príloha 9).

Príklad sedenia:

Príklad: Vyučujúci hrá rolu facilitátora (neutrálny hráč alebo rola starostu) predstaví základný scenár a jednotlivé roly. Vzápätí nechá jednotlivé roly „hrať“ svoju rolu a stiahne sa do úzadia odkiaľ sleduje priebeh a robí si poznámky pre fázu rozboru. Po uplynutí doby hrania rolí, ak nevyplynie prirodzený záver, tak vyučujúci hru ukončí.



hráči za stolom = aktívni hráči rolí zo skupín (jeden za skupinu);

hráči v rade mimo stola = pozorovatelia, zvyšok skupiny

Poznámka: NS – nový starosta, RZ – roľnícke združenie, SOS – Slovenská ornitologická spoločnosť, ŠOP – Štátna ochrana prírody, MŽP A – Ministerstvo životného prostredia (štátny tajomník), MŽP B – Ministerstvo životného prostredia (generálny riaditeľ sekcie ochrany prírody), OZ – občianske združenie Rodná Hruďa

Cieľ simulácie: Pripraviť písomné odporúčenie do zastupiteľstva (zakreslenie na mapke - Príloha 1) s písomnými bodmi návrhu. Toto odporúčenie je podpísané tými, ktorí hlasovali za. Tí, ktorí sú proti spíšu základnú argumentáciu prečo sú proti.

Agenda (návrh):

1. Privítanie, prečo sme tu (vyučujúci alebo nový starosta)
2. Dohodnúť spôsob rokovania (vedenie, udeľovanie slova, hlasovanie, atď.)
3. Čo je problém

4. Konflikt záujmov
5. Sformulovanie návrhu do zastupiteľstva (zakreslenie návrhu do mapky + zdôvodnenie): prípadné hlasovanie za jednotlivé návrhy

Fáza rozboru (1 h). Po formálnom ukončení rolovej úlohy sa hráči vrátia do svojich študentských rolí. Všetci hráči popisujú svoje pocity pri hre a dostávajú spätnú väzbu od vyučujúceho a pozorovateľov. V tejto fáze je vhodné sa dotknúť nasledovných bodov z prebratého učiva o tvorbe koalícií „*advocacy coalition framework*“, „*knowledge utilization*“, „*framing effects*“:

- Aké faktory umožnili daným aktérom ovplyvniť starostu a dosiahnuť svoj cieľ?
- Aký typ argumentov prevažoval? Ako boli rámcované?
- Ako bola vystavaná/konštruovaná autorita, kredibilita, relevantnosť? (využitie konceptov od Casha)
- Aké „koalície“ sa vytvárali, v ktorej fáze, prečo a ako sa prejavili? (využitie konceptov od Sabatiera), čo zmenila „tajná informácia“ z pohľadu vytvorených koalícií?
- Bolo možné pozorovať „mocenské vzťahy“ (napr. „som ignorovaná/ý, vedel(a) som sa rozprávať iba s xy, atď.)
- Čo znamená „verejný záujem“ (rozhodnutie Najvyššieho súdu – Príloha 8)?

Hodnotenie

Vyučujúci má viacero možností ako hodnotiť študentov. Môže najvyššiu váhu hodnotenia pripísať výsledku simulácie, t.j. tí ktorí sa podpísali pod odporúčenie do zastupiteľstva dostávajú najvyšší počet bodov. Ďalší aspekt hodnotenie sa môže týkať procesu simulácie, t.j. vžitie sa do role a pripravenosť argumentačná, vytváranie koalícií, samotná argumentácia a prejav. Vyučujúci sa môže rozhodnúť či súčasťou hodnotenia bude aj fáza rozboru, keď sa očakáva, že študenti prepájajú svoje „zážitky“ s teoretickými konceptami.

Úloha 2 Diskusia konceptov „verejný záujem“, „public value“

Rozhodnutie Najvyššieho súdu (Príloha 8) argumentuje konceptom „verejný záujem“, čo umožňuje vyučujúcemu širšiu diskusiu o abstraktných konceptoch ako je „verejný záujem“, „*public interest*“, „*public value*“. Odporúčame, aby študenti mali načítanú teoretickú literatúru, aby vyučujúci mohol viesť diskusiu.

Úloha 3 Plán advokačných aktivít

Teoretická diskusia môže mať aj praktický rozmer a to diskusiou o „advocacy“ (advokačné aktivity), t.j. aké stratégie jednotlivé záujmové skupiny využívajú na dosiahnutie svojho cieľa. Odporúčame, aby vyučujúci využil existujúce príručky na advokačné aktivity a spolu so študentami vypracovali plán advokačných aktivít, ktorý môžu využiť pri príprave na Úlohu 1 (pozri napr. literatúru od Young, Quinn).

POSTUPY PRE VYUČUJÚCEHO

1. Prístup

Táto prípadová štúdia sa v širšom kontexte venuje problematike rozhodovania pre vhodný spôsob využitia územia vo Vtáčkovciach. Preto je vhodná na použitie pri výučbe predmetov nástrojov verejnej politiky (regulácia a implementácia regulácie), verejnej politiky (verejný vs. súkromný záujem), analytických postupov a rozhodovania vo verejnom sektore, ale aj v predmetoch o verejnej správe a administratíve. Prípadová štúdia má pomôcť pochopiť podstatu rozhodovania. Na prvý pohľad sa totiž zdá, že ide o rozhodovanie nového starostu, ktorý musí analyzovať problém, vykonať stakeholderovskú analýzu a navrhnúť riešenie, ktoré následne presadí. Avšak diskusia na hodine sa rýchlo vráti k procesným otázkam: kto má byť prizvaný k rokovaciemu stolu a koho záujmy musí nový starosta zakalkulovať (i vzhľadom na zdroje). Prípadová štúdia tak podporuje záver, že samotný decisor nie je schopný dosiahnuť efektívne riešenie, ktoré zúčastneným aktérom vnúti. Práve naopak, aby bol schopný dosiahnuť udržateľné riešenie, musí iniciovať proces, ktorý môže viesť k maximalizácii konsenzu, a to iba za podpory a získania časti verejnosti. Študenti by mali pochopiť, že na úspešné riešenie konfliktu je potrebné viac než „návrh zhora“. Prípadová štúdia nastoluje otázky o nazeraní a vnímaní problému cez tzv. rámcovanie (framing) nazerania.

Prípadová štúdia sa okrem diskusie o kľúčových aspektoch rozhodovacej dilemy môže využiť na simulovanie diskusie v zastupiteľstve za účasti zúčastnených aktérov (študentov), ktorí si pripravia svoju rolu a argumentáciu na základe existujúcich a skutočných skutočností. Avšak cieľom simulácie je prípravná fáza, keď študenti využívajú rôzne analytické nástroje na generovanie informácií, dát a poznania, ktoré sa snažia z pohľadu svojej roly využiť pri presadzovaní svojho návrhu riešenia. Ide teda o ústny a písomný (policy brief) spôsob presadzovania riešení.

Čo je rolová úloha?

Rolová úloha má za cieľ zvýšiť pochopenie reálnej interakcie a dynamiky vzťahov medzi ľuďmi. Účastníci a) sa vžijú do roly/situácie niekoho iného b) konajú autentické úlohy v autentickom kontexte c) musia vykonávať činnosti spojené s medziľudskou interakciou, napr. negociácia, spolupráca, diskusia.

Dĺžka vyučovania prípadovej štúdie závisí od skúseností študentov, preto ju odporúčame využiť postupne, respektíve vyberať vhodnosť jednotlivých otázok.

V závislosti od zamerania využitia prípadovej štúdie sa odporúča študentom literatúra (pozri zoznam odporúčanej literatúry).

POUŽITÁ LITERATÚRA

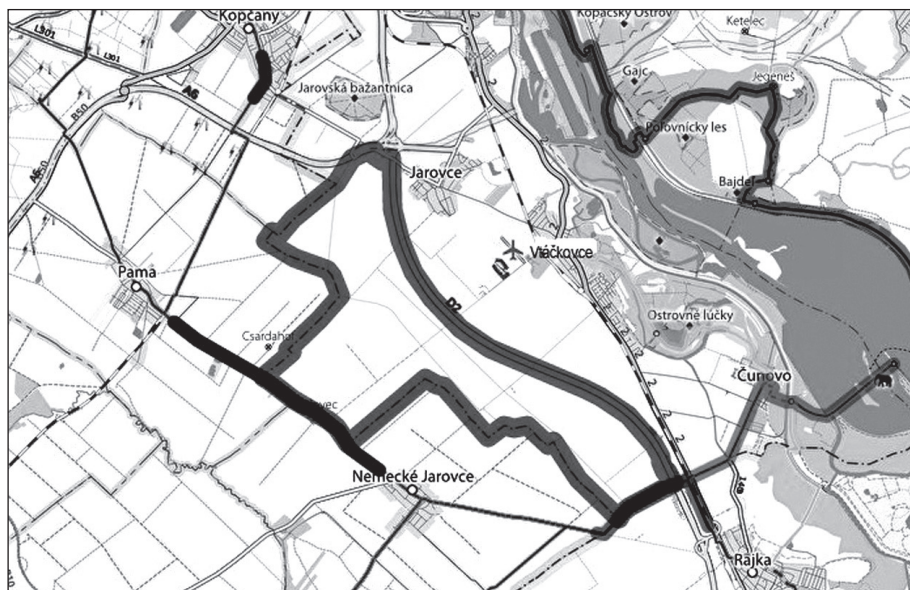
- DEUTSCHOVA, L. – CHAVKO, J. – MADERIČ, B. a kol. *Drop fúzatý ohrozený kráľ stepí*. [online]. [citované 2.8.2015]. Dostupné na internete: http://www.sopsr.sk/files/drop_fuzaty_ohrozeny_kral%20stepi_nahlad.pdf (ZDROJ BOX 2)
- Firma vlastniaca pozemky v navrhutej CHVÚ Sysľovské polia odmieta tvrdenia SOVS. In: [sme.sk](http://www.sme.sk) [online]. 10.novembra 2005. [citované 5.8.2015]. Dostupné na internete: <http://www.sme.sk/c/2462332/firma-vlastniaca-pozemky-v-navrhutej-chvu-syslovske-polia-odmieta-tvrdenia-sovs.html>
- GUZIOVA, Z. – MATEJOVIČOVÁ, L. – MADERIČ, B. – CHAVKO, J. *Ochrana dropa fúzatého (Otis tarda) na Slovensku. Správa pre verejnosť*. [online]. [citované 2.8.2015]. Dostupné na internete: http://www.sopsr.sk/files/drop%20brozura_final_nahlad.pdf; (Zdroj BOX 1)
- Oficiálny popis projektu Natura 2000. Doslova prevzaté z www.sopsr.sk/natura/index1.php?p=3&lang=sk resp. http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm (ZDROJ BOX 3)
- SITA. *Posledný biotop dropa fúzatého v SR bol zničený*. [online]. [cit. 27.10.2015]. Dostupné na internete: <http://domov.sme.sk/c/2460713/posledny-biotop-dropa-fuzateho-v-sr-bol-zniceny.html>

Odporúčaná literatúra

- ALFORD, J., & O'FLYNN, J. 2009. Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 171-191.
- CASH, D. Et al. 2002. „Salience, credibility, legitimacy and boundaries: Linking research, assessment and decision-making.“
- MOORE, M. 1995. *Creating Public Value*. Cambridge: Harvard University Press.
- MORSE, K. A STRUYK, R. 2006. *Policy Analysis for Effective Development*. Lynne Rienner Publishers
- REIN, M., & SCHON, D. 1993. Reframing policy discourse. In: Fischer, F. and Forester, J. eds., *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- SABATIER, P. A. (ed.). 1999. *Theories of the Policy Process*. California: Westview Press, 1999.
- SEDLAČKO, M., STAROŇOVÁ, K. 2015. „An overview of discourses on knowledge in policy: Thinking knowledge, policy and conflict together“, In: *Central European Journal of Public Policy*. Vol. 9, No. 2 (2015), s. 10-53.
- WEIMER, D., VINING, A. 1992. *Policy Analysis: Concept and Practice*. 3. vyd. New Jersey, Prentice Hall.
- YOUNG, E., QUINN, L. 2002. *Writing Effective Policy Papers: A Guide for Policy Advisors in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government Initiative of the Open Society Institute.
- YOUNG, E., QUINN, L. 2012. *Making Research Evidence Matter: A Guide to Policy Advocacy in Transition Countries*. Budapest: Open Society Foundations.

PRÍLOHA 1

Mapka Sysľovských polí



PRÍLOHA 2

Rolové karty

KARTIČKY ROLÍ NA ROZDANIE V PRÍPRAVNEJ FÁZE

Nový starosta

- Možnosť a) (vyučujúci) facilituje stretnutie a snaží sa o neutrálny postoj, kde je možné si vypočúť pohľady na základe dát
- Možnosť b) (študenti) aktívne vstupuje a „vedie“ zasadnutie zastupiteľstva. V tomto prípade je jeho/jej rola nasledovná

Nový starosta:

Vyhrali ste ostatné voľby ako protikandidát bývalého starostu, kde ste sľúbili, že nenecháte zvíťaziť súkromný lobing a pretláčanie vlastných záujmov, ale transparentným spôsobom ukážete obyvateľstvu prospech riešenia. Snažíte sa, aby dané riešenie bolo predstavené aj obyvateľom, resp. chcete vidieť ako bolo obyvateľstvo presvedčené (konzultované). Preto ste sa aj rozhodli, že zasadnutie odbornej komisie bude verejné a prizvali ste všetkých kľúčových hráčov.

Ste bývalý člen mestského zastupiteľstva (a člen odbornej komisie) kde ste zblízka sledovali prepojenie bývalého starostu na RZ Černoze a firmu Trón, s.r.o. Vy sám nemáte preferenciu, ale nechcete, aby doterajšie praktiky boli používané i naďalej (obzvlášť nechcete, aby bol ignorovaný zákon a nepáčia sa Vám praktiky RZ Černoze, ktoré napriek vyhláseniu CHVÚ naďalej rozoráva trávniky, kľučuje lesy).

Vaša misia: Transparentnosť, otvorenosť a konzultácie s občanmi: motto, na základe ktorých ste vyhrali voľby a preto z nich nemôžete poľaviť. Dosiahnuť písomný návrh do zastupiteľstva.

Roľnícke združenie Černoze + Príloha 8:

Ste vlastníkom cca 30 % pôdy v lokalite Sysľovských polí a máte historickú pamäť (t.j. „ako to bolo kedysi“). Vaším zámerom je komerčné využitie pôdy s cieľom zarobiť bez zásadného ohľadu na to, odkiaľ peniaze za prenájom pôdy prídu resp. v prípade výhodného odpredaja sa nebránite ani tomuto riešeniu. Vyhlásenie CHVÚ vám nevyhovuje, keďže vylučuje možnosť ziskových aktivít v tejto oblasti, o ktoré by ste mali záujem. Snažíte sa preto o zrušenie „vtáčích území“ a za týmto účelom chodíte lobiť i do parlamentu (s divými husami sa Vám to už podarilo). Radi si vypočujete ochranárov, lebo len tak sa dozviete aké sú vhodné podmienky pre rôzne biotopy a tie sa následne snažíte zmeniť, aby sa danému biotopu „prirodzene“ nedarilo.

Nemali ste problém využiť všetky legálne i nelegálne prostriedky proti vyhláseniu CHVÚ (máte kontakt na štátneho tajomníka na Ministerstve životného prostredia, ktorý sa snažíte využiť vo svoj prospech – je to Váš spojenec) a dokonca ste rozorali časť biotopu dropa fúzatého. Viete, že to nebolo v súlade s platnou legislatívou, ale zároveň viete, že správne kontakty Vám vždy pomôžu. Navyše, ak by bolo územie zbavené od chránených druhov vtáctva, ktoré túto lokalitu obývajú, mohli by ste sa pokúsiť doceliť prekvalifikácia z CHVÚ na iný typ územia. Bohužiaľ, ste v minulosti prehrali spor s ŠÍŽP na Najvyššom súde (hoci na predchádzajúcich inštanciách ste ho vyhrali) a museli ste platiť pokutu za svoje správanie v danej lokalite (Príloha 8). *Vaša misia:* Keďže ste vlastníkom pôdy, tak chcete svoje vlastnícke práva „dokazovať“ aktívnym využívaním pôdy a (ideálne) zlikvidovaním pôvodných biotopov (i dropa), ktorý iba prináša starosti.

Firma Trón s.r.o.

Ste podnikateľ telom i dušou. Zaujíma vás zisk a investovanie s cieľom zisk zvyšovať. Vlastníte cca 70 % územia Sysľovských polí (už dávno ste chodili po katastroch a skupovali pozemky) a 20 % podielnikom vašej spoločnosti je bývalý starosta, čo vás robí podozrivého z konfliktu záujmov v očiach občanov. Potrebujete si preto občanov späť získať a nechcete využívať nezákonné prostriedky. S týmto územím máte veľké investičné plány predovšetkým na bytovú výstavbu. Vybudovanie golfového ihriska je len prvým krokom. Status CHVÚ je pre vás problém, obmedzuje vám možnosti narábať s pôdou podľa vašich záujmov. V minulosti ste sa snažili blokovat vyhlásenie Sysľovských polí za CHVÚ a keďže sa vám to nepodarilo, snažíte sa o zmenu účelu využívania plochy. Výstavba golfového ihriska je pre vás spôsob ako túto zmenu dosiahnuť. RZ Černožem je Váš prirodzený spriaznenec (kancelárie máte aj na tej istej chodbe, takže nikdy nie je problém).

Hlavnými nepriateľmi (aj keď nie verejne) sú pre vás SOS a ŠOP, ktoré vás obvinili zo zničenia posledného hniezdiska dropa fúzatého na Slovensku kvôli výstavbe golfového ihriska. Ochránári zároveň poukázali na prepojenie vašej spoločnosti na politických predstaviteľov mesta. Váš konateľ pripustil, že spoločníkom vo vašej spoločnosti sú aj Vtáčkovce a ich bývalý starosta, ktorý je pre vás ako už bolo vyššie spomenuté „dvojsečnou zbraňou“. Viete, že v minulosti bol vyšetrovaný v súvislosti s účasťou v tzv. pozemkovej mafii, na druhej strane však viete, že jeho sociálny kapitál sa vám môže veľmi zísť.

Vaša misia: Sysľovské polia sú územia s veľkým potenciálom. Golfové ihrisko nie je pre Vás priorita (priorita je zmena využitia územia), aby ste mohli stavať (bytovú výstavbu, prípadne predať územia pre výstavbu plánovaného nultého obchvatu Bratislavy).

Štátna ochrana prírody + prílohy 3, 5, 6:

Ste osobitnou odbornou organizáciou Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky (príspevková organizácia) s celoslovenskou pôsobnosťou, zameranou najmä na zabezpečovanie úloh na úseku ochrany prírody a krajiny vrátane správy jaskýň podľa ustanovení zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov a na úseku ochrany druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi podľa ustanovení zákona č. 15/2005 Z.z. o ochrane druhov voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín reguláciou obchodu s nimi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zo zákona vám prináleží implementácia a manažment ochrany prírody (existujúca Vyhláška), avšak kapacitne ste poddimenzovanou inštitúciou, ako na strane personálnych zdrojov (málo ľudí), tak aj na strane chýbajúcej odbornej praxe a skúseností v oblasti či finančných prostriedkov. Ste si vedomý, že manažment ochrany prírody je preto len formálna záležitosť a v praxi ju nevykonávate. Hoci Vaši zamestnanci sú nadšenci a absolventi relevantných odborných škôl, nie ste schopní fyzicky vykonávať dozor a preto je pre Vás dôležité získavať dáta priamo z terénu od Slovenskej ornitologickej spoločnosti. Navyše, táto spoločnosť je odborne veľmi vysoko a mladí štátni zamestnanci na ŠOP sa môžu od nich veľa naučiť.

Vaša misia: Zvýšiť kapacitu (odbornú, finančnú, fyzickú), aby ste mohli reálne naplniť manažment ochrany.

Slovenská ornitologická spoločnosť/BirdLife Slovensko + Príloha 6, 7:

Ste mimovládne občianske združenie, ktorého hlavným poslaním je ochrana a výskum prírody, najmä voľne žijúceho vtáctva a jeho biotopov. Zastupujete Slovenskú republiku v medzinárodných organizáciách: BirdLife International, Euring, Association of European Rarities Committees. Máte odbornú kapacitu, realizujete i profesionálne práce v teréne. V minulosti ste sa podieľali na tvorbe Zákona o ochrane prírody a krajiny aj ďalších relevantných legislatívnych predpisov. Vytvorili ste Faunistickú komisiu, publikujete odborné publikácie, realizujete monitoring o stave populácie vtákov a následne vypracovávate správy priamo pre EÚ, pripravujete tiež manuály a metodiky. Máte teda veľmi dobré meno u odborníkov na Sekcii ochrany prírody a tvorby krajiny, Ministerstva životného prostredia, Štátnej ochrany prírody, ktorí k Vám vzhliadajú ako na skutočného odborníka, ale i Európskej komisie. Máte i množstvo inovatívnych programov so súkromným sektorom, napr. projekt s energetickými spoločnosťami „Energia v krajine“: mapovanie + metodika.

Vlastným výskumom (chodíte do terénu, rátate hniezdiská, sledujete správanie vtákov) ste zistili, že RZ Černožem porušuje zákon, zneužíva Vaše odborné stanoviská a metodiky, aby zistil čo najviac informácií o spôsobe života dropa fúzatého, aby následne vytvoril pre neho nepriaznivé podmienky (napr. postavilo zavlažovaciu sústavu a studne presne v miestach hniezdisk). Poľnohospodárov vo všeobecnosti vnímate ako inštitúciu, ktorá vedie „biologickú vojnu“.

Bojujete o tvrdú ochranu vtáčích území, kde sa snažíte dosiahnuť „priaznivý stav“ (presne ste zadefinovali v príručkách a metodikách, ktoré ste vydali aj pre Ministerstvo životného prostredia). Ide o dáždníkový typ ochrany. Je pre vás maximálne dôležité zachovať územie, čo najmenej dotknuté civilizáciou, a preto je pre vás neprípustná akákoľvek výstavba, investorské záujmy, ani rušivá turistika napr. cyklotrasy, ktoré by územie pretínali a rušili biotopy. Ste ochotní viesť diskusiu o tzv. mäkkej turistike (bez priameho vstupu na územie, ale využitie pozorovateľní a ďalekohľadov čo môže byť atraktívne pre ľudí zo Škandinávie či UK, keďže drop je stepný druh čo tam neexistuje). Príkladom a inšpiráciou pre Vás je spôsob ochrany a mäkkej turistiky v Rakúsku, ktoré sa venuje aj aktívnemu vzdelávaniu a vysvetľovaniu výhod pre miestne obyvateľstvo (Príloha 6). Podpora miestneho dotknutého obyvateľstva je pre Vás dôležitá, je nutné si ich získať na svoju stranu, aby si uvedomovali význam tejto oblasti.

Vaša misia: Pre dropa fúzatého je dôležité a) ideálne rozšíriť územie ochrany (je ohrozený vyhynutím) b) v najhoršom prípade zachovať súčasné územie a prepojiť s maďarským a rakúskym typom ochrany (tam je silná populácia a majú mnohonásobne väčšie územie ochrany). Za žiadnych okolností nepripustiť, aby ochrana a výskum prírody, najmä voľne žijúceho vtáctva a jeho biotopov, boli narušené. Chcete vytvoriť čo najpriaznivejšie prostredie pre všetky v súčasnosti žijúce druhy vtáctva na Slovensku.

Ministerstvo životného prostredia – štátny tajomník + Príloha 3, 4, 5, 6:

Ste politikom dušou a telom. Vaša politická strana Vám nariadila, aby ste chránili záujmy lesníkov a poľnohospodárov, keďže ich ekonomické aktivity sú pre štát dôležité. Avšak ste na Ministerstve životného prostredia a preto je dôležité budiť zdanie ochrany životného prostredia. Vaším cieľom je rozšíriť CHVÚ aj za diaľnicu, aby ste mohli v prípade potreby dropa premiestniť na toto územie. Ste však namrzený, že tieto úmysly naznačujú občania Vtáčkoviec (Príloha 5) – našťastie však vinia KÚŽP (ktorý koná na Váš pokyn).

V žiadnom prípade nechcete, aby sa nejaké mimovládne organizácie angažovali a už vôbec nie, aby sa kontaktovali na štátnych zamestnancov či sa zúčastňovali na odborných rokovaníach. Každý si má hľadiť svoju prácu a nie sa navzájom ovplyvňovať. Máte však podozrenie, že štátni zamestnanci Vášho rezortu sa pričasto stretávajú s SOS a dokonca sa nimi nechávajú ovplyvňovať! Vôbec Vám nie je po vôli, že Európska komisia prejavuje o situáciu záujem a snažíte sa ju uchlácholiť pozitívnymi správami.

Vaša misia: Pokúsiť sa o umožnenie realizáciu ekonomických aktivít na časti CHVÚ akýmkoľvek spôsobom (legálnym „aspoň na prvý pohľad“). Nedovoliť vznik zón okolo hniezd (300 m okolo hniezdniska), čo by následne obmedzilo možnosti pre realizáciu hospodárskych záujmov).

Ministerstvo životného prostredia

– Sekcia ochrany prírody a tvorby krajiny + Príloha 5:

Podieľate sa na tvorbe legislatívy, máte nových právnikov i odborníkov, ktorí sú nadšení a zapálení pre vec. V spolupráci s SOS píšete na všetky možné subjekty (prokuratúra, Úrad vlády) a snažíte sa zachrániť Sysľovské polia. SOS Vám vnukla množstvo nápadov ako zvýšiť ochranu biotopov a preto chcete novelizovať existujúcu Vyhlášku (Príloha 2) a zakomponovať prísnejšie opatrenia. Veľmi sa Vám páči myšlienka „zón okolo hniezd“ (300 m okolo hniezdovísk obmedziť hospodárske záujmy). V tomto duchu sa snažíte aj zmobilizovať EK – máte na nich priamy kontakt a zúčastňujete sa na pracovných skupinách EK na ochranu prírody.

Nie je však vo Vašej kompetencii robiť dozor a nemáte veľa informácií z terénu. Z tohto pohľadu ste odkázaní na dáta z ŠOP (Vaša podriadená organizácia) a SOS. Zároveň riešite sťažnosť (Príloha 5), ktorú chcete prerokovať so svojimi nadriadenými a podriadenými a zaujať stanovisko.

Vaša misia: Aplikovať prísnejšie opatrenia na ochranu a manažment ochrany priamo vo Vyhláške, zákone alebo v pilotnom projekte, ktorý by sa mohol otestovať na Sysľovských poliach. Takýto pilotný projekt Vám pomôže získať dáta o užitočnosti takéhoto opatrenia v celoslovenskom meradle.

Občianske združenie Rodná hruda (OZ Rodná hruda) + Príloha 3, 4, 5, 7:

Ste predsedom občianskeho združenia (ostatní sú členovia), ktoré zastupuje záujmy obyvateľov – bývalých majiteľov pozemkov nachádzajúcich sa na dotknutom území Sysľovských polí. Založili ste ho z obáv, ktoré vo vás vyvolali skúsenosti rôznych investičných megaprojektov na Slovensku, pri ktorých došlo k vykupovaniu pôdy buď štátom za netrhové ceny vo „verejnom záujme“ alebo súkromnými osobami za „trhové ceny“, ktoré sa ukázali ako podhodnotené. Málokto sa skončil obojstrannou spokojnosťou a pocit krivdy a podvodu totiž zostal vo väčšine prípadov práve na ramenách pôvodných majiteľov pozemkov. Preto ste spojili svoje sily v OZ Rodná hruda a snažíte sa vybojovať pre seba, čo možno najlepšie podmienky a okolnosti. V zásade sa neprikláňate na žiadnu stranu t.j. ani na stranu ochranárov či na stranu investičnej aktivity, chcete však zo vzniknutej situácie vyťažiť niečo pre seba a obec. Ste zvedaví na argumentáciu a ponuky oboch strán a podľa toho sa budete aj rozhodovať. Ak vám ochranári ponúknu vidinu budúceho rozvoja obce prostredníctvom podpory turistiky v danej oblasti (alebo iné výhody prameniace z ochrany biotopov), budete zvažovať túto alternatívu, rovnako ako keď vám ponúkne investor alebo štát/samospráva slušnú sumu za vašu pôdu. Nie ste však spokojní s tým ako firma Trón s.r.o. v minulosti vykupovala pozemky cez kataster a tušíte za tým obohacovanie sa na Váš úkor (Príloha 5 a 7). Avšak aj udržanie status quo t.j. prenájom pôdy, ktorá je v súčasnosti zveľaďovaná RZ Černoze pre vás nie je neprijateľné.

Vaša misia: Chcete transparentnosť v budúcich plánoch. Ak sa pozemky vykupujú (bez ohľadu na to či štátom alebo súkromnou firmou), chcete vedieť aké sú plány do budúcnosti. Spravodlivá cena pozemku pre výkup je pre Vás prioritou, ale zároveň Vám nie sú ľahostajné plány rozvoja obce, ktoré by mohli obyvateľstvu pomôcť s miestnou zamestnanosťou.

Cyklokoalícia

Ste občianske združenie podporujúce rozvoj mestskej cyklistiky v Bratislave a jej okolí a rozvoj cyklistickej dopravy na Slovensku. V súčasnosti ste už na Slovensku ako občianski aktivisti etablovaní a ľudia vás poznajú. Vašími členmi sú najmä aktívni cyklisti, architekti a ľudia zaoberajúci sa verejnými priestormi, podporujúci lepšie podmienky pre mestských cyklistov a chodcov. Združujete aj ďalšie organizácie zapojené do obhajoby cyklistiky ako legitímneho spôsobu verejnej dopravy, ktorý by mal byť chránený a mal by mať svoj status.

Do prípadu Sysľovských polí ste sa zapojili neskôr, keďže nebol vaším primárnym záujmom. Územie ste spoznali aj s jeho vlastnosťami a problémami, ktoré sú v danom prípade prítomné. Keďže ako odborníci na cyklistiku viete, že je na prostredie nenáročným športom a jej kombinácia so spoznávaním prírody, najmä tak špecifickej a vzácnej ako sú Sysľovské polia, je zaujímavá a netradičná aktivita, budete sa snažiť vytvoriť pre seba priestor, tak aby ste mohli realizovať svoje aktivity aj na tomto území a pritiahnuť tak pozornosť na seba a svoju inštitúciu. Ste pozorným a nenásilným pozorovateľom, ktorý ponúka svoje know how a zároveň si sleduje svoje záujmy.

Vaša misia: Presadiť vytvorenie cyklistických trás na danom území je pre vás veľmi zaujímavou aktivitou, ktorú keby ste mohli zaradiť medzi svoje úspešné projekty, zvýšite povedomie o vašej činnosti a získate tak silnejšiu pozíciu pre realizáciu ďalších aktivistických zámeroch.

DG ENVI EC – Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie Európskej komisie

Ste hlavnou štruktúrou Európskej komisie, ktorá pokrýva problematiku životného prostredia. V rámci EÚ predkladáte legislatívne návrhy a dohliadate na správnu implementáciu právnych predpisov na úrovni jednotlivých členských štátov. Na tomto zasadnutí sa zúčastňuje tím odborníkov v oblasti ochrany vtáctva, zastúpený jeho team leaderom, ktorý sa hierarchicky zodpovedá priamo komisárovi pre životné prostredie, námorné záležitosti a rybolov. Natura 2000 je vám osobne známym dokumentom, keďže ste sa podieľali na jeho tvorbe a poznáte tiež problémy jej implementácie na Slovensku aj v oblasti Sysľovských polí. Musíte hájiť ciele stanovené EÚ v tej oblasti, ktoré Slovensko ako členský štát, zaväzujú k dodržiavaniu istých pravidiel. Ste si vedomý aj možnosti sankcií za nedodržanie nadnárodnej legislatívy. Na zasadnutí sa zúčastňujete z poverenia komisára, ktorý sa dozvedel o problémoch spojených s vyhlásením CHVÚ, vašou úlohou je monitorovať proces vyhlásenia CHVÚ a identifikovať kritický bod, ktorý spôsobil problémy pri vyhlasovaní.

Vaša misia: Hájiť záujmy celoeurópskej ochrany prírody prostredníctvom využitia svojej inštitucionálnej autority, tak aby Slovensko nebolo v tejto oblasti problematické v očiach ostatných členských krajín. Chcete presne vedieť ako sa v praxi vykonáva manažment ochrany a podľa toho zaujať stanovisko.

PRÍLOHA 4

Stážnosť na postup KÚ ŽP

[illegible]

PRÍLOHA 5

Pozvánka na informatívne stretnutie vlastníkov pôdy a zástupcov ochranárskych organizácií



Chránené vtáčie územie Sysľovské polia
význam a hospodárenie v ňom

Pozvánka

Načo sú nám Chránené vtáčie územia? Aký vplyv bude mať ich vyhlásenie na hospodárenie?
Aké činnosti v týchto územiach sa budú môcť vykonávať? Aké budú obmedzenia? Aké pozitíva
prinesie CHVÚ Sysľovské polia?

Miesto konania:

Termín stretnutia: utorok 15.11.2005 o 18:00 hod

Dovoľujeme si Vás pozvať na stretnutie so zástupcami Štátnej ochrany prírody Slovenskej republiky a Spoločnosťou pre ochranu vtáctva na Slovensku na ktorom bude predstavené Chránené vtáčie územie (CHVÚ) Sysľovské polia, ustanovenia pripravovanej vyhlášky ako aj finančné nástroje na kompenzáciu obmedzení. Svoje otázky budete môcť položiť taktiež expertovi z Rakúska, ktorý Vám predstaví spôsob ochrany dropa fúzatého v Rakúsku. Organizátorom stretnutia je Spoločnosť pre ochranu vtáctva na Slovensku a ŠOP SR v spolupráci s niektorými poslancami. Podujatie je určené predovšetkým vlastníkom pozemkov v navrhovanom CHVÚ Sysľovské polia. Nakoľko zatiaľ nemáme k dispozícii presný zoznam vlastníkov pozemkov v navrhovanom CHVÚ Sysľovské polia, žiadame Vás, aby ste o stretnutí dali vedieť každému, o kom viete, že je vlastníkom pozemkov v predmetnom území.

Program:

- Charakteristika výberových druhov CHVÚ, údaje o výskyte a zmanách početnosti výberových druhov
- Predstavenie a stručná charakteristika chráneného vtáčieho územia
- Sústava chránených území NATURA 2000, dôvod zaradenia územia do tejto sústavy
- Vplyv rôznych faktorov a ohrozenia výberových druhov v CHVÚ Sysľovské polia
- Finančné nástroje pre kompenzáciu obmedzení
- Predstavenie projektu LIFE na ochranu dropa fúzatého
- Ochrana dropa v Rakúsku
- Blok otázok

Kontakt:

Spoločnosť pre ochranu vtáctva na Slovensku (SOVS)

Štátna ochrana prírody, RSOPK Bratislava

PRÍLOHA 6

Vyhlaška MŽP SR 234/2006 Z.z. (krátené)

www.zbierka.sk

Za obsah týchto stránok zodpovedá výhradne IURA EDITION, spol. s r. o.

Strana 1376

Zbierka zákonov č. 234/2006

Čiastka 83

234

VYHLÁŠKA

Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky

z 12. apríla 2006,

ktorou sa vyhlasuje Chránené vtáčie územie Sysťovské poľa

Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky podľa § 26 ods. 6 zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny ustanovuje:

§ 1

(1) Vyhlasuje sa Chránené vtáčie územie Sysťovské poľa (ďalej len „chránené vtáčie územie“) na účel zachovania biotopov druhov vtákov európskeho významu a biotopov sťahovavých druhov vtákov drápačovitých, husí, bieločelých, husí slatinnej, sokola červenonohého a zabezpečenia podmienok ich prežitia a rozmnožovania.

(2) Chránené vtáčie územie sa nachádza v okrese Bratislava V v katastrálnych územiach mestských častí Jarovce, Rusovce a Čunovo.

(3) Chránené vtáčie územie má výmeru 1 772,94 hektára; jeho územie je vymedzené v prílohe č. 1.

§ 2

(1) Za zakázané činnosti, ktoré môžu mať negatívny vplyv na predmet ochrany chráneného vtáčieho územia, sa v časti chráneného vtáčieho územia uvedenej v prílohe č. 2 považuje lov všetkých druhov divých káč a umiestnenie poľného zariadenia.

(2) Za zakázané činnosti, ktoré môžu mať negatívny vplyv na predmet ochrany chráneného vtáčieho územia, sa v časti chráneného vtáčieho územia uvedenej v prílohe č. 3 považuje lov zveri od 1. januára do 30. júna okrem lovu predátorov podľa programu starostlivosti o chránené vtáčie územie.

(3) Za zakázané činnosti, ktoré môžu mať negatívny vplyv na predmet ochrany chráneného vtáčieho územia v celom chránenom vtáčom území, sa považuje

- a) odstraňovanie a poškodzovanie hniezdnych stromov sokola červenonohého, ak tak určí obvodný úrad životného prostredia,
- b) vykonávanie akýchkoľvek hospodárskej činnosti v okruhu 150 metrov od hniezda drápačovitých, ak tak určí obvodný úrad životného prostredia,
- c) vjazd a státie s motorovým vozidlom alebo snežným

skútom okrem činnosti vykonávaných v súvislosti s obhospodávaním pozemku vlastníkom, správcou alebo nájomcom,

- d) pohyb mimo vyznačeného turistického chodníka, náučného chodníka alebo cyklotrasy okrem činnosti vykonávaných v súvislosti s obhospodávaním pozemku vlastníkom, správcou alebo nájomcom,
- e) použitie poľnohospodárskej pôdy na nepoľnohospodárske účely,¹⁾
- f) voľné pustenie psa vrátane poľného od 1. januára do 30. júna okrem psa používaného na plnenie úloh podľa osobitného predpisu,²⁾
- g) umiestnenie stavby,
- h) aplikovanie pesticídov na dreviny rastúce mimo lesa,
- i) lov pomocou sokolárskych dravcov a sov a ich výcvik,
- j) let lietadlom alebo lietajúcim športovým zariadením, najmä klzkom,³⁾ ktorých výška letu je menšia ako 300 m nad najvyššou prekážkou v okruhu 600 m od lietadla alebo lietajúceho športového zariadenia,
- k) aplikovanie herbicídov od 15. apríla do 30. júna,
- l) aplikovanie rodenticídov,
- m) vstupovanie osôb a strojov na trvalé trávne porasty⁴⁾ a polia s kultúrou ozimnej pšenice od 20. apríla do 31. mája,
- n) oplocovanie pozemku,
- o) písanie modelov technických zariadení, najmä modelov lietadiel, a používanie zariadení spôsobujúcich svetelné a hlukové efekty, najmä ohňostroja, laserové zariadenia a reproduktory hudby.

§ 3

Mapy, v ktorých sú zakreslené hranice chráneného vtáčieho územia, sú uložené na Ministerstve životného prostredia Slovenskej republiky, na Krajskom úrade životného prostredia v Bratislave a na Obvodnom úrade životného prostredia v Bratislave.

§ 4

Táto vyhláška nadobúda účinnosť 1. mája 2006.

László Miklós v. r.

¹⁾ § 17 zákona č. 220/2004 Z.z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy a o zmene zákona č. 245/2003 Z.z. o integrovanej prevencii a kontrole znečisťovania životného prostredia a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²⁾ Napríklad § 25 zákona č. 124/1992 Zb. o Vojenskej polícii, § 53 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, § 7 písm. f) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 255/1994 Z.z. o poľnej stráž.

³⁾ § 2 písm. b) a c) zákona č. 143/1998 Z.z. o civilnom letectve (letecký zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

⁴⁾ Príloha č. 2 k vyhláške Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky č. 79/1996 Z.z., ktorou sa vykonáva zákon Národnej rady Slovenskej republiky o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení vyhlášky Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky č. 647/2004 Z.z.

PRÍLOHA 7

Informatívne stretnutie vlastníkov pozemkov – list na KÚ ŽP

[illegible]

PRÍLOHA 8

Rozhodnutie Najvyššieho súdu (krátené, anonymizované)

Najvyšší súd Slovenskej republiky



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací v senáte zloženom z predsedu senátu a členov senátu v právnej veci žalobcu : **XZY**, IČO: X., so sídlom V., zast., advokátom z Advokátskej kancelárie: ABC so sídlom M., proti žalovanému: **Slovenská inšpekcia životného prostredia – ústredie**, so sídlom Karloveská č. 2, 842 22 Bratislava, zast. advokátom so sídlom Č., o **preskúmanie zákonnosti rozhodnutia** správneho orgánu v konaní, na odvolanie žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave zo dňa 12. decembra 2007 č.k. 2 S 180/2007-76, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 12. decembra 2007 č.k. 2 S 180/2007-76 **p o t v r d z u j e** .

Žalobcovi právo na náhradu trov odvolacieho konania **n e p r i z n á v a** .

O d ô v o d n e n i e :

Rozhodnutím č. X zo dňa 07.06.2007 žalovaný ako odvolací správny orgán postupom podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) odvolanie žalobcu zamietol a odvolaním napadnuté rozhodnutie Slovenskej inšpekcie životného prostredia – Inšpektorátu životného prostredia Bratislava, odboru inšpekcie ochrany prírody a krajiny zo dňa 08.02.2007 o uložení pokuty vo výške 500 000,-- Sk podľa § 90 ods. 3 písm. a/ zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej na účely tohto rozsudku len „**zák. č. 543/2002 Z.z.**“) potvrdil.

Žalovaný svoje potvrdzujúce rozhodnutie odôvodnil najmä zistením skutočností, že k poškodeniu biotopu chráneného druhu živočícha dropa fúzatého (*Otis tarda*)

a chráneného druhu živočícha sokola červenonohého (*Falco vespertinus*) došlo v dôsledku činnosti žalobcu, tzn. rozoráním parcely č. X. až X. v k.ú. R. dňa 08.11.2005. V tom čase na predmetných pozemkoch, ktoré boli súčasťou navrhovaného Chráneného vtáčieho územia S. P. (účinky príslušného právneho predpisu nastali dňa 01. mája 2006), platil I. stupeň ochrany v zmysle zák. č. 543/2002 Z.z. Uvedené živočíchy sú chránené podľa § 33 ods. 3 zák. č. 543/2002 Z.z. a v zmysle vyhlášky Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 24/2003 Z.z., ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny sú zároveň druhmi európskeho významu a spoločenská hodnota chráneného druhu živočícha drop fúzatý je stanovená na 130 000,-- Sk a spoločenská hodnota chráneného druhu živočícha sokol červenonohý je 70 000,-- Sk.

Uvedené rozhodnutie žalovaného žalobca napadol na Krajskom súde v Bratislave rozsiahlou žalobou z 11. júla 2007.

Krajský súd ako súd prvého stupňa dospel k záveru, že hoci napadnuté rozhodnutie vychádza zo správneho posúdenia veci a aj postup správnych orgánov v konaní bol v súlade so zákonom, bolo potrebné zmeniť rozhodnutia správnych orgánov v časti týkajúcej sa výšky uloženej sankcie, ktorú považoval súd vzhľadom na zistené okolnosti za neprimerane vysokú. Krajský súd predovšetkým v svojom odôvodnení zrekapituloval zistenia správnych orgánov [...]. Obdobné závery vyplynuli pre krajský súd zo stanoviska Slovenskej akadémie vied – Ústavu zoológie a rakúskeho odborníka Mag. R. R., ktorý označil S. P. za súčasť jednej z najdôležitejších subpopulácií západopanónskej populácie dropa.

Krajský súd na základe týchto skutočností konštatoval, že správne orgány dostatočne zistili skutkový stav pre rozhodnutie vo veci a na zistený skutkový stav v situácii, keď žalobca dňa 08.11.2005 rozorol trávne porasty, správne aplikovali ust. § 35 ods. 1 písm. c/ zák. č. 543/2002 Z.z., lebo týmto konaním žalobca skutočne poškodil biotop chránených živočíchov dropa a sokola, a to aj napriek upozorneniu Obvodným úradom životného prostredia na ponechanie pozemkov v pôvodnom stave a na možné následky nerešpektovania tohto upozornenia. Krajský súd však dospel v svojom rozsudku k záveru o nadhodnotení uloženej pokuty 500 000,-- Sk, lebo podľa jeho mienky správne orgány nedostatočne zohľadnili okolnosti predchádzajúce protiprávnemu konaniu žalobcu, a to najmä vo vzťahu k jeho vlastníckemu právu. Preto rozhodol tak, ako uviedol vo výroku svojho rozsudku. Proti citovanému rozsudku krajského súdu podal včas žalobca prostredníctvom právneho zástupcu odvolanie zo 19. februára 2008 (č.l. 86) s poukazom na nesprávne skutkové zistenia krajského súdu, ktorý na základe uvedeného následne dospel k nesprávne právnemu posúdeniu veci. [...] Preto sa žalobca domnieva, že predmetné pozemky **nepredstavovali** mimoriadny dôležitú súčasť biotopu dropa.

Žalovaný vo svojom vyjadrení zo dňa 17. marca 2008 (č.l. 97) prostredníctvom právneho zástupcu k skutkovému stavu uviedol, že stanoviskami, ktoré vypracovali Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky – Regionálna správa ochrany

prírody a krajiny Bratislava, Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky – Ústredie, Slovenská akadémia vied – Ústav zoológie a Mag. R. R., Nemecko (s neskorším doplnením stanoviska) bolo v správnom konaní spoľahlivo zistené, že miesto, na ktorom žalobca 08.11.2005 rozorol trávne porasty, bolo v čase ich rozorania biotopom chránených živočíchov a taktiež bolo spoľahlivo zistené, že rozorанím týchto trávnych porastov došlo k poškodeniu biotopu chránených živočíchov.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) ako odvolací súd (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní podľa § 212 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej v texte rozsudku len „O.s.p.“) [...] a dospel k záveru, že odvolanie nie je dôvodné, pretože napadnutý rozsudok krajského súdu je vydaný v súlade so zákonom, a preto ho v medziach odvolacích dôvodov postupom podľa § 219 ods. 1 O.s.p. potvrdil.

[...]

Na základe hore uvedeného chronologického prehľadu jednotlivých úkonov žalobcu a správnych orgánov, ktoré predchádzali rozoraniu trávnych porastov koncom roku 2005, Najvyšší súd v súlade so zisteniami krajského súdu tiež dospel k záveru, že žalobca si bol vedomý prinajmenej tej skutočnosti, že štátne orgány ochrany prírody svojimi úkonmi zabezpečujú podmienky pre konzerváciu biotopu dropa fúzatého a sokola červenonohého s tým, že táto činnosť má v blízkom časovom horizonte vyvrcholiť vyhlásením tejto oblasti za chránené vtáčie územie (čo bolo realizované od prijatia uznesenia vlády Slovenskej republiky z júla 2003 do vstupu účinnosti vyhlášky č. 234/2006 od mája 2006) a v žiadnom prípade nebudú súhlasiť s vykonávaním poľnohospodárskych činností v tejto oblasti.

Ďalej Najvyšší súd, rovnako ako krajský súd nemá žiadne pochybnosti o hodnovernosti ako aj vypovedacej hodnote použitých odborných stanovísk Ústredia Štátnej ochrany prírody

Slovenskej republiky, Slovenskej akadémie vied – Ústavu zoológie a Mag. R. R., ktoré sa zhodli najmä v konštatovaní, že parcely č. X., X., X. a X. **boli** v čase ich rozorania **biotopom** týchto chránených živočíchov (čo je pre aplikáciu dotknutého ust. 35 ods. 1 zák. č. 543/2002

Z.z. relevantné na rozdiel od tvrdenia žalobcu, že v tom čase tam chránené živočíchové nehniedzili, resp. pokiaľ tam hniedzili, tak nie v nadpriemernom výskyte) a ich rozorанím došlo k **poškodeniu** tohto biotopu.

S prihliadnutím na čl. 44 Ústavy Slovenskej republiky a § 17 ods. 1 zák. č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí pre Najvyšší súd vyplýva záver, že verejný záujem na ochrane životného prostredia ako základného predpokladu existencie ľudskej bytosti je mimoriadny a preto právny poriadok Slovenskej republiky mu venuje zvýšenú pozornosť a v prípade stretu tohto verejného záujmu s výkonom niektorých práv jednotlivcom je na základe uvedeného prípustné výkon týchto práv obmedziť. Toto je najmä evidentné v prípade stretu verejného záujmu na ochrane život-

ného prostredia a súkromných práv, ktorým je napríklad vlastnícke právo, ktorého obsah (čl. 20) a zvýšená ochrana v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 2 veta druhá) sú zakotvené priamo v Ústave Slovenskej republiky. Potom je celkom prirodzené, že zákonodarca prostredníctvom ust. § 4 ods. 1 zák. č. 543/2002 Z.z. zakotvil všeobecnú prevenčnú povinnosť nielen štátu ale aj jednotlivcom, aby vzhľadom na zachovanie zdravého životného prostredia prispôsobili vykonávanie svojich činností tak, aby nedošlo k poškodeniu životného prostredia alebo jeho zložiek, a ďalej v špeciálnych ustanoveniach, ktorým je napríklad § 61 ods. 1 veta prvá zák. č. 543/2002 Z.z. ako aj ust. § 3 ods. 1 písm. c/ zákona č. 220/2004 Z.z. o ochrane a využívaní poľnohospodárskej pôdy túto prevenčnú povinnosť bližšie rozviedol pre podmienky výkonu vlastníckeho práva alebo užívania poľnohospodárskej pôdy.

Podľa § 26 ods. 4 v spoj. s odsekom 2 a odsekom 5 zák. č. 543/2002 Z.z. sa pri posudzovaní vplyvov a povoľovaní akejkoľvek činnosti na životné prostredie podľa osobitného predpisu, ako aj pri inej činnosti podľa tohto zákona navrhované chránené vtáčie územie zaradené do schváleného zoznamu vtáčích území **považuje** odo dňa schválenia tohto zoznamu za chránené územie vyhlásené podľa tohto zákona. Na takomto chránenom vtáčom území sa vlastníkovi (správcovi, nájomcovi) dotknutého pozemku zakazuje vykonávať činnosti, ktoré môžu mať negatívny vplyv na predmet jeho ochrany, tzn. najmä na chránené vtáctvo.

Na všetky tieto skutočnosti správne orgány žalobcu v svojich rozhodnutiach upozornili, čo aj krajský súd zdôraznil v svojom odôvodnení. Za týchto okolností už potom samotné rozoranie trávnych porastov na dotknutých pozemkoch, ktoré boli na základe viacerých na sebe nezávislých odborných vyjadrení označené ako významná časť biotopu drozda fúzatého a sokola červenonohého, a súčasne boli označené ako územie mimoriadneho významu pre ich existenciu, je nutné vyhodnotiť ako konanie jednotlivca proti verejnému záujmu obsiahnutom v cit. tanoveniach zák. č. 543/2002 Z.z. Činnosť žalobcu však mala závažnejšie následky, lebo rozoráním dotknutých pozemkov nielenže poškodil biotop, ale vysiatím kukurice úplne znemožnil chráneným živočíchom existenciu v tejto lokalite. Pritom vo vzťahu k postaveniu žalobcu ako odborníka na poľnohospodársku výrobu (podľa § 3 ods. 1 písm. c/ zák. č. 220/2004 Z.z. sa mu pripisuje zvýšená znalosť ekosystémov) je neprípustná jeho argumentácia, že *ako laická osoba v oblasti ochrany prírody a krajiny nemohol vedieť, že svojim konaním je spôsobilý poškodiť biotop dropa a sokola.*

Správne preto postupoval krajský súd, keď potvrdil zákonnosť postupu a riadnosť záverov správnych orgánov pri vyhodnotení naplnenia skutkovej podstaty iného správneho deliktu obsiahnutého v § 90 ods. 3 písm. a/ zák. č. 543/2002 Z.z.

Na druhej strane vo svetle týchto záverov a tiež s prihliadnutím na námietku vznesenú žalobcom o nepreskúmateľnosť záverov krajského súdu, ktorého viedli k zníženiu výšky pokuty iba na 50 000,-- Sk, musí Najvyšší súd vyjadriť svoj nesú-

hlas s týmto právnym názorom krajského súdu o neopodstatnenosti výšky uloženej pokuty.

Najvyšší súd zdôrazňuje, že pri svojom posudzovaní závažnosti zisteného skutkového stavu vychádzal z predmetu zák. č. 543/2002 Z.z., ktorý je vo forme verejného záujmu na sektorovej ochrane životného prostredia vyjadrený v jeho ust. § 1 ods. 1 nasledovne – tento zákon upravuje pôsobnosť orgánov štátnej správy a obcí, ako aj práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri ochrane prírody a krajiny s cieľom **prispiet' k zachovaniu** rozmanitosti podmienok a foriem života na Zemi, utvárať podmienky na trvalé udržiavanie, obnovovanie a racionálne využívanie prírodných zdrojov, záchranu prírodného dedičstva, charakteristického vzhľadu krajiny a na dosiahnutie a udržanie ekologickej stability.

[...]

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku **nie je** prípustný opravný prostriedok (§ 246c O.s.p.).

V Bratislave, dňa 4. decembra 2008

predseda senátu

PRÍLOHA 9

Tajná informácia (počas zasadnutia)

Napriek niekoľkým realizáciám okrúhlych stolov v snahe nájsť spoločné riešenie, ktoré bolo aj opakovane deklarované, vidina zisku má obľudné rozmery a zúčastnení aktéri naďalej zvádzajú tvrdý boj, jedna strana za zachovanie života Dropa fúzatého a druhá za realizáciu svojich investičných aktivít, ktoré prinesú nemalé zisky.

Ani status CHVÚ, ktorý mal Sysľovským poliam garantovať ochranu nepomohol v tom, aby bola existencia dropa fúzatého opakovane ohrozovaná. Dňa 15.7.2015 bol na Ministerstvo životného prostredia podaný podnet na vykonanie štátneho dozoru z dôvodu podozrenia z porušovania Zákona o ochrane prírody a krajiny v CHVÚ Sysľovské polia. Ochránari konštatujú a v zmysle zákona popisujú zakázané činnosti, ktoré sa podľa ich zistení realizujú v CHVÚ a síce:

- umiestňovanie stavieb – zavlažovacích zariadení
- neustále odstraňovanie drevín a vypilovanie vzrastlých stromov a následné odstraňovanie pňov a zaorávanie miesta po odstránených drevinách a stromoch, došlo aj k vypíleniu stromov na ktorých hniezdili sokoly červenonohé
- nekoordinované vykonávanie hospodárskej činnosti a vjazdu, pohybu a státia motorových vozidiel (najmä veľkých traktorov ale aj iných motorových vozidiel)¹⁷

Tiež poukazujú na fakt, že napriek opakovanej žiadosti o vypracovanie Manažmentového plánu (definovaného Vyhláškou Ministerstva životného prostredia SR č. 234/2006 Z.z.), tento doteraz nebol schválený ani vyhlásený. Dôsledkom aj tejto skutočnosti dochádza k degradácii CHVÚ Sysľovské polia z hľadiska priaznivého stavu biotopov a druhov vtáctva na nich žijúcich a tiež prostredníctvom realizácie absolútne nevhodných činností ako napríklad zaorávanie trávnych porastov (spôsobuje zánik konkrétnych spoločenstiev rastlín a na to nadväzujúce negatívne dôsledky), nevhodná štruktúra a výsadba plodín (vytvára nedostatok potravných zdrojov a stratu reprodukčných stanovišť chránených druhov vtákov, namiesto ovsených plánov vhodných aj pre dropa, výsadba kukurice), výstavba zavlažovacích komplexov na kľúčovom území pre dropa (tento bol postavený na jednom z posledných hniezdisk sliepky dropa fúzatého, čím bolo úplne znemožnené hniezdenie dropa aj iných vtákov).

V neposlednom rade upozorňujú tiež na podozrenie z používania nepovolených chemických prípravkov, ktoré deklarujú nájdením uhynutej zvery s príznakmi otravy, ktorá je následne veterinárne potvrdená ako otrava organofosfátmi.

Výsledkom takéhoto správania na CHVÚ Sysľovské polia došlo k nezvratným zmenám v týchto biotopoch ako napríklad: zánik zimovísk divých husí, radikálnemu zníženiu hniezdisk párov sokola červenonohého z 15 párov na 0-3 páry a **ku strate**

¹⁷ Interné materiály

reprodukčných biotopov dropov fúzatých, čoho dôsledkom je fakt, hniezdenie na našom území je v posledných rokoch už viac menej nereálne.

Na záver: „je nevyhnutné uviesť, že v prípade ohrozenia kľúčových častí CHVÚ Sysľovské polia môže dôjsť ku zániku predmetu ochrany a tým k **porušeniu podmienok Smernice Rady 79/409/EHS o ochrane voľne žijúcich vtákov – Smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/147/ES o ochrane voľne žijúceho vtáctva**, ktorou je Slovenská republika viazaná.“¹⁸

Podnet na vykonanie štátneho dozoru sa dostal relevantným inštitúciám a Slovenská inšpekcia životného prostredia, Inšpektorát životného prostredia v Bratislave po rozsiahlom šetrení dňa 26.1.2016 skonštatoval, že zo strany Roľníckeho združenia Černoze **došlo k porušeniu vyššie spomenutého zákona**, ktoré bude ďalej riešené v správnom konaní.

¹⁸ Ibid.

ŠTÁT VS BANKY – ZMENA SPOTREBITEĽSKÉHO SPRÁVANIA PRI REFINANCOVANÍ ÚVEROV NA BÝVANIE KOMBINÁCIOU SPOTREBITEĽSKÝCH PRÁV A INFORMÁCIÍ¹⁹

Emília Sičáková-Beblavá

Hoci sú ľudia často vedení lakomstvom a sebeckými pohnútkami, konkurencia na voľnom trhu pôsobí v prospech spoločnosti ako celku.

Adam Smith,
zakladateľ klasickej ekonómie

Človek k racionálnemu konaniu potrebuje informácie, no ich získavanie si vyžaduje náklady. Optimálne je také ich množstvo, keď sa hraničné náklady na ne rovnajú hraničným výnosom z nich. No pretože hraničné náklady sú nenulové, človek zostáva informovaný neúplne.

George Stigler,
Nositeľ Nobelovej ceny za ekonómiu a zakladateľ ekonómie informácií

Anotácia: Na trhu úverov na bývanie, ako trhu riešiacom dlhodobé bývanie ľudí žijúcich na Slovensku, pôsobia viacerí aktéri. Na jednej strane sú to ľudia s vlastnými záujmami a preferenciami, z ktorých mnohí chcú vlastnú nehnuteľnosť. Zaujímajú sa o podmienky na trhu úverov na bývanie pri nich sa predpokladá jednoduchý decízny model: čím menej majú platiť, tým zaujímavejší produkt. Potrebujú však dôveryhodné informácie, ktoré by bolo možné porovnať. Nevyhnutnou sa tak stáva regulácia, ktorá trh a kredibilné informácie zabezpečí. Druhým aktérom je tak štát, ktorý sa prostredníctvom regulácie a ekonomického nástroja verejných politík (štátna bonifikácia) pokúša zlepšiť dostupnosť bývania cez finančnú podporu širšej dostupnosti úverov na bývanie. Medzi štátom (regulátorom) a spotrebiteľom stoja banky, tretí aktér. Ide o trhový subjekt vytvorený s cieľom dosahovania zisku s existujúcou kapacitou a nastavenými procesmi na fyzické zvládnutie obsluhy spotrebiteľského trhu s úvermi na bývanie a vybudovanou komunikačnou kapacitou. Záujmy jednotlivých aktérov preto nemusia byť

¹⁹ Za recenzovanie a rady pri príprave prípadovej štúdie ďakujem Miroslavovi Beblavému, Janovi Pavlovi Vincovi Bujňakovi a Jurajovi Franekovi.

vždy v súlade, aj keď sa o to regulátor môže pokúsiť. Predkladaná prípadová štúdia je práve o tomto: čo, ako a ako účinne môže štát (regulátor) robiť s cieľom dosahovať svoje ciele a čo je možné spraviť s cieľom zvýšenia účinnosti štátnej ingerencie.

1. TYPY ÚVEROV NA BÝVANIE

Jedným z nástrojov štátu v oblasti bytovej politiky je podpora úverov na bývanie, pričom tieto úvery zvyčajne poskytujú obyvateľom (pre potreby tejto prípadovej štúdie budeme používať pojem *spotrebiteľia* alebo *klienti*) bankové inštitúcie. Na trhu v súčasnosti poznáme viaceré typy úverov na bývanie a bežný spotrebiteľ sa s nimi môže oboznámiť cez rôzne finančné portály, ktoré na trhu vznikli. V nasledujúcom rámciku uvádzame niekoľko typov úverov na bývanie a zároveň graf 1 poukazuje na dynamiku ich vývoja od roku 1996 po súčasnosť.

RÁMČEK 1: Typy úverov na bývanie

Hypotekárny úver (účelová hypotéka):

Často sa pod úverom na bývanie rozumie len hypotéka, pričom hypotéka je len typ úverov na bývanie. **Hypotéka** je dlhodobý bankový úver (so splatnosťou 4 až 30 rokov), ktorý sa zvyčajne poskytuje účelovo na investície do nehnuteľností slúžiacich na bývanie. **Podmienkou jej poskytnutia je zabezpečenie záložným právom k tuzemskej nehnuteľnosti.** Väčšina bánk nevyžaduje, aby bola zakladaná nehnuteľnosť vo vlastníctve osoby, ktorá o hypotéku žiada. Rozdiel medzi hypotékou a ostatnými úvermi na bývanie spočíva v tom, že zákon o bankách vyžaduje, aby pri hypotékach banky vydávali cenné papiere – hypotekárne záložné listy. Oproti ostatným úverom na bývanie ide o dodatočnú povinnosť pre banky.²⁰

Ostatné úvery na bývanie:

Podľa par. 36a Zákona o bankách ide najmä o úver splňajúci nasledovné podmienky: „poskytuje sa fyzickej osobe, ktorá pri uzatváraní a plnení zmluvy o takomto úvere nekoná v rámci predmetu svojho podnikania, úver je zabez-

²⁰ Par. 68 Zákona o bankách hovorí: „Hypotekárny úver je úver s lehotou splatnosti najmenej štyri roky a najviac 30 rokov zabezpečený záložným právom k tuzemskej nehnuteľnosti, a to aj rozostavanej, ktorý je financovaný, ak tento zákon neustanovuje inak, najmenej vo výške 90 % prostredníctvom vydávania a predaja hypotekárnych záložných listov.“

pečený záložným právom k tuzemskej nehnuteľnosti, bytu alebo nebytovému priestoru, a to aj rozostavaným, účelom úveru je financovanie tuzemskej nehnuteľnosti, bytu alebo nebytového priestoru, a to aj rozostavaných, úver nie je hypotekárnym úverom ani spotrebiteľským úverom.“ Ako uvidíme, na takéto úvery sa tiež postupne vzťahli niektoré spotrebiteľské práva pôvodne určené pre hypotéky. Existujú aj ďalšie možné úvery na bývanie: Príkladom je **spotrebiteľský úver** či **iný investičný úver za účelom nákupu nehnuteľnosti**. Spotrebiteľský úver je určený na nákup nehnuteľností alebo na dofinancovanie zvyšnej časti hypotekárneho úveru.

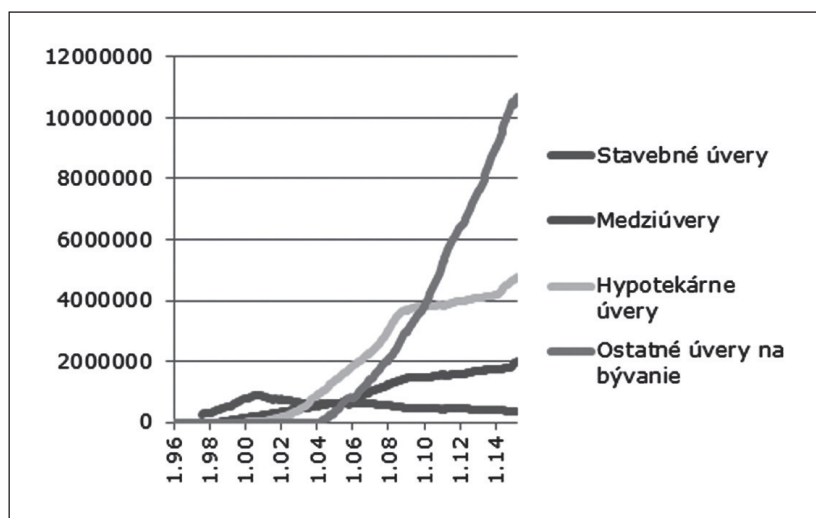
Úvery stavebných sporiteľní:

Stavebné úvery sú úvery, ktorým predchádza stavebné sporenie, ktoré je účelovým sporením. Spotrebiteľ si časť cieľovej sumy nasporí a časť získa ako stavebný úver.

Medziúvery predstavujú špecifickú formu úveru, ktorá slúži na preklenutie časového obdobia do pridelenia cieľovej sumy a umožní získať finančné prostriedky skôr, než vznikne nárok na stavebný úver.

Zdroj: financnahitparada.sk a hypoconsulting.sk, finance.sk, Pätoprstý (2015), Zákon o bankách.

GRAF 1: Dynamika vývoja úverov na bývanie



Zdroj: autorka z dát NBS

2. AKTÉRI TRHU S ÚVERMI NA BÝVANIE NA SLOVENSKU

Na trhu s úvermi na bývanie je možné definovať viacerých aktérov na strane štátu, ďalej aktérov na strane poskytovateľov daných úverov (banky) a spotrebiteľov²¹:

- Národná banka Slovenska,
- štát reprezentovaný Ministerstvom financií SR,
- štát reprezentovaný Ministerstvom dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, vrátane Štátneho fondu rozvoja bývania
- štát reprezentovaný slovenským parlamentom,
- banky,
- finanční sprostredkovatelia,
- média.

Národná banka Slovenska: uvedená inštitúcia má agendu ochrany spotrebiteľov explicitne stanovenú vo svojej misii²². Na starosti má menovú politiku štátu, ktorá je previazaná s EMÚ a teda s EÚ štruktúrami a politikami v tejto oblasti. Naviazanie na európske politiky ju do istej miery ukotvuje z hľadiska možných riešení na Slovensku. Zároveň je jej kompetenciou dohľad nad bankami, kde na odbore, ktorý sa venuje dohľadu pracuje okolo 70 zamestnancov. Agenda dohľadu v sebe zahŕňa napríklad snahu o ochranu vkladov fyzických či právnických osôb, presadzovanie tzv. makroprudencie a teda de facto snahu o zníženie rizika krachu bánk.

Ministerstvo financií SR: na uvedenom ministerstve bol v roku 2005 zriadený analytický útvar – Inštitút finančnej politiky (ďalej len „IFP“) – ktorý sa agende dostupnosti úverov na bývanie začal venovať intenzívnejšie v roku 2010. IFP uskutočnil evalváciu prijatých opatrení a následne sa podieľal na príprave legislatívnych zmien v tejto oblasti. Na trhu úverov na bývanie presadzuje fungujúci trh a transparentnosť v zmysle dostupnosti informácií o podmienkach poskytovaných úverov (Franek, 2015) a to hlavne z fiškálnych dôvodov (Beblavý, 2015).

Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, vrátane Štátneho fondu rozvoja bývania: dané ministerstvo má vo svojej agende podporu bývania, avšak evalvácií trhu s úvermi na bývanie sa nevenuje.

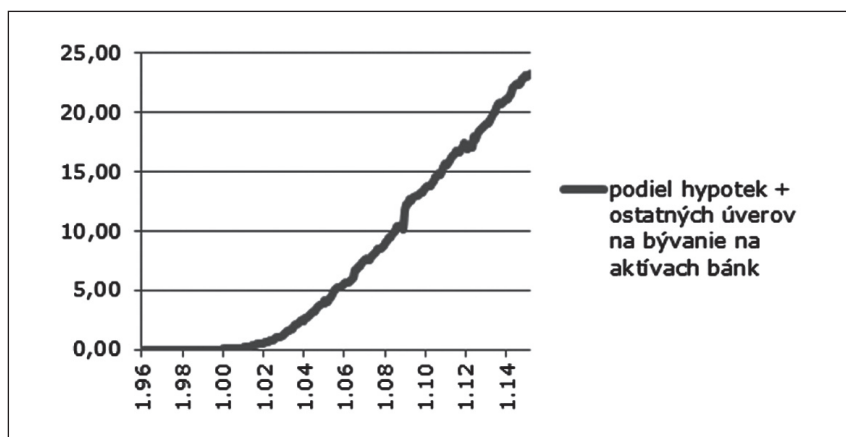
²¹ V Rakúsku napr. pôsobí od roku 1961 mimovládna organizácia pre ochranu spotrebiteľa (VKI), ktorá okrem širokého poradenstva aj priamo zastupuje klientov v súdnych sporoch, najmä v prípadoch, ktoré vytvárajú široko aplikovateľný precedens (viac na <http://www.konsument.at/vki>). Výsledkom takéhoto pôsobenia je množstvo úprav zmlúv a podmienok v prospech dotknutých spotrebiteľov naprieč viacerými odvetviami (Pätoprstý, 2015).

²² Par. 2 ods. 3 zákona o NBS hovorí: „*Národná banka Slovenska v oblasti finančného trhu prispieva k stabilite finančného systému ako celku, ako aj k bezpečnému a zdravému fungovaniu finančného trhu v záujme udržiavania dôveryhodnosti finančného trhu, ochrany finančných spotrebiteľov a iných klientov na finančnom trhu a rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže.*“

Ministerstvo spravodlivosti SR a v rámci neho *Komisia na posudzovanie podmienok v spotrebiteľských zmluvách a nekalých obchodných praktík predávajúcich*²³: daná Komisia posudzuje podnety od občanov na nekalé obchodné praktiky a všeobecne zmluvné podmienky, ktoré sú podľa nich v rozpore so zákonom, koná aj z vlastného podnetu. Podáva podnety na spotrebiteľské organizácie, ktoré môžu iniciovať súdne alebo správne konania v mene spotrebiteľov.

Banky: ide o inštitúcie, ktoré sú po výraznej reštrukturalizácii a privatizácii zväčšia v súkromnom vlastníctve. Jedným z produktov, ktoré ponúkajú potenciálnym spotrebiteľom, sú úvery na bývanie. Dôležitosť tohto produktu pre banky v čase narastá tak, ako na to poukazuje nasledovný graf. Slovenská banková asociácia v roku 2015 mala 27 členov²⁴. Sťažnosti klientov bánk rieši banková ombudsmanka²⁵.

GRAF 2: Podiel hypoték a ostatných úverov na bývanie na aktívach bánk



Zdroj: autorka z dát NBS

Finanční sprostredkovatelia: ide o súkromné firmy, ktoré sa venujú poradenstvu a sprostredkovaniu úverov na bývanie. Podľa Makarovej (2015) po legislatívnych zmenách v roku 2011 sa tieto typy subjektov podieľali na rozprúdení trhu s úvermi na bývanie.

Média: stavu na trhu s úvermi na bývanie a legislatívnym zmenám súvisiacim s reguláciou daného trhu, sa pravidelne venovali aj média. Príkladom je denník *SME* a *Hospodárske noviny*, či týždenník *Trend*. Poukazovali tiež na odpor a zlyhania bánk pri implementácii zmien.

²³ <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Komisia-na-posudzovanie-podmienok-v-spotrebiteľských-zmluvách/Uvod.aspx>.

²⁴ <http://www.sbaonline.sk/sk/o-nas/clenovia/>.

²⁵ Ide o súkromný subjekt zriadený bankami: <http://www.bankovyombudsman.sk/sk/>.

3. TRI FAKTORY OVPLYVŇUJÚCE PODMIENKY ÚVEROV NA BÝVANIE

Okrem zabezpečenia samotného fyzického poskytovania daných úverov je pre dopyt po úveroch na bývanie dôležité, za akých podmienok sú poskytované. Konkrétne ide o tri nasledovné faktory na trhu úverov na bývanie:

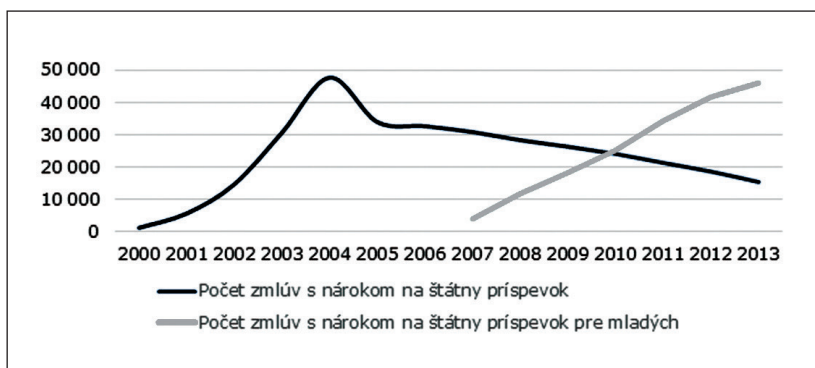
- **úroková sadzba.** Úroková sadzba môže byť variabilná, to znamená meniac sa úroková sadzba alebo fixná úroková sadzba. Fixná úroková sadzba môže byť fixná na celé obdobie poskytnutia úveru alebo na nejaké iné, kratšie obdobie. Na Slovensku sa pri dlhších úveroch používa takmer výhradne fixovanie na kratšie obdobie. Fixačné obdobie je obdobím, na ktoré sa viaže daná úroková miera. Fixačné obdobia sú rôzne. Banka ponúka rôzne možnosti, klient si vyberá. Čím dlhšie obdobie, tým by mala byť úroková sadzba vyššia, lebo banka musí získať na dané obdobie finančné krytie a tu pôsobí skôr ako sprostredkovateľ peňazí, ktorí nenesie riziko. Za dlhodobú istotu sa preto platí istá prémie vo forme vyšších úrokových sadzieb. V žiadosti o úver na bývanie si klient môže stanoviť “fixáciu úrokovej sadzby”, t. j. obdobie, počas ktorého banka klientovi ponechá úrokovú sadzbu nezmenenú. Po uplynutí tohto termínu má banka právo výšku úrokovej sadzby meniť.
- existencia a výška **štátnej dotácie/bonifikácie.**
- **konstabilita trhu** – možnosť predčasne splatiť úver na bývanie a podmienky s tým spojené. Uvedené determinuje, či si klient môže na trhu nájsť pre neho výhodnejší produkt – teda nový úver na bývanie a de facto starý úver refinancovať²⁶.

Vyššie uvedené faktory sa v čase menili a to aj v kontexte zmien aktivít štátu v tejto oblasti. V 90 rokoch minulého storočia existovala možnosť obyvateľov Slovenska zobrať si úver na bývanie z banky, avšak dopyt bol pomerne nízky. Dôvodom boli vysoké úrokové miery, čo ovplyvňovala napr. vnútropolitická situácia na Slovensku a s tým spojený rating, teda hodnotenie rizikovosti Slovenska pri požičiavaní peňazí na medzibankovom trhu. Po nástupe vlády Mikuláša Dzurindu v roku 1998 klesli úrokové miery, zároveň došlo k privatizácií bánk a to okrem iného znamenalo dovoz západného know-how v oblasti samotného úverovania domácnosti a väčšiu

²⁶ Podľa Pätoprstého (2015) predčasné splatenie k akémukoľvek dátumu môže spôsobiť značné náklady bankám, najmä pri fixných úrokových sadzbách, keďže banka obvykle po poskytnutí takéhoto úveru zatvára úrokové riziko (alebo jeho väčšinu) uzavretím protichodnej swapovej operácie. Náklady takejto swapovej operácie musí potom banka znášať po celú pôvodnú životnosť úveru aj keď ten bol medzičasom predčasne splatený. Ak banky nemajú možnosť tieto náklady zohľadniť voči konkrétnemu klientovi, ktorý predčasne splatí úver, obvykle ich potom zohľadnia ex ante v úvodnej cene pre všetkých klientov (napr. Taliansko – následky *Decreto Bersani* 2007). Dochádza tak k efektu, že náklady menšej časti klientov (obvykle tých finančne zdatnejších a informovaných), ktorí predčasne splácajú, znášajú všetci klienti.

orientáciu na produkty pre domácnosti. Zároveň sa v roku 2000 štát rozhodol pre podporu trhu s úvermi na bývanie cez štátnu bonifikáciu. Tá, ako uvádzame nižšie, sa v čase menila – štát začínal s bonifikáciou 6 %, neskôr ju znížil na 5 %, potom na 4,5 %, neskôr na 2,5 % a keď bol trh s danými úvermi naštartovaný, bonifikácia klesla na 1 % a neskôr (v roku 2005) sa z tohto typu plošnej podpory štát úplne stiahol. Vláda Róberta Fica sa neskôr vrátila k štátnej bonifikácii, ktorá však bola cielená na vybranú skupinu obyvateľstva – na mladých ľudí a mladomanželov, tak ako to naznačuje graf 1.

GRAF 3: Počet zmlúv s nárokom na štátny príspevok a počet zmlúv s nárokom na štátny príspevok pre mladých



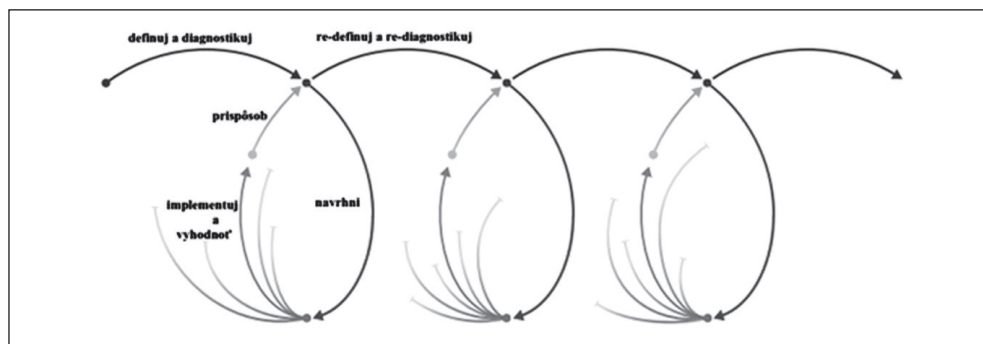
Zdroj: autorka z dát IFP

Okrem štátnej bonifikácie sa štát venoval úverom na bývanie aj prostredníctvom regulácie vybraných podmienok ich poskytovania a to cez zákon o bankách (483/2001 Zb.z.) a v danom období sa trh s úvermi rozvíjal spontánne. Výraznejšia zmena nastala vstupom Slovenska do eurozóny (k 1.1.2009) a nástupom finančnej krízy. V období finančnej krízy totiž Európska centrálna banka znížila úrokové sadzby takmer na nulu. Slovensko tak v situácii jednotnej meny, nulových úrokových sadzieb a v situácii, keď si banky požičiavali na medzibankovom trhu lacnejšie zažilo tlak na znižovanie úrokov pri úveroch na bývanie. Reforma podmienok poskytovania úverov na bývanie, ktorú opisujeme v nasledovných častiach, posilnila a akcelerovala daný tlak, avšak aj bez nej by vzhľadom na opisované zmeny pri nových úveroch došlo k zníženiu úrokových sadzieb. Reforma, ktorej sa ideme bližšie venovať, tak rozšírila súťaž do celého časového cyklu, na ktorý sa úvery na bývanie poskytujú. Zároveň dala spotrebiteľom viaceré práva, kde patrí napríklad možnosť predčasného splácania daných úverov bez pokuty, a posilnila prechod nízkych úrokov do existujúcich úverov na bývanie.

Dostali sme sa tak k téme možnosti refinancovania bankových úverov na bývanie a teda možnosti klienta zmeniť banku, ktorá daný úver poskytuje. Už letný

pohľad na premenné, ktoré majú vplyv na „výhodnosť“ hypotéky ukazuje, aké netriviálne je porovnávať jednotlivé produkty bánk. Bez informácií sa to nedá, avšak aj v prípade dostupnosti mnohých informácií si posúdenie výhodnosti vyžaduje istú finančnú gramotnosť. Okrem poznania bankových produktov na podporu bývania a schopnosti vyhodnotiť ich relatívnu ne/výhodnosť si zmena, refinancovanie úveru vyžaduje motiváciu konať. Behaviorálne vedy poukazujú na to, že rozhodovanie spotrebiteľa je zvyčajne založené na predchádzajúcich vedomostiach/poznani, ďalej sa rozhoduje podľa dostupnosti informácií (*availability bias*), spotrebiteľ má istý sklon ku konzervativizmu a je rizikovo averzný (Kahneman, 2011). Zavedenie nových pravidiel do praxe tak, ako to predpokladal zákonodarca, a ich používanie spotrebiteľmi preto nie je automatické. Nevyhnutným predpokladom účinnosti nových pravidiel je zabezpečenie toho, že spotrebiteľia majú relevantné informácie na robenie racionálnych rozhodnutí a vedia s nimi pracovať²⁷. Behaviorálne vedy poukazujú na rôzne prístupy k zmene správania sa spotrebiteľov, pričom jedným z nich sú politiky cieľené na podporu vedomého rozhodovania cez poskytovanie informácií (Jones, Pykett a Whitehead, 2013). Zároveň si poznanie účinnosti prijatých opatrení na správanie sa spotrebiteľov vyžaduje mechanizmy, ktoré umožňujú vyhodnocovať existujúci, reálny stav, tak ako na to poukazuje obrázok 1.

OBRÁZOK 1: Adaptívny proces dosahovania účinných intervencií



Zdroj: Svetová banka (2014, s.193)

²⁷ Makarová (2015b) poukazuje na pomerne nízku finančnú gramotnosť na Slovensku. Pracuje s výsledkami výskumu z Fakulty podnikového manažmentu Ekonomickej univerzity, ktorý finančnú gramotnosť testoval u takmer 2 tisíc študentov – druhákov na 9 vysokých školách. V priemere dokázali študenti zodpovedať len 38 % otázok, pri ktorých sa dala vyhodnotiť správnosť odpovede. Až desatina vysokoškolákov si neporadila ani s jednou otázkou. Maximálnu úspešnosť dosiahlo len 1,4 % testovaných. Výrazne lepšie si nepočínali ani vysokoškoláci, ktorí sa sami považujú za finančne gramotných, úspešnosť bola 40 %.

4. REFORMY A VPLYVY REFORIEM TROCH KLÚČOVÝCH FAKTOROV

Štát reguluje problematiku úverov na bývanie primárne cez *Zákon o bankách* (483/2001 Zb.z.). Analýza stavu trhu s úvermi na bývanie, ktorú vykonal IFP v roku 2010, poukázala na potrebu vstúpiť do regulačného rámca a ovplyvniť tri kľúčové faktory trhu s úvermi na bývanie. V nasledujúcom texte predstavujeme regulačné zásahy prijaté po roku 2010 a ich vplyv na vývoj týchto troch faktorov. Predtým poskytujeme stručný prehľad o jednotlivých legislatívnych aktivitách v danej oblasti:

- v roku 2011 bola prijatá novela *Zákona o bankách*, ktorú pripravilo Ministerstvo financií SR a pozmeňovacie návrhy predložil poslanec Miroslav Beblavý. Išlo o dve paralelné aktivity, kde ministerstvo financií bolo motivované hlavne fiškálnymi otázkami a možnou úsporou verejných zdrojov a presadzovalo posilnenie hospodárskej súťaže, a poslanec Beblavý primárne sledoval ochranu spotrebiteľa cez posilnenie hospodárskej súťaže a poskytnutie práv spotrebiteľom.
- Ministerstvo financií SR spolu s poslancom Národnej rady SR Miroslavom Beblavým reagovalo ďalšími novelami na stav v implementácii zákona o bankách. Od prvej novely v roku 2011 bolo do roku 2015 prijatých ešte 5 noviel (ostatná v roku 2014).
- Pozmeňujúci návrh poslanca Miroslava Beblavého k novele zákona o Štátnom fonde rozvoja bývania z roku 2012, v ktorom sa po vzore zákona o bankách zaviedlo predčasné splatenie úveru alebo časti bez poplatku, avšak *kedykoľvek* – t. j. nielen pri zmene úrokovej sadzby / skončení fixácie. Poplatok v ŠFRB bol dovtedy 0,5 % zo zostatku nesplatenej istiny²⁸.

4.1. Súťaž – kontestabilita trhu úverov na bývanie

Trh už poskytnutých hypoték mal obmedzenú mieru súťaže od svojho začiatku: po tom, čo banky hypotéku poskytli, sa stal prechod do druhej banky spojený s veľkou penalizáciou za predčasné splatenie vo forme vysokých poplatkov. Táto nízka kontestabilita trhu existovala od začiatku pôsobenia trhu na bývanie. Zároveň v danom čase platilo, že ak by sa spotrebiteľ rozhodol zmeniť poskytovateľa takého úveru, nebol mu umožnený prechod aj štátnej bonifikácie do inej/novej banky a nebolo mu umožnené predčasné splatenie úveru, resp. za vysoké poplatky. IFP zároveň poukázal na vysokú koncentráciu najväčších hráčov na trhu s úvermi na bývanie, keď napr. za rok 2009 udelili dve najväčšie banky takmer 2/3 nových úverov a na to, že úvery na bývanie sa javili drahšie ako v iných krajinách eurozóny (Franek, 2011). Uvedený stav sa stal obzvlášť problematický po vstupe Slovenska do eurozóny a nástupe finančnej krízy, keď sa nožnice medzi tým, za akú úrokovú sadzbu

²⁸ http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/nrepedn_detail&id=1418.

si klient zobral úver a tým, za akých podmienok by mohol daný úver refinancovať, výrazne otvorili.

Prvá novela zákona o bankách z roku 2011 zaviedla možnosť refinancovať úver na bývanie v prípade zmeny úrokovej miery a možnosť klienta/spotrebiteľa nestratiť štátnu bonifikáciu pri zmene banky. Išlo o to, aby spotrebiteľ/klient nebol v banke uväznený tým, že by zmenou banky stratil štátnu bonifikáciu alebo by sa mu pri zmene účtoval vysoký poplatok. Cieľom tohto opatrenia teda bolo **odstrániť poplatky** spojené s prechodom medzi bankami a teda odstrániť bariéry vstupu na trh. Pri refixácii sa klientovi umožnilo odísť zadarmo, ale len v bode refixácie. Predčasné splatenie úveru sa tak stalo jednoduchšie.

Zároveň daná novela zaviedla **posilnenie informačných povinností** bank voči spotrebiteľom / klientom. Banke sa stanovila povinnosť bezodkladne oznámiť klientovi termín uplynutia doby fixácie úrokovej sadzby úveru na bývanie najneskôr dva mesiace pred uplynutím tejto doby, ďalej oznámiť klientovi vykonanie zmeny úrokovej sadzby úveru na bývanie a novú úrokovú sadzbu daného úveru na nasledujúce úrokové obdobie, a to najneskôr dva mesiace pred vykonaním a začatím uplatňovania danej zmeny. Cieľom uvedených informačných povinností bolo posilniť možnosti spotrebiteľov robiť racionálne rozhodnutia porovnávaním konkrétnych dát týkajúcich sa produktov jednotlivých bánk na trhu s úvermi na bývanie. Išlo teda o snahu podporiť trh s úvermi na bývanie, keďže trhové ceny fungujú, keď spotrebiteľ má dosť informácií a dokáže ich pochopiť.

Nové pravidlá vytvorili priestor pre spotrebiteľov zmeniť poskytovateľa hypotéky a to v prípade zmeny úrokovej miery. Dané pravidlá neboli až tak vítané zo strany bánk, banka totiž najviac získa v prípade, keď spotrebiteľ u nej zostane počas celého pôvodne dohodnutého obdobia. Banky tak použili viaceré nástroje s cieľom informačnej obštrukcie svojich klientov:

- **časový faktor** – viaceré banky pracovali s časovým faktorom a notifikačné listy o zmene úrokovej sadzby s viazanou ponukou posielali na posledný možný termín tak, aby spotrebiteľ reálne nemal čas na uskutočnenie zmeny (Toth, 2015).
- **obsah** – aj keď spotrebiteľom list došiel, pochopenie jeho obsahu nebolo triviálne. Listy bánk neobsahovali jasne informácie tak, aby ich bežný spotrebiteľ dokázal pochopiť, porovnať a vyhodnotiť. Bežnému klientovi banky neboli vždy z listu obdržaného od banky jasné základné kategórie, s ktorými sa pri počítaní výhodnosti hypotéky počíta.
- **zavedenie nových poplatkov.**

RÁMČEK 2: Príklady obchádzania povinností bankami

Príklad 1:

§ 75 ods. 11 Zákona o bankách hovorí, že ak chce klient predčasne splatiť úver na bývanie bez poplatku, musí to dať banke vedieť mesiac vopred, tak aby banka mala 30 dní na vybavenie žiadosti. Preto ods.6 hovorí o povinnej notifikácii minimálne 2 mesiace pred ukončením fixácie úrokovej miery. Ak sa úroková fixácia úveru na bývanie končí k 15.11. daného roka, povinnosť banky je poslať list klientovi do 15.9. daného roka. Banky list neposlali k uvedenému dátumu, ale až 15.10., na čo poukazovala pečiatka na danom liste. V samotnom liste však bol uvedený dátum 15.9. Dátum v tele listu a pečiatka z pošty tak boli odlišné.

Príklad 2:

Klient dostal od banky informáciu o ukončení fixácie a zmene úrokovej miery mesiac pred jej ukončením, tak ako uvádzame v príklade 1. Keď klient prišiel do banky, banka si od neho vyžiadala novozavedený poplatok za vyčíslenie zostatku, ktorý bol vyšší ako 100 EUR a uviedla, že na vystavenie potvrdenia o zostatku potrebuje 2 mesiace. Banky odôvodňovali dané poplatky tým, že tento poplatok nemá s predčasným splatením nič. Klient tak musel ostať v banke na ďalšie fixačné obdobie.

Zdroj: Beblavý (2015), Makarová (2015a)

Na uvedené reagovali viaceré ďalšie novely zákona o bankách a zaviedli sa nasledujúce zmeny:

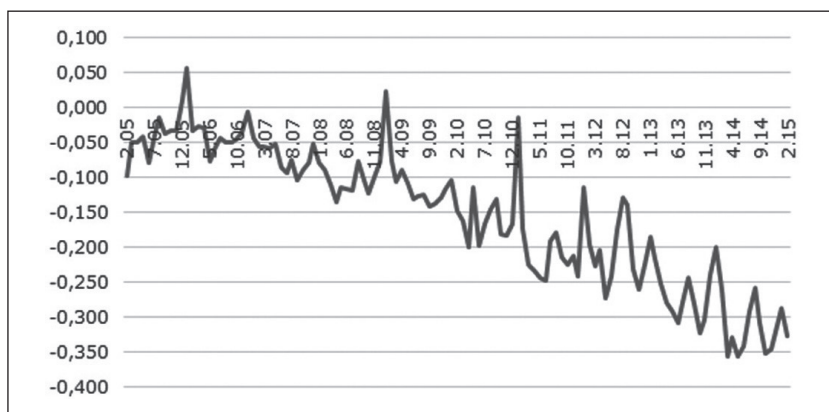
- **Notifikačná povinnosť:** banka musí vo forme bezodplatného listu poskytnúť spotrebiteľovi úveru na bývanie nasledujúce typy informácií: oznámiť termín uplynutia doby fixácie úrokovej sadzby úveru a to najneskôr dva mesiace pred uplynutím tejto doby. Ďalej oznámiť termín vykonania zmeny úrokovej miery úveru na bývanie, úrokovú sadzbu na nasledujúce úrokové obdobie, aktuálnu výšku základnej úrokovej sadzby a výšku hrubej marže na nasledujúce úrokové obdobie a to najneskôr dva mesiace pred jej vykonaním a začatím uplatňovania danej zmeny. Zároveň zákonodarca spresnil, že ide o lehotu 2 mesiace od okamihu zaslania notifikácie poštou (viď príklad 1 v rámcu 2).
- **Primeraný čas na rozhodovanie:** ako vidieť v predchádzajúcom odstavci, zákonodarca definoval povinnosť banky bezplatne informovať spotrebiteľa **najneskôr 2 mesiace** pred uplynutím fixácie o zmene úrokovej sadzby poskytnúť spotrebiteľovi / klientovi banky dostatočnú lehotu na to, aby mohol požiadať o predčasné splatenie úveru pri uplynutí fixácie.
- **Spresnenie povinností týkajúcich sa zákazu požadovania úhrady úrokov, poplatkov alebo iných nákladov v súvislosti s predčasným splatením hypotekárneho úveru.**

- **Spresnenie a rozšírenie práv pri predčasnom splatení úveru:** pre tých, ktorí majú variabilnú úrokovú sadzbu, sa umožnil bezplatný exit aspoň raz za rok1. Zároveň sa danými novelami rozšírili nové podmienky spojené s možnosťou predčasného splatenia hypoték aj na ostatné úvery na bývanie.
- **Explicitné zmluvné podmienky:** v zmluve klienta s bankou musia byť uvedené všetky potrebné informácie o obchodných podmienkach. Tie musia obsahovať aj detaily o tom, za akých podmienok je možné úver predčasne splatiť. Banka tieto práva nemôže spotrebiteľom uprieť ani v prípade, že ide o tzv. americkú hypotéku alebo iný úver na bývanie, ktorý zo zákonného hľadiska nie je hypotékou.

Tak ako ukazujeme vyššie, v súčasnosti platná legislatíva už vyžaduje od bánk povinne poskytovať presne vymedzené typy informácií tak, aby im spotrebiteľ mohol rozumieť a dokázal ich vyhodnotiť. Zároveň zákon zavádza jednotiace pojmy, s ktorými musia banky pracovať. V roku 2012 sa dokonca tieto pravidlá preniesli aj na podmienky úverov poskytovaných cez Štátny fond rozvoja bývania (Beblavý, 2015).

Podľa Franeka (2015) sa po štátnych intervenciách mobilita klientov na trhu s úvermi na bývanie zlepšila a to na základe posilnenej konkurencii pri refinancovaní. Svedčí o tom podľa neho nárast počtu nových úverov, ktoré rastú rýchlejšie, ako rastie nominálna hodnota úverov. Na účinnosť zavedených zmien poukazuje aj graf 6, kde vidíme, že okolo 35 % úverov je refinancovaných. Podľa Makarovej (2015a) je refinancovaných a to aj vďaka agresívnym menším hráčom na bankovom trhu, ktorí sa snažia posilniť svoj bankový podiel na danom trhu. Ako sme už totiž uviedli (graf 3), úvery na bývanie predstavujú pre banky pomerne stabilizačný produkt, ktorý dokáže viazať ďalšie typy služieb, teda bankových produktov pre klientov.

GRAF 4: Výrazný rast refinancovania úverov na bývanie (rozdiel prírastku stavu úverov a nových úverov)



Zdroj: IFP (2015)

4.2. Štátna bonifikácia

Na trh s úvermi na bývanie štát výraznejšie vstúpil v roku 2000 ich dotovaním cez tzv. štátnu bonifikáciu. Predpokladal, že priama podpora vo forme štátnej bonifikácie zníži úrokové sadzby poskytované konečným spotrebiteľom a teda zvýši dopyt po úveroch na bývanie.

Štátna bonifikácia úverov na bývanie na Slovensku má viaceré podoby a rôzne výšky, ktoré sa v čase menili:

- tzv. historická bonifikácia, ktorá sa poskytuje klientom, ktorí si zobrali úver na bývanie v rokoch 2000 – 2004 (výška sa menila a klesala – od 6% v roku 2000 na 1 % v roku 2004)
- štátna bonifikácia pre mladých, ktorá bola spustená v roku 2007 (1,5% a neskôr 2 % bonifikácia)
- štátna bonifikácia pre mladomanželov, ktorá bola spustená v roku 2007 (3 %),

Tzv. historická bonifikácia a bonifikácia pre mladých, ktoré sú najviac používané, boli postavené na odlišných princípoch.

Prvá, tzv. historická bonifikácia bola umožnená každému vo forme pevného percenta na celé obdobie úveru. Inými slovami, klient uzavrel s bankou zmluvu aj s určenou úrokovou sadzbou, ale časť úroku hradí štát. Zároveň však do roku 2011 platilo, že ak klient splatil takýto úver a zobral si iný, na ten už bonifikáciu nedostal. Klienta teda „vlastnila“ banka, ktorá mu poskytla pôvodnú hypotéku. Vďaka prudko klesajúcim úrokovým sadzbám sa tak historická bonifikácia stala primárne nástrojom dotácie zisku bánk. Ilustratívny príklad: Klient si zobral v roku 2001 hypotéku s úrokovou sadzbou 11 %, z ktorej platil 5 % a štát 6 %. V roku 2010 by už vedel získať trhovou hypotéku s úrokovou sadzbou 4 % aj bez bonifikácie. Jeho pôvodná banka mu však buď odmietla úrok znížiť, alebo ho znížila na 10 %, čo znamenalo, že klient platil 4 % (10 % – 6 %), takže klient stratil akúkoľvek motiváciu na zmenu, aj keby ju mohol vykonať. Štátna dotácia sa tak takmer úplne stala dotáciou zisku banky, ktorá namiesto 4 % úroku dostávala 10-11 % úrok.

Druhý typ bonifikácie, ktorý sa spustil v roku 2007, bol postavený na tom, že bonifikácia sa poskytne vybranej skupine a to vtedy, keď aj banka poskytne zľavu zo svojej sadzby. To znamená, že štát prisľúbil dotovať úver na bývanie vtedy, keď aj banka zníži svoju „štandardnú“ úrokovú sadzbu. Tento systém funguje dodnes. Analýzy však ukázali, že štátna bonifikácia v skutočnosti primárne dotuje zisk bánk, keďže banky „štandardné“ úrokové sadzby nastavovali umelo vysoko, aby jediným, kto úvery bonifikuje, bol v skutočnosti štát. Príkladom môže byť nasledovná situácia:

- klient požiadal o úver na bývanie so štátnou bonifikáciou pre mladých
- banka mu poskytla trhovou úrokovú sadzbu – 4,5 %
- z nej poskytla zľavu 1% a štát poskytol bonifikáciu 2 % a finálna úroková sadzba

tak bola 1,5 %, avšak pre bežných klientov (ktorí nedostali v danom období bonifikáciu) poskytla úrokovú sadzbu 3 %.

Analýza trhu úverov na bývanie vykonaná IFP v roku 2010 po zavedení štátnej bonifikácie poukázala na podozrenie, že banky neznižujú úroky pre obyvateľov o celú výšku štátnej bonifikácie²⁹ a výraznú časť z nej predstavuje neodôvodnený transfer finančného bohatstva v prospech bánk. Podľa vtedajšieho riaditeľa IFP Jána Totha viaceré dáta naznačovali, že banky si zobrali dotáciu cez neférovú úrokovú sadzbu a štát dotoval akcie bánk namiesto klientov (Toth, 2015).

4.3. Ne/transparentnosť úročenia

Do roku 2011 mali slovenské banky voľnosť pri definovaní a menení úrokových sadzieb, a to pri fixných úrokových sadzbách a pri variabilných úrokových sadzbách bez jasne definovaného mechanizmu preceňovania³⁰. Tento typ variabilných úrokových sadzieb pri úveroch na bývanie bol pri tom na mnohých iných trhoch už v danom čase zakázaný (napr. Nemecko alebo Rakúsko). Úrokové sadzby boli v úverových zmluvách zvyčajne stanovené v absolútnej výške a neboli viazané na úrokový benchmark, ktorý sa vyvíja v čase, ako je napr. EURIBOR. Uvedený stav sťažoval porovnateľnosť a umožňoval v budúcnosti meniť úrokové sadzby podľa ľubovôle.

V praxi to znamenalo, že ak si spotrebiteľ vzal úver na bývanie za úrokovú sadzbu povedzme 5 %, tak banka mu po uplynutí fixačného obdobia mohla daný úrok zmeniť na 4,5 % – napriek tomu, že úroky na medzibankovom trhu medzičasom klesli o 2%. Pri dlhých dobách splatnosti aj malá zmena úrokovej sadzby však mohla spôsobiť relatívne veľkú zmenu vo veľkosti mesačnej splátky.

Banky pri výpočte úrokovej sadzby vo všeobecnosti vychádzajú z nasledovného vzorca:

$$\begin{aligned} &\text{úroková sadzba klienta} = \text{medzibanková bezriziková úroková sadzba} \\ &+ \text{náklady banky na refinancovanie a riziká} \\ &+ \text{banková marža} \\ &- \text{štátna bonifikácia} \end{aligned}$$

²⁹ Výdavky štátneho rozpočtu na bonifikáciu predstavovali v roku 2010 14,3 mil. €.

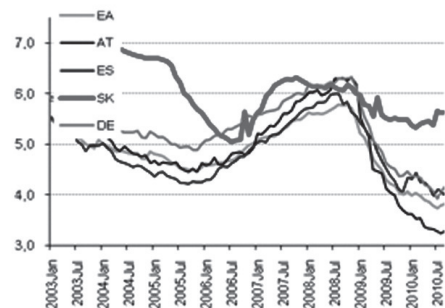
³⁰ Už vtedy existovala aj tretia možnosť, napr. od roku 2005 ju zaviedla napr. UnicreditBank a tou bola tzv. transparentná hypotéka, čo predstavovalo úver na bývanie, keď sadzba bola určená ako EURIBOR plus fixná, teda jasne určená marža, ktorá bola nemenná počas celej životnosti produktu.

V danom vzorci *úrok* vychádza z medzibankovej bezrizikovej sadzby (variabilná ako EURIBOR³¹ alebo fixná ako IRS/CCS³²). Krajiny pritom majú rôzne rizikové ekonomické prostredie, čo sa odráža napr. v ratingu či v každodennom ocenení štátnych dlhopisoch. Uvedené vplýva na podmienky, za ktorých banky získavajú zdroje z medzibankového trhu. Rizikovosť krajiny sa odráža aj pri hodnotení rizikovosti domácnosti a teda nastavení úrokových mier. Zároveň do výpočtu úrokovej sadzby spadajú likviditné náklady banky (náklady vlastného rizika), náklady rizika predčasného splatenia úverov zo strany klienta, náklady kapitálu banky a náklady rizika klienta (Patoprsty, 2015).

Porovnanie úrokových mier na Slovensku s inými krajinami EÚ z roku 2011 ukázalo na pomerne vážne rozdiely tak, ako to naznačujú nasledovné grafy.

GRAF 5:

Úroková sadzba na úvery na nehnuteľnosti (% , stav úverov, doba fixácie do 1 roka vrátane)

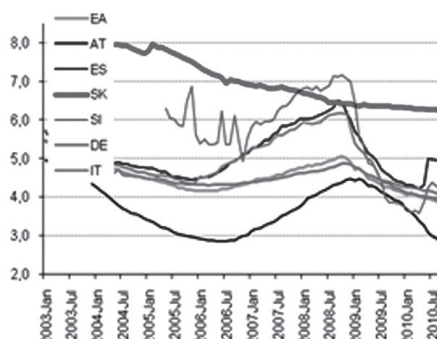


Pozn. údaje za Taliansko nie sú k dispozícii, údaje za Slovinsko neboli brané do úvahy, kvôli pochybnostiam o dôveryhodnosti.

Zdroj: ECB v Franek (2011)

GRAF 6:

Úroková sadzba na úvery na nehnuteľnosti (% , stav úverov, doba fixácie nad 1 rok, do 5 rokov vrátane)



Zdroj: ECB v Franek (2011)

Kým teda na Slovensku bola v roku 2010 úroková miera na úvery s fixáciou do jedného roka 5,8 % , priemer eurozóny bol 3,8 % (Beblavý, 2011).

³¹ Medzibanková bezriziková úroková sadzba (sadzba, za ktorú si banky navzájom požičiavajú krátkodobé peniaze na peňažnom trhu). Zverejňuje ju každý deň spoločnosť Reuters.

³² IRS – interest rates swap – úrokový swap – sadzba, za ktorú si banky navzájom vymieňajú rozličné úrokové splatnosti.

CCS – cross currency swap – cudzomenový bázičný swap.

IFP v tejto súvislosti uviedol:

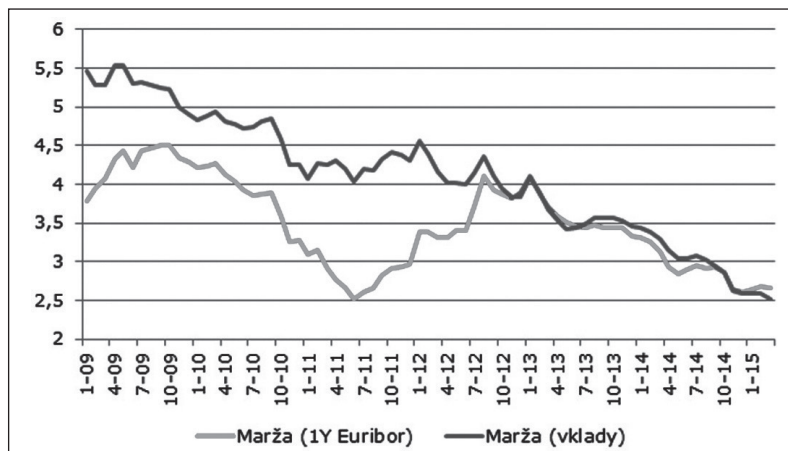
Ak by sme predpokladali, že banky si ponechajú 50 % z poskytovanej štátnej bonifikácie, tak tento nezaslúžený transfer príspevku z obyvateľstva na banky predstavuje napr. v roku 2010 7 mil. € ročne. Kumulatívne za roky 2000-2010 nás stáli dotácie 151,4 mil. eura. Pri predpoklade 50 % ponechania si dotácie pre seba, banky si mohli neoprávnene prilepiť až o 76 mil. eura .

Viacere novely sa pokúšali riešiť informačnú asymetriu medzi bankami a spotrebiteľmi a poskytnúť spotrebiteľovi čo najviac jednoznačných informácií v takom čase, ktorý mu umožňuje konať. Konkrétne jednotlivé novely v danej oblasti zaviedli:

- **Jednotiace pojmy:**
 - zákon explicitne definuje výpočet úrokovej sadzby: úroková sadzba poskytovaného hypotekárneho úveru sa skladá zo základnej úrokovej sadzby a hrubej marže.
 - ďalej zákon definuje, že základná úroková sadzba sa vyjadruje v %
 - definuje, že hrubá marža hypotekárnej banky je úroková marža banky vyjadrená v %.
- **Vyššiu transparentnosť úrokovej sadzby:** banka musí informovať klienta o úroku tak, že osobitne uvedie výšku základnej sadzby (zverejní sa aj na webovej stránke banky) a hrubej marže banky (vyjadruje maržu banky a riziko klienta). Tieto položky tvoria totálny úrok. Klient získa detailnejší prehľad o tom, či sa mu úrok mení z dôvodu pohybu trhových sadzieb alebo či banka na jeho konkrétnom úvere znížila/zvýšila sadzbu.

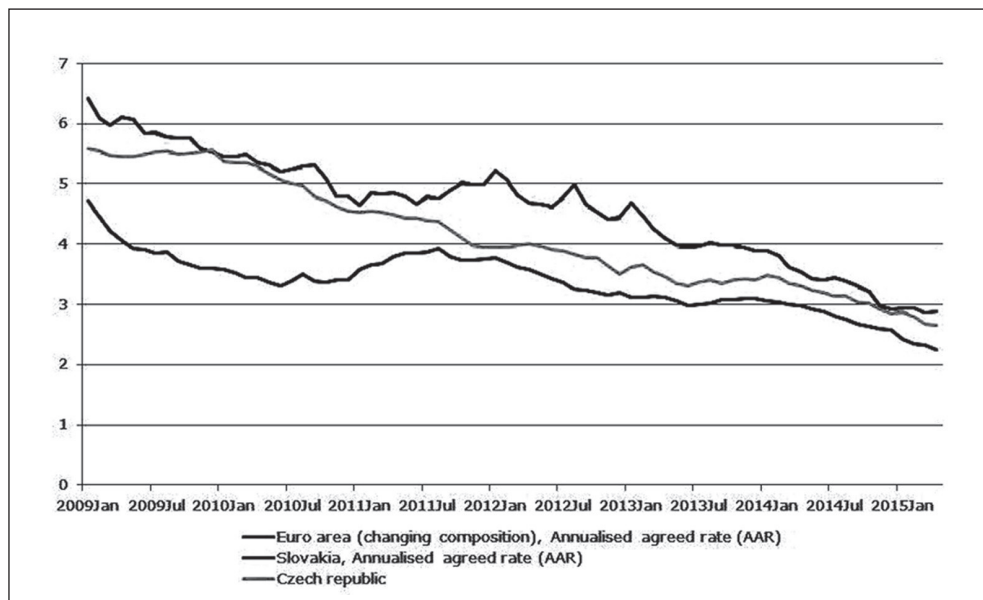
Na vplyvy zavedených zmien poukazujú nasledovné grafy.

GRAF 7: Vývoj marží



Zdroj: Dáta z ECB a NBS

GRAF 8: Vývoj úrokových sadzieb z úverov na nehnuteľnosti



Zdroj: Dáta z ECB a NBS

Úlohy pre študentov:

1. Môžu byť jednotlivé štátne inštitúcie v *konflikte záujmov*? Ako je možné riešiť situáciu, keď sú jednotlivé štátne inštitúcie v *konflikte záujmov*?
2. Vysvetlite na tomto príklade koncept *informačnej asymetrie* a jej vplyvy na verejnú politiku.
3. Vysvetlite na tomto príklade koncept *multiple equilibria*.
4. Vysvetlite na príklade správania sa bánk *efekt rámcovania*.
5. Aké dáta potrebuje štátna inštitúcia, ktorá má na starosti ochranu spotrebiteľa, na to, aby mohla vyhodnocovať stav na trhu s úvermi na bývanie?
6. Z možnosti zmeny úrokovej sadzby vyplýva meniť vo vzorci jej výpočtu viaceré premenné, vrátane možnosti zvyšovania bankovej marže, teda zisk banky. Asymetria informácií (medzi bankami na jednej strane a spotrebiteľom a štátom na strane druhej) pri znovu stanovovaní úrokových sadzieb po ukončení fixného obdobia tento prístup umožňuje. Aké dáta by ste potrebovali na to, aby ste zistili, či k uvedenému naozaj došlo?
7. V čom má *transparentnosť* ako regulačný prístup štátu pri regulácii úverov na bývanie svoje limity?
8. Má v súčasnom prostredí nízkych úrokových sadzieb a rozvinutého trhu s úvermi na bývanie zmysel, aby štát dotoval niektoré úverové produkty? Vysvetlite.

POKYNY PRE VYUČUJÚCICH

Cieľom predloženej prípadovej štúdie je

- v kontexte cyklu verejnej politiky pochopiť teoretické koncepty *multiple equilibria*, *informačná asymetria*, *poznatie*, *konflikt záujmov*, *štátna intervencia*, *kapacita štátu*, *implementačné zlyhania*, *trh*, *oligopol*.
- vysvetliť potrebu evalvácie účinnosti prijatých politík a adaptívny proces dosahovania účinných intervencií.
- pochopiť behaviorálne aspekty cyklu verejných politík, kde patria sklony v rozhodovaní jednotlivca, ako aj nástroje verejných politík na ich limitovanie.

1. Čo sú a čo nie sú úvery na bývanie:

Cieľ: pochopiť/poznať, že pojmy, s ktorými sa v odbornom prostredí pracuje, majú svoje definičné znaky. Verejná diskusia, mediálna diskusia a právna diskusia sa nemusia pojmomologicky prekrývať.

- 1.1. Otázka na diskusiu: Čo je *úver na bývanie* – teda aký typ bankového produktu? Na tabuľku robíme zoznam charakteristík, ktoré uvedú.
- 1.2. Porovnáme s *Prílohou 1*.
- 1.3. Otázka na diskusiu: Je potrebné poznať definíciu *úveru na bývanie*? Z akých dôvodov?

2. Aktéri s vplyvom na správanie sa bánk a podmienky poskytovania úverov na bývanie

Cieľ: Precvičenie vyhľadávania dát, analýzy dát a komparácie dát. Aplikácia organizačných teórií do pôsobenia verejného sektora. Poznanie potreby zavedenia koordinačných mechanizmov pri práci verejného sektora a to v kontexte konfliktu záujmov a motivácie jednotlivých organizácií verejného sektora.

- 2.1. Zadanie pre študentov: Ktoré inštitúcie majú vplyv na správanie sa bánk v kontexte *úverov na bývanie* a v akej podobe? Vytvorte a následne prezentujte zoznam. Dáta môžete dohľadávať pomocou internetu.
- 2.2. Komparácia zistení študentov so zoznamom uvedeným v *Prílohe 2*.
- 2.3. Zadanie: Nájsť príklady inštitúcií v zahraničí, ktoré pôsobia s cieľom ochrany spotrebiteľa. Existujú rozdiely s tým, aké formálne inštitúcie a s akou misiou pôsobia na Slovensku? Učiteľ vedie aj metodologickú diskusiu: Aké dáta a odkiaľ ich získame na to, aby sme vedeli porovnať aktérov, ich úlohy a účinnosť ich práce v jednotlivých krajinách?
- 2.4. Otázka na diskusiu: Aké dáta potrebuje štátna inštitúcia, ktorá ma na starosti

ochranu spotrebiteľa, na to, aby mohla vyhodnocovať stav na trhu s *úvermi na bývanie*?

- 2.5. Otázka na diskusiu: Môžu byť jednotlivé štátne inštitúcie v *konflikte záujmov*? Vysvetlenie na danom prípade.
- 2.6. Otázka na diskusiu: Ako je možné riešiť situáciu, kedy sú jednotlivé štátne inštitúcie v *konflikte záujmov*? Aké koordinačné procesy/mechanizmy je možné použiť?

3. Štátne intervencie a ich účinnosť

Cieľ: Precvičenie teórií spojených so štátnymi intervenciami, reguláciou.

- 3.1. Študenti si prečítajú *Prílohu 3*: Podmienky poskytovania *úverov na bývanie* do roku 2011.
- 3.2. Otázka na diskusiu: Aké konkrétne opatrenia (verejné politiky) by mohli popisovaný stav zmeniť? Robíme zoznam na tabuľu. Komparácia s opatreniami, ktoré boli zavedené: *Príloha 4*. Pracujeme aj s dátami uvedenými v *Grafe 2* a *Grafe 3* (*Príloha 3*).
- 3.3. Riadená diskusia o vplyvoch štátnej intervencie z roku 2011. Robíme zoznam na tabuľu. Komparácia s vplyvmi uvedenými v *Prílohe 5*.
- 3.4. Diskusia o ďalších konkrétnych opatreniach, ktorý by uvedený stav mohli zmeniť: robíme zoznam na tabuľu. Komparácia s opatreniami, ktoré boli zavedené: *Príloha 6*.
- 3.5. Diskusia k téme legitimacy a účinnosti štátnych intervencií: Má v súčasnom prostredí nízkych úrokových sadzieb a rozvinutého trhu s *úvermi na bývanie* zmysel, aby štát dotoval niektoré úverové produkty? Vysvetlite, argumentujte pomocou teoretických konceptov.

4. Závěry v kontexte verejnej politiky

Cieľ: Pochopenie ďalších teórií spojených s verejnou politikou.

- 4.1. Vysvetlite na tomto príklade koncept *informačnej asymetrie* a to jednak vo vzťahu klient – banka, ako aj vo vzťahu štát/regulátor – banky. Ako je možné *informačnú asymetriu* riešiť?
- 4.2. Aká je úloha informácií pri tvorbe verejných politík? V čom má *transparentnosť* ako regulačný prístup štátu pri regulácii *úverov na bývanie* svoje limity?
- 4.3. Vysvetlite na tomto príklade koncept *multiple equilibria*.
- 4.4. Otázka: O aký prístup k tvorbe verejných politík ide v tomto prípade? Po diskusii poskytneme *Prílohu 7*.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BEBLAVÝ, M. 2011. *Ako bývať za menej? Zmeny v hypotékach*. <http://beblavy.blog.sme.sk/c/281769/Ako-byvat-za-menej-Zmeny-v-hypotekach.html>
- FRANEK, J. 2011. *Za hypotéky asi platíme veľa, treba ich „zreformovať“*. Komentár 2011/04. www.minfin.sk/ifp
- JONES, R. – PYKETT, J. – WHITEHEAD, M. 2013. *Changing Behaviours: On the Rise of the Psychological State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- KAHNEMAN, D. 2011. *Thinking Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- MAKAROVÁ, X. 2015. *Finančná gramotnosť. Študenti na burze pohoria*. Týždenník Trend. 28.5.2015/21.
- PÄTOPRSTÝ, V. 2015. Rozhovor s Viliamom Pätoprstým, ekonóm, finančný sektor, máj 2015
- Svetová banka 2014. *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>.
- TOTH, J. 2015. Rozhovor s Janom Tóthom, viceguvernérom Centrálnej banky, apríl 2015. http://ekonom.sav.sk/dokumenty/nobelove_ceny.pdf

Odporúčaná literatúra

- BENNETT, P. – PEACH, R. – PERISTIANI, S. 2001. *Structural Change in the Mortgage Market and the Propensity to Refinanc*. Journal of Money, Credit and Banking, Vol. 33, No. 4, November 2001, pp. 955-975.
- CAMPBELL, J. Y. 2013. *Mortgage Market Design*. Review of Finance, 2013, 17 (1): 1-33.
- BUCKLEY, P. A MICHIE, J. 1996. *Firms, organizations and contracts*, Oxford University Press.
- FLYNN, S. 2005. *Economics for Dummies*. Wiley Publishing.
- FRIEDMAN, L 2002. *The Microeconomics of Public Policy Analysis*. Princeton University Press, 2002
- GERRING, J. 2004. *What Is a Case Study and What Is It Good for?*. American Political Science Review 98, pp. 341-354.
- HM Treasury 2015. *Banking for the 21st Century: driving competition and choice*. March 2015.
- LEVITT, S. A DUBNER, S. 2005. *Freakonomics*. William Morrow, (česky Špekonomie aneb Freakonomics)
- MANKIW, G. 2011. *The Principles of Economics*. South-Western College Pub.
- World Bank 2014. *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*. Dostupné na <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2015>.

PRÍLOHA 1

Čo sú hypotéky

RÁMČEK 1: Typy úverov na bývanie

Hypotekárny úver (účelová hypotéka):

Často sa pod úverom na bývanie rozumie len hypotéka, pričom hypotéka je len typ úverov na bývanie. **Hypotéka** je dlhodobý bankový úver (so splatnosťou 4 až 30 rokov), ktorý sa zvyčajne poskytuje účelovo na investície do nehnuteľností slúžiacich na bývanie. **Podmienkou jej poskytnutia je zabezpečenie záložným právom k tuzemskej nehnuteľnosti.** Väčšina bánk nevyžaduje, aby bola zakladaná nehnuteľnosť vo vlastníctve osoby, ktorá o hypotéku žiada. Rozdiel medzi hypotékou a ostatnými úvermi na bývanie spočíva v tom, že zákon o bankách vyžaduje, aby pri hypotékach banky vydávali cenné papiere – hypotekárne záložné listy. Oproti ostatným úverom na bývanie ide o dodatočnú povinnosť pre banky.³⁶

Ostatné úvery na bývanie:

Podľa par. 36a Zákona o bankách ide najmä o úver spĺňajúci nasledovné podmienky: „poskytuje sa fyzickej osobe, ktorá pri uzatváraní a plnení zmluvy o takomto úvere nekoná v rámci predmetu svojho podnikania, úver je zabezpečený záložným právom k tuzemskej nehnuteľnosti, bytu alebo nebytovému priestoru, a to aj rozostavaným, účelom úveru je financovanie tuzemskej nehnuteľnosti, bytu alebo nebytového priestoru, a to aj rozostavaných, úver nie je hypotekárnym úverom ani spotrebiteľským úverom.“ Ako uvidíme, na takéto úvery sa tiež postupne vzťahli niektoré spotrebiteľské práva pôvodne určené pre hypotéky. Existujú aj ďalšie možné úvery na bývanie: Príkladom je **spotrebiteľský úver** či **iný investičný úver za účelom nákupu nehnuteľnosti**. Spotrebiteľský úver je určený na nákup nehnuteľností alebo na dofinancovanie zvyšnej časti hypotekárneho úveru.

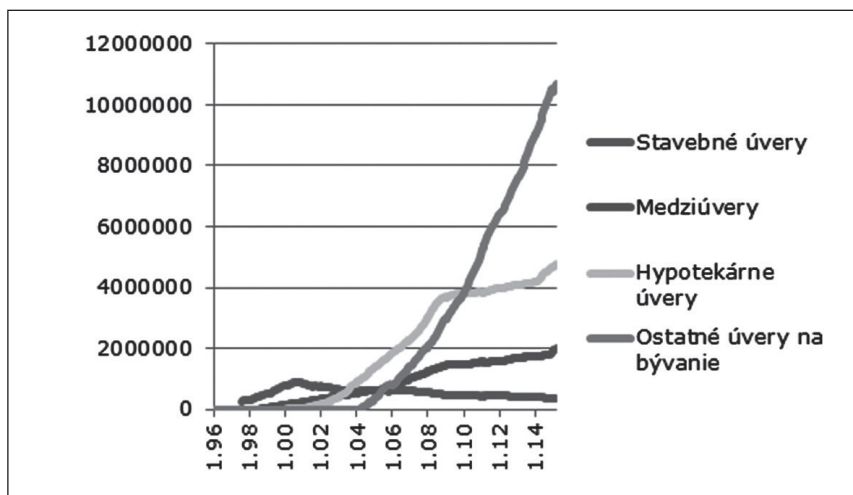
Úvery stavebných sporiteľní:

Stavebné úvery sú úvery, ktorým predchádza stavebné sporenie, ktoré je účelovým sporením. Spotrebiteľ si časť cieľovej sumy nasporí a časť získa ako stavebný úver.

Medziúvery predstavujú špecifickú formu úveru, ktorá slúži na preklenutie časového obdobia do pridelenia cieľovej sumy a umožní získať finančné prostriedky skôr, než vznikne nárok na stavebný úver.

Zdroj: financnahitparada.sk a hypoconsulting.sk, finance.sk, Pätoprstý (2015), Zákon o bankách.

³³ Par. 68 Zákona o bankách hovorí: „Hypotekárny úver je úver s lehotou splatnosti najmenej štyri roky a najviac 30 rokov zabezpečený záložným právom k tuzemskej nehnuteľnosti, a to aj rozostavanej, ktorý je financovaný, ak tento zákon neustanovuje inak, najmenej vo výške 90 % prostredníctvom vydávania a predaja hypotekárnych záložných listov.“

GRAF 1: Dynamika vývoja úverov na bývanie

Zdroj: autorka z dát NBS

PRÍLOHA 2

Inštitúcie, ktorú majú vplyv na správanie sa bánk na Slovensku

- Národná banka Slovenska,
- štát reprezentovaný Ministerstvom financií SR,
- štát reprezentovaný Ministerstvom dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, vrátane Štátneho fondu rozvoja bývania
- štát reprezentovaný slovenským parlamentom,
- banky,
- finanční sprostredkovatelia,
- média.

Národná banka Slovenska: uvedená inštitúcia má agendu ochrany spotrebiteľov explicitne stanovenú vo svojej misii³⁴. Na starosti má menovú politiku štátu, ktorá je previazaná s EMÚ a teda s EÚ štruktúrami a politikami v tejto oblasti. Naviazanie na európske politiky ju do istej miery ukotvuje z hľadiska možných riešení na Slovensku. Zároveň je jej kompetenciou dohľad nad bankami, kde na odbore, ktorý sa venuje dohľadu pracuje okolo 70 zamestnancov. Agenda dohľadu v sebe zahŕňa napríklad snahu o ochranu vkladov fyzických či právnických osôb, presadzovanie tzv. makroprudencie a teda de facto snahu o zníženie rizika krachu bánk.

Ministerstvo financií SR: na uvedenom ministerstve bol v roku 2005 zriadený analytický útvar – Inštitút finančnej politiky (ďalej len „IFP“) – ktorý sa agende dostupnosti úverov na bývanie začal venovať intenzívnejšie v roku 2010. IFP uskutočnil evalváciu prijatých opatrení a následne sa podieľal na príprave legislatívnych zmien v tejto oblasti. Na trhu úverov na bývanie presadzuje fungujúci trh a transparentnosť v zmysle dostupnosti informácií o podmienkach poskytovaných úverov (Franeek, 2015) a to hlavne z fiškálnych dôvodov (Beblavý, 2015).

Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR, vrátane Štátneho fondu rozvoja bývania: dané ministerstvo má vo svojej agende podporu bývania, avšak evalvácií trhu s úvermi na bývanie sa nevenuje.

Ministerstvo spravodlivosti SR a v rámci neho *Komisia na posudzovanie podmienok v spotrebiteľských zmluvách a nekalých obchodných praktík predávajúcich*³⁵: daná Komisia posudzuje podnety od občanov na nekalé obchodné praktiky a všeobecne zmluvné podmienky, ktoré sú podľa nich v rozpore so zákonom, koná

³⁴ Par. 2 ods. 3 zákona o NBS hovorí: „Národná banka Slovenska v oblasti finančného trhu prispieva k stabilite finančného systému ako celku, ako aj k bezpečnému a zdravému fungovaniu finančného trhu v záujme udržiavania dôveryhodnosti finančného trhu, **ochrany finančných spotrebiteľov a iných klientov na finančnom trhu** a rešpektovania pravidiel hospodárskej súťaže.“

³⁵ <http://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Komisia-na-posudzovanie-podmienok-v-spotrebiteľských-zmluvách/Uvod.aspx>.

aj z vlastného podnetu. Podáva podnety na spotrebiteľské organizácie, ktoré môžu iniciovať súdne alebo správne konania v mene spotrebiteľov.

Banky: ide o inštitúcie, ktoré sú po výraznej reštrukturalizácii a privatizácii väčšinou v súkromnom vlastníctve. Jedným z produktov, ktoré ponúkajú potenciálnym spotrebiteľom, sú úvery na bývanie. Dôležitosť tohto produktu pre banky v čase narástá tak, ako na to poukazuje nasledovný graf. Slovenská banková asociácia v roku 2015 mala 27 členov³⁶. Sťažnosti klientov bánk rieši banková ombudsmanka³⁷.

Finanční sprostredkovatelia: ide o súkromné firmy, ktoré sa venujú poradenstvu a sprostredkovaniu úverov na bývanie. Podľa Makarovej (2015) po legislatívnych zmenách v roku 2011 sa tieto typy subjektov podieľali na rozprúdení trhu s úvermi na bývanie.

Média: stavu na trhu s úvermi na bývanie a legislatívnym zmenám súvisiacim s reguláciou daného trhu, sa pravidelne venovali aj média. Príkladom je denník *SME* a *Hospodárske noviny*, či týždenník *Trend*. Poukazovali aj na odpor a zlyhania bánk pri implementácii zmien.

³⁶ <http://www.sbaonline.sk/sk/o-nas/clenovia/>.

³⁷ Ide o súkromný subjekt zriadený bankami: <http://www.bankovyombudsman.sk/sk/>.

PRÍLOHA 3

Podmienky poskytovania úverov na bývanie do roku 2011

Okrem zabezpečenia samotného fyzického poskytovania daných úverov je pre dopyt po úveroch na bývanie dôležité, za akých podmienok sú poskytované. Konkrétne ide o tri nasledovné faktory na trhu úverov na bývanie:

- **úroková sadzba.** Úroková sadzba môže byť variabilná, to znamená meniaci sa úroková sadzba alebo fixná úroková sadzba. Fixná úroková sadzba môže byť fixná na celé obdobie poskytnutia úveru alebo na nejaké iné, kratšie obdobie. Na Slovensku sa pri dlhších úveroch používa takmer výhradne fixovanie na kratšie obdobie. Fixačné obdobie je obdobím, na ktoré sa viaže daná úroková miera. Fixačné obdobia sú rôzne. Banka ponúka rôzne možnosti, klient si vyberá. Čím dlhšie obdobie, tým by mala byť úroková sadzba vyššia, lebo banka musí získať na dané obdobie finančné krytie a tu pôsobí skôr ako sprostredkovateľ peňazí, ktorí nenesie riziko. Za dlhodobú istotu sa preto platí istá prémie vo forme vyšších úrokových sadzieb. V žiadosti o úver na bývanie si klient môže stanoviť “fixáciu úrokovej sadzby”, t. j. obdobie, počas ktorého banka klientovi ponechá úrokovú sadzbu nezmenenú. Po uplynutí tohto termínu má banka právo výšku úrokovej sadzby meniť.
- existencia a výška **štátnej dotácie/bonifikácie.**
- **kontestabilita trhu** – možnosť predčasne splatiť úver na bývanie a podmienky s tým spojené. Uvedené determinuje, či si klient môže na trhu nájsť pre neho výhodnejší produkt – teda nový úver na bývanie a de facto starý úver refinancovať³⁸.

Súťaž – kontestabilita trhu úverov na bývanie

Trh už poskytnutých hypoték mal obmedzenú mieru súťaže od svojho začiatku: po tom, čo banky hypotéku poskytli, sa stal prechod do druhej banky spojený s veľkou penalizáciou za predčasné splatenie vo forme vysokých poplatkov. Táto nízka kontestabilita trhu existovala od začiatku pôsobenia trhu na bývanie. Zároveň v danom

³⁸ Podľa Pätoprstého (2015) predčasné splatenie k akémukoľvek dátumu môže spôsobiť značné náklady bankám, najmä pri fixných úrokových sadzbách, keďže banka obvykle po poskytnutí takéhoto úveru zatvára úrokové riziko (alebo jeho väčšinu) uzavretím protichodnej swapovej operácie. Náklady takejto swapovej operácie musí potom banka znášať po celú pôvodnú životnosť úveru aj keď ten bol medzičasom predčasne splatený. Ak banky nemajú možnosť tieto náklady zohľadniť voči konkrétnemu klientovi, ktorý predčasne splatí úver, obvykle ich potom zohľadnia ex ante v úvodnej cene pre všetkých klientov (napr. Taliansko – následky *Decreto Bersani* 2007). Dochádza tak k efektu, že náklady menšej časti klientov (obvykle tých finančne zdatnejších a informovaných), ktorí predčasne splácajú, znášajú všetci klienti.

čase platilo, že ak by sa spotrebiteľ rozhodol zmeniť poskytovateľa takého úveru, nebol mu umožnený prechod aj štátnej bonifikácie do inej/novej banky a nebolo mu umožnené predčasné splatenie úveru, resp. za vysoké poplatky. IFP zároveň poukázal na vysokú koncentráciu najväčších hráčov na trhu s úvermi na bývanie, keď napr. za rok 2009 udelili dve najväčšie banky takmer 2/3 nových úverov a na to, že úvery na bývanie sa javili drahšie ako v iných krajinách eurozóny (Franek, 2011). Uvedený stav sa stal obzvlášť problematický po vstupe Slovenska do eurozóny a nástupe finančnej krízy, keď sa nožnice medzi tým, za akú úrokovú sadzbu si klient zobral úver a tým, za akých podmienok by mohol daný úver refinancovať, výrazne otvorili.

Štátna bonifikácia

Na trh s úvermi na bývanie štát výraznejšie vstúpil v roku 2000 ich dotovaním cez tzv. štátnu bonifikáciu. Predpokladal, že priama podpora vo forme štátnej bonifikácie zníži úrokové sadzby poskytované konečným spotrebiteľom a teda zvýši dopyt po úveroch na bývanie.

Štátna bonifikácia úverov na bývanie na Slovensku má viaceré podoby a rôzne výšky, ktoré sa v čase menili:

- tzv. historická bonifikácia, ktorá sa poskytuje klientom, ktorí si zobrali úver na bývanie v rokoch 2000 – 2004 (výška sa menila a klesala – od 6 % v roku 2000 na 1 % v roku 2004)
- štátna bonifikácia pre mladých, ktorá bola spustená v roku 2007 (1,5 % a neskôr 2 % bonifikácia)
- štátna bonifikácia pre mladomanželov, ktorá bola spustená v roku 2007 (3 %),

Tzv. historická bonifikácia a bonifikácia pre mladých, ktoré sú najviac používané, boli postavené na odlišných princípoch.

Prvá, tzv. historická bonifikácia bola umožnená každému vo forme pevného percenta na celé obdobie úveru. Inými slovami, klient uzavrel s bankou zmluvu aj s určenou úrokovou sadzbou, ale časť úroku hradí štát. Zároveň však do roku 2011 platilo, že ak klient splatil takýto úver a zobral si iný, na ten už bonifikáciu nedostal. Klienta teda „vlastnila“ banka, ktorá mu poskytla pôvodnú hypotéku. Vďaka prudko klesajúcim úrokovým sadzbám sa tak historická bonifikácia stala primárne nástrojom dotácie zisku bánk. Ilustratívny príklad: Klient si zobral v roku 2001 hypotéku s úrokovou sadzbou 11%, z ktorej platil 5 % a štát 6 %. V roku 2010 by už vedel získať trhovou hypotéku s úrokovou sadzbou 4 % aj bez bonifikácie. Jeho pôvodná banka mu však buď odmietla úrok znížiť, alebo ho znížila na 10 %, čo znamenalo, že klient platil 4 % (10 % – 6 %), takže klient stratil akúkoľvek motiváciu na zmenu, aj keby ju mohol vykonať. Štátna dotácia sa tak takmer úplne stala dotáciou zisku banky, ktorá namiesto 4 % úroku dostávala 10-11 % úrok.

Druhý typ bonifikácie, ktorý sa spustil v roku 2007, bol postavený na tom, že bonifikácia sa poskytne vybranej skupine a to vtedy, keď aj banka poskytne zľavu zo svojej sadzby. To znamená, že štát prisľúbil dotovať úver na bývanie vtedy, keď aj banka zníži svoju „štandardnú“ úrokovú sadzbu. Tento systém funguje dodnes. Analýzy však ukázali, že štátna bonifikácia v skutočnosti primárne dotuje zisk bánk, keďže banky „štandardné“ úrokové sadzby nastavovali umelo vysoko, aby jediným, kto úvery bonifikuje, bol v skutočnosti štát. Príkladom môže byť nasledovná situácia:

- klient požiadal o úver na bývanie so štátnou bonifikáciou pre mladých
- banka mu poskytla trhovú úrokovú sadzbu – 4,5%
- z nej poskytla zľavu 1% a štát poskytol bonifikáciu 2% a finálna úroková sadzba tak bola 1,5%, avšak pre bežných klientov (ktorí nedostali v danom období bonifikáciu) poskytla úrokovú sadzbu 3%.

Analýza trhu úverov na bývanie vykonaná IFP v roku 2010 po zavedení štátnej bonifikácie poukázala na podozrenie, že banky neznižujú úroky pre obyvateľov o celú výšku štátnej bonifikácie³⁹ a výraznú časť z nej predstavuje neodôvodnený transfer finančného bohatstva v prospech bánk. Podľa vtedajšieho riaditeľa IFP Jána Totha viaceré dáta naznačovali, že banky si zobrali dotáciu cez neférovú úrokovú sadzbu a štát dotoval akcie bánk namiesto klientov (Toth, 2015).

Ne/transparentnosť úročenia

Do roku 2011 mali slovenské banky voľnosť pri definovaní a menení úrokových sadzieb, a to pri fixných úrokových sadzbách a pri variabilných úrokových sadzbách bez jasne definovaného mechanizmu preceňovaní⁴⁰. Tento typ variabilných úrokových sadzieb pri úveroch na bývanie bol pri tom na mnohých iných trhoch už v danom čase zakázaný (napr. Nemecko alebo Rakúsko). Úrokové sadzby boli v úverových zmluvách zvyčajne stanovené v absolútnej výške a neboli viazané na úrokový benchmark, ktorý sa vyvíja v čase, ako je napr. EURIBOR. Uvedený stav sťažoval porovnateľnosť a umožňoval v budúcnosti meniť úrokové sadzby podľa ľubovôle.

V praxi to znamenalo, že ak si spotrebiteľ vzal úver na bývanie za úrokovú sadzbu povedzme 5%, tak banka mu po uplynutí fixačného obdobia mohla daný úrok zmeniť na 4,5% – napriek tomu, že úroky na medzibankovom trhu medzičasom klesli o 2%. Pri dlhých dobách splatnosti aj malá zmena úrokovej sadzby však mohla spôsobiť relatívne veľkú zmenu vo veľkosti mesačnej splátky.

³⁹ Výdavky štátneho rozpočtu na bonifikáciu predstavovali v roku 2010 14,3 mil. €.

⁴⁰ Už vtedy existovala aj tretia možnosť, napr. od roku 2005 ju zaviedla napr. UnicreditBank a tou bola tzv. transparentná hypotéka, čo predstavovalo úver na bývanie, kedy sadzba bola určená ako EURIBOR plus fixná, teda jasne určená marža, ktorá bola nemenná počas celej životnosti produktu.

Banky pri výpočte úrokovej sadzby vo všeobecnosti vychádzajú z nasledovného vzorca:

$$\begin{aligned}
 \text{úroková sadzba klienta} &= \text{medzibanková bezriziková úroková sadzba} \\
 &+ \text{náklady banky na refinancovanie a riziká} \\
 &+ \text{banková marža} \\
 &- \text{štátna bonifikácia}
 \end{aligned}$$

V danom vzorci *úrok* vychádza z medzibankovej bezrizikovej sadzby (variabilná ako EURIBOR⁴¹ alebo fixná ako IRS/CCS⁴²). Krajiny pritom majú rôzne rizikové ekonomické prostredie, čo sa odráža napr. v ratingu či dennodennom ocenení štátnych dlhopisoch. Uvedené vplýva na podmienky, za ktorých banky získavajú zdroje z medzibankového trhu. Rizikovosť krajiny sa odráža aj pri hodnotení rizikovosti domácnosti a teda nastavení úrokových mier. Zároveň do výpočtu úrokovej sadzby spadajú likviditné náklady banky (náklady vlastného rizika), náklady rizika predčasného splatenia úverov zo strany klienta, náklady kapitálu banky a náklady rizika klienta (Patoprsty, 2015).

Porovnanie úrokových mier na Slovensku s inými krajinami EÚ z roku 2011 ukazoval na pomerne vážne rozdiely tak, ako to naznačujú nasledovné grafy.

⁴¹ Medzibanková bezriziková úroková sadzba (sadzba, za ktorú si banky navzájom požičiavajú krátkodobé peniaze na peňažnom trhu). Zverejňuje ju každý deň spoločnosť Reuters.

⁴² IRS – interest rates swap – úrokový swap – sadzba, za ktorú si banky navzájom vymieňajú rozličné úrokové splatnosti.

CCS – cross currency swap – cudzomenový bázičný swap.

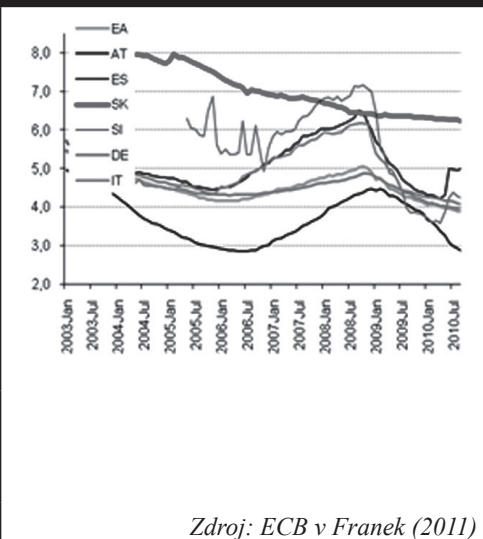
GRAF 2:

Úroková sadzba na úvery na nehnuteľnosti (% , stav úverov, doba fixácie do 1 roka vrátane)



GRAF 3:

Úroková sadzba na úvery na nehnuteľnosti (% , stav úverov, doba fixácie nad 1 rok, do 5 rokov vrátane)



Kým teda na Slovensku bola v roku 2010 úroková miera na úvery s fixáciou do jedného roka 5,8% , priemer eurozóny bol 3,8% (Beblavý, 2011).

IFP v tejto súvislosti uviedol:

Ak by sme predpokladali, že banky si ponechajú 50% z poskytovanej štátnej bonifikácie, tak tento nezaslúžený transfer príspevku z obyvateľstva na banky predstavuje napr. v roku 2010 7 mil. € ročne. Kumulatívne za roky 2000-2010 nás stáli dotácie 151,4 mil. eura. Pri predpoklade 50% ponechania si dotácie pre seba, banky si mohli neoprávneneho prílepiť až o 76 mil. eura .

PRÍLOHA 4

Konkrétne opatrenia prijaté v roku 2011

Štát reguluje problematiku úverov na bývanie primárne cez *Zákon o bankách* (483/2001 Zb.z.). Analýza stavu trhu s úvermi na bývanie, ktorú vykonal IFP v roku 2010, poukázala na potrebu vstúpiť do regulačného rámca a ovplyvniť tri kľúčové faktory trhu s *úvermi na bývanie* (pozri *Príloha 3*).

V roku 2011 bola prijatá novela *Zákona o bankách*, ktorú pripravilo Ministerstvo financií SR a pozmeňovacie návrhy predložil poslanec Miroslav Beblavý. Išlo o dve paralelné aktivity, kde ministerstvo financií bolo motivované hlavne fiškálnymi otázkami a možnou úsporou verejných zdrojov a presadzovalo posilnenie hospodárskej súťaže, a poslanec Beblavý primárne sledoval ochranu spotrebiteľa cez posilnenie hospodárskej súťaže a poskytnutie práv spotrebiteľom.

Uvedená novela zákona o bankách z roku 2011 zaviedla možnosť refinancovať úver na bývanie v prípade zmeny úrokovej miery a možnosť klienta/spotrebiteľa nestratiť štátnu bonifikáciu pri zmene banky. Išlo o to, aby spotrebiteľ/klient nebol v banke uväznený tým, že by zmenou banky stratil štátnu bonifikáciu alebo by sa mu pri zmene účtoval vysoký poplatok. Cieľom tohto opatrenia teda bolo **odstrániť poplatky** spojené s prechodom medzi bankami a teda odstrániť bariéry vstupu na trh. Pri refixácii sa klientovi umožnilo odísť zadarmo, ale len v bode refixácie. Predčasné splatenie úveru sa tak stalo jednoduchšie.

Zároveň daná novela zaviedla **posilnenie informačných povinností** bank voči spotrebiteľom / klientom. Banke sa stanovila povinnosť bezodkladne oznámiť klientovi termín uplynutia doby fixácie úrokovej sadzby úveru na bývanie najneskôr dva mesiace pred uplynutím tejto doby, ďalej oznámiť klientovi vykonanie zmeny úrokovej sadzby úveru na bývanie a novú úrokovú sadzbu daného úveru na nasledujúce úrokové obdobie, a to najneskôr dva mesiace pred vykonaním a začatím uplatňovania danej zmeny. Cieľom uvedených informačných povinností bolo posilniť možnosti spotrebiteľov robiť racionálne rozhodnutia porovnávaním konkrétnych dát týkajúcich sa produktov jednotlivých bánk na trhu s úvermi na bývanie. Išlo teda o snahu podporiť trh s úvermi na bývanie, keďže trhové ceny fungujú, keď spotrebiteľ má dost informácií a dokáže ich pochopiť.

PRÍLOHA 5

Vplyvy štátnej intervencie z roku 2011

Nové pravidlá vytvorili priestor pre spotrebiteľov zmeniť poskytovateľa hypotéky a to v prípade zmeny úrokovej miery. Dané pravidlá neboli až tak vítané zo strany bánk, banka totiž najviac získa v prípade, keď spotrebiteľ u nej zostane počas celého pôvodne dohodnutého obdobia. Banky tak použili viaceré nástroje s cieľom informačnej obštrukcie svojich klientov:

- **časový faktor** – viaceré banky pracovali s časovým faktorom a notifikačné listy o zmene úrokovej sadzby s viazanou ponukou posielali na posledný možný termín tak, aby spotrebiteľ reálne nemal čas na uskutočnenie zmeny (Toth, 2015).
- **obsah** – aj keď spotrebiteľom list došiel, pochopenie jeho obsahu nebolo triviálne. Listy bánk neobsahovali jasne informácie tak, aby ich bežný spotrebiteľ dokázal pochopiť, porovnať a vyhodnotiť. Bežnému klientovi banky neboli vždy z listu obdržaného od banky jasné základné kategórie, s ktorými sa pri počítaní výhodnosti hypotéky počíta.
- **zavedenie nových poplatkov.**

RÁMČEK 2: Príklady obchádzania povinnosti bankami

Príklad 1:

§ 75 ods. 11 Zákona o bankách hovorí, že ak chce klient predčasne splatiť úver na bývanie bez poplatku, musí to dať banke vediať mesiac vopred, tak aby banka mala 30 dní na vybavenie žiadosti. Preto ods.6 hovorí o povinnej notifikácii minimálne 2 mesiace pred ukončením fixácie úrokovej miery. Ak úroková fixácia úveru na bývanie končí k 15.11. daného roka, povinnosť banky je poslať list klientovi do 15.9. daného roka. Banky list neposlali k uvedenému dátumu, ale až 15.10., na čo poukazovala pečiatka na danom liste. V samotnom liste však bol uvedený dátum 15.9. Dátum v tele listu a pečiatka z pošty tak boli odlišné.

Príklad 2:

Klient dostal od banky informáciu o ukončení fixácie a zmene úrokovej miery mesiac pred jej ukončením, tak ako uvádzame v príklade 1. Keď klient prišiel do banky, banka si od neho vyžiadala novozavedený poplatok za vyčíslenie zostatku, ktorý bol vyšší ako 100 EUR a uviedla, že na vystavenie potvrdenia o zostatku potrebuje 2 mesiace. Banky odôvodňovali dané poplatky tým, že tento poplatok nemá s predčasným splatením nič. Klient tak musel ostať v banke na ďalšie fixačné obdobie.

Zdroj: Beblavý (2015), Makarová (2015a)

PRÍLOHA 6

Ďalšie novely zákona o bankách (po roku 2011)

Ďalšie novely zákona o bankách zaviedli nasledujúce zmeny:

- **Notifikačnú povinnosť:** banka musí vo forme bezodplatného listu poskytnúť spotrebiteľovi úveru na bývanie nasledujúce typy informácií: oznámiť termín uplynutia doby fixácie úrokovej sadzby úveru a to najneskôr dva mesiace pred uplynutím tejto doby. Ďalej oznámiť termín vykonania zmeny úrokovej miery úveru na bývanie, úrokovú sadzbu na nasledujúce úrokové obdobie, aktuálnu výšku základnej úrokovej sadzby a výšku hrubej marže na nasledujúce úrokové obdobie a to najneskôr dva mesiace pred jej vykonaním a začatím uplatňovania danej zmeny. Zároveň zákonodarcu spresnil, že ide o lehotu 2 mesiace od okamihu zaslania notifikácie poštou (viď príklad 1 v rámečku 2).
- **Primeraný čas na rozhodovanie:** ako vidieť v predchádzajúcom odstavci, zákonodarcu definoval povinnosť banky bezplatne informovať spotrebiteľa **najneskôr 2 mesiace** pred uplynutím fixácie o zmene úrokovej sadzby poskytnúť spotrebiteľovi / klientovi banky dostatočnú lehotu na to, aby mohol požiadať o predčasné splatenie úveru pri uplynutí fixácie.
- **Spresnenie povinnosti týkajúcich sa zákazu požadovania úhrady úrokov, poplatkov** alebo iných nákladov v súvislosti s predčasným splatením hypotekárneho úveru.
- **Spresnenie a rozšírenie práv pri predčasnom splatení úveru:** pre tých, ktorí majú variabilnú úrokovú sadzbu, sa umožnil bezplatný exit aspoň raz za rok². Zároveň sa danými novelami rozšírili nové podmienky spojené s možnosťou predčasného splatenia hypoték aj na ostatné úvery na bývanie.
- **Explicitné zmluvné podmienky:** v zmluve klienta s bankou musia byť uvedené všetky potrebné informácie o obchodných podmienkach. Tie musia obsahovať aj detaily o tom, za akých podmienok je možné úver predčasne splatiť. Banka tieto práva nemôže spotrebiteľom uprieť ani v prípade, že ide o tzv. americkú hypotéku alebo iný úver na bývanie, ktorý zo zákonného hľadiska nie je hypotékou.

V súčasnosti platná legislatíva už vyžaduje od bánk povinne poskytovať presne vymedzené typy informácií tak, aby im spotrebiteľ mohol rozumieť a dokázal ich vyhodnotiť. Zároveň zákon zavádza jednotiace pojmy, s ktorými musia banky pracovať. V roku 2012 sa dokonca tieto pravidlá preniesli aj na podmienky úverov poskytovaných cez Štátny fond rozvoja bývania (Beblavý, 2015).

Viaceré novely sa pokúšali riešiť informačnú asymetriu medzi bankami a spotrebiteľmi a poskytnúť spotrebiteľovi čo najviac jednoznačných informácií v takom čase, ktorý mu umožňuje konať. Konkrétne jednotlivé novely v danej oblasti zaviedli:

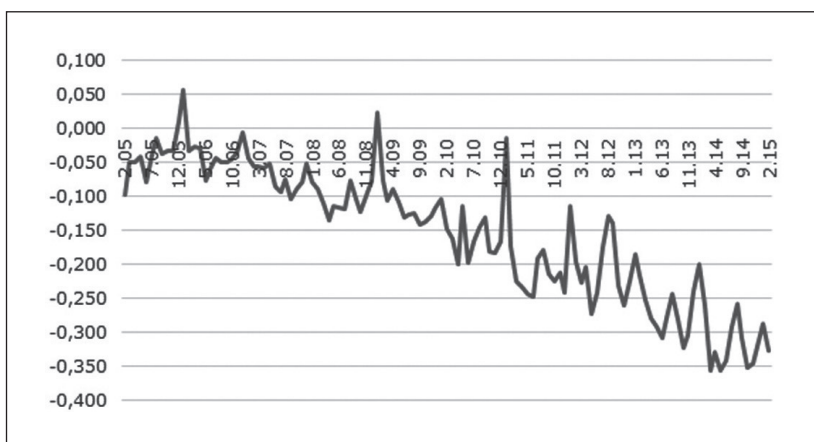
- **Jednotiace pojmy:**
 - zákon explicitne definuje výpočet úrokovej sadzby: úroková sadzba poskytovaného hypotekárneho úveru sa skladá zo základnej úrokovej sadzby a hrubej marže.
 - ďalej zákon definuje, že základná úroková sadzba sa vyjadruje v %
 - definuje, že hrubá marža hypotekárnej banky je úroková marža banky vyjadrená v %.
- **Vyššiu transparentnosť úrokovej sadzby:** banka musí informovať klienta o úroku tak, že osobitne uvedie výšku základnej sadzby (zverejní sa aj na webovej stránke banky) a hrubej marže banky (vyjadruje maržu banky a riziko klienta). Tieto položky tvoria totálny úrok. Klient získa detailnejší prehľad o tom, či sa mu úrok mení z dôvodu pohybu trhových sadzieb alebo či banka na jeho konkrétnom úvere znížila/zvýšila sadzbu.

PRÍLOHA 7

Vplyvy štátnych intervencií na trh s úvermi na bývanie od roku 2011

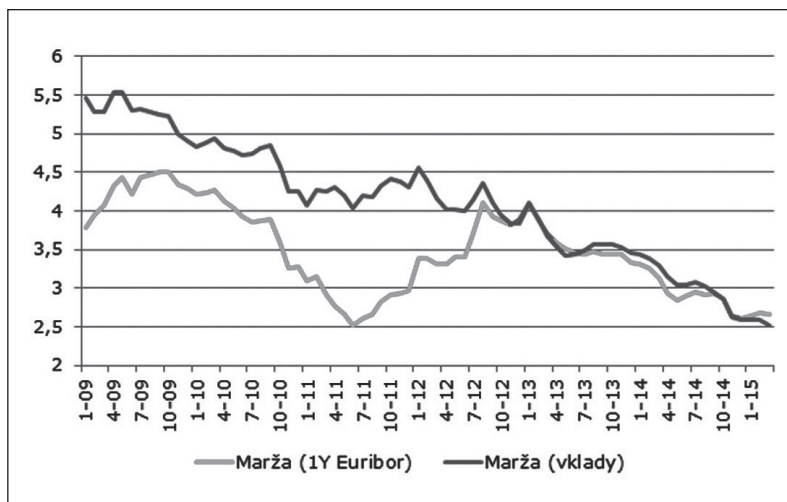
Podľa Franeka (2015) sa po štátnych intervenciách mobilita klientov na trhu s úvermi na bývanie zlepšila a to na základe posilnenej konkurencii pri refinancovaní. Svedčí o tom podľa neho nárast počtu nových úverov, ktoré rastú rýchlejšie, ako rastie nominálna hodnota úverov. Na účinnosť zavedených zmien poukazuje aj graf 6, kde vidíme, že okolo 35 % úverov je refinancovaných. Podľa Makarovej (2015) je refinancovaných a to aj vďaka agresívnym menším hráčom na bankovom trhu, ktorí sa snažia posilniť svoj bankový podiel na danom trhu. Ako sme už totiž uviedli (graf 3), úvery na bývanie predstavujú pre banky pomerne stabilizačný produkt, ktorý dokáže viazať ďalšie typy služieb, teda bankových produktov pre klientov.

GRAF 4: Výrazný rast refinancovania úverov na bývanie (rozdiel prírastku stavu úverov a nových úverov)

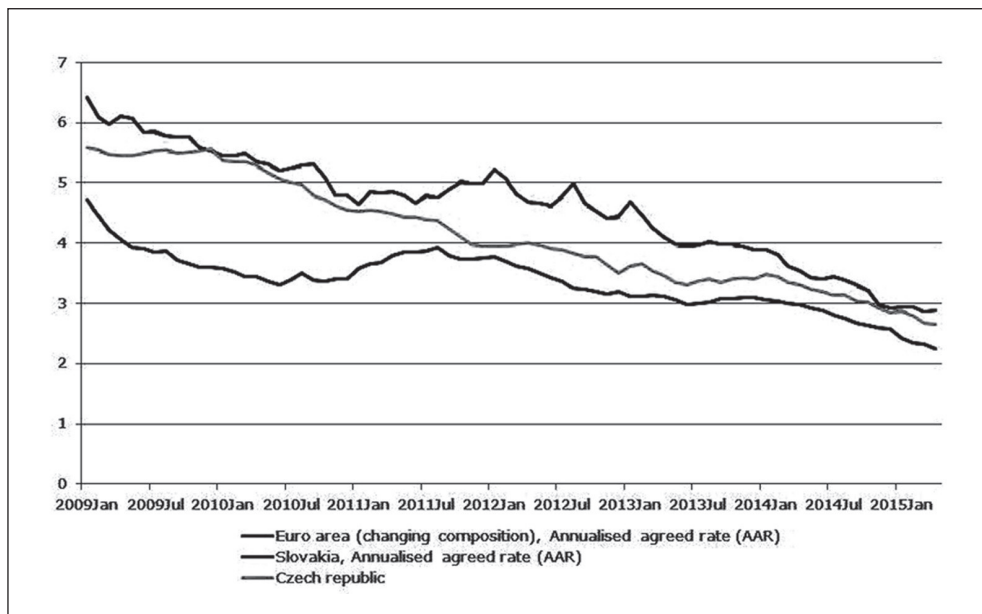


Zdroj: IFP (2015)

Na vplyvy zavedených zmien poukazujú aj nasledovné grafy.

GRAF 5: Vývoj marží

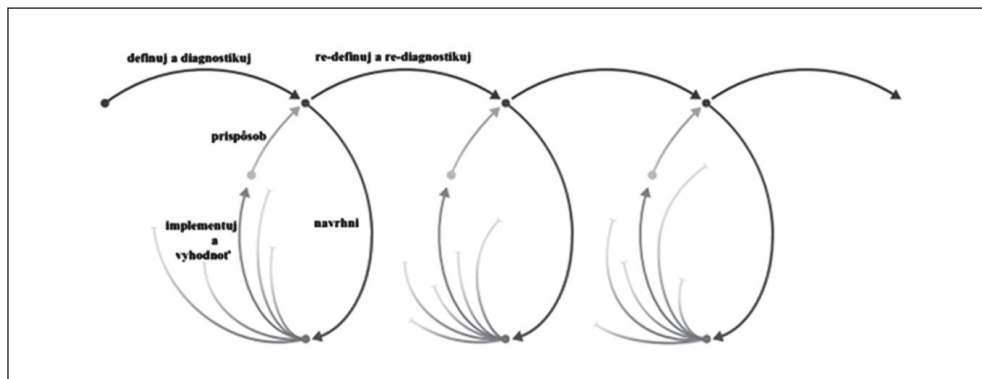
Zdroj: Dáta z ECB a NBS

GRAF 6: Vývoj úrokových sadzieb z úverov na nehnuteľnosti

Zdroj: Dáta z ECB a NBS

Príloha 8: Proces dosahovania účinných intervencií

OBRÁZOK 1: Adaptívny proces dosahovania účinných intervencií



Zdroj: Svetová banka (2014, s.193)

VEREJNÁ DOPRAVA “ZADARMO”: DILEMA POSKYTOVANIA SLUŽIEB⁴³

Matúš Sloboda

Anotácia: Prípadová štúdia rieši tému poskytovania verejnej služby “zadarmo”, teda bez priameho príspevku užívateľov služby. Debata o preferencii verejnej hromadnej dopravy na úkor osobnej automobilovej dopravy je aktuálna nielen kvôli environmentálnym vplyvom dopravy v mestách (smog, skleníkové plyny), ale aj vplyvy na kvalitu života obyvateľov (hluk, dopravné zápchy, obmedzenie pohybu bez dopravného prostriedku a pod.). Aj to je dôvod prečo sa poskytovanie verejnej hromadnej dopravy “zadarmo” stáva veľmi atraktívnou politikou pre komunálnych politikov. Okrem toho je takéto vytvorenie ilúzie služby úplne “zadarmo” zaujímavým marketingovým ťahom v politickej súťaži.

Účelom tejto prípadovej štúdie je na základe poskytnutých informácií, kontextu a možného vývoja v budúcnosti, vytvoriť priestor pre študentov uvažovať a argumentovať o politike verejnej dopravy. Na informované rozhodnutie sú potrebné celistvé a presné informácie. Preto je úlohou študentov identifikovať, aký typ informácií je potrebný na ich informované rozhodnutie.

Študenti by mali absolvovaním predkladanej prípadovej štúdie pochopiť a pracovať so základnými konceptami – alternatívne (oportunitné) náklady, trade-off, typológia statkov, transakčné náklady a externality. Študenti získajú schopnosť stanoviť indikátory a aplikovať prístupy k manažmentu verejnej správy. Cez analýzu stakeholderov získajú študenti predstavu o komplexnosti politiky, variabilite nástrojov verejnej politiky a ich vplyve na aktérov.

⁴³ Táto prípadová štúdia je inšpirovaná mestom Žilina a mestami, ktoré zaviedli mestskú dopravu “zadarmo” – Tallinn a Frýdek-Mýstek. Keďže nejde o vernú kópiu mesta Žilina, prípadová štúdia používa fiktívny názov – mesto Chomatice. Za recenzovanie a rady pri príprave prípadovej štúdie ďakujem Mgr. Tomášovi Rimanovi.

1. MESTO CHOMATICE

Hoci bol pekný slnečný deň, primátor mesta Chomatice nebol dobre naladený. Bol totiž presne rok od momentu keď sa oficiálne stal primátorom jedného stredne veľkého mesta na Slovensku. Toto výročie mu nezabudol pripomenúť opozičný poslanec pán Bobík, ktorý je zároveň aj známy mestský aktivista. Takáto konfrontácia je pre primátora nepríjemná aj preto, že poslanec Bobík bol najväčším protikandidátom v posledných voľbách a naďalej má ambície raz zasadiť na primátorskú stoličku. Pán Bobík začal primátorovi s radosťou pripomínať, že ako primátor neplní svoj hlavný predvolebný sľub – verejnú hromadnú dopravu zadarmo pre všetkých rezidentov mesta.

BOX 1: Charakteristika mesta Chomatice

Mesto Chomatice a okolie patrí medzi dynamicky sa rozvíjajúce regióny v krajine. Hlavným zamestnávateľom je veľká zahraničná automobilka, ktorá spolu so subdodávateľmi generuje viac ako okolo 60 percent hrubého obratu v regióne. Hlavný zamestnávateľ sa nachádza neďaleko od mesta v priľahlej dedine, do ktorej zväčša svojich zamestnancov vlastnou autobusovou dopravou. Pomerne výrazným je aj postupne rozvíjajúci sa IT sektor, ktorý láka do mesta a okolia aj mladých ľudí a ďalšie firmy. V meste sídli univerzita. Chomatice sú aj dôležitým dopravným uzlom, keďže ich križujú viaceré dôležité úseky v krajine.

Primátor Chomatic nestratil pamäť, tak ako sa stáva mnohým politikom, no prvý rok neriešili politiku dopravy zadarmo kvôli katastrofálnej finančnej situácii mesta, ktorá sa z neho robí jedno z najzadlženejších miest v krajine. Väčšinu času teda strávil stretávaním sa s vedúcim finančnej komisie a premýšľaním nad tým, ako riešiť dlhy a pohľadávky po dobe splatnosti. Výsledkom toho je aj postupné zlepšovanie finančného zdravia mesta. Zákon o dlhovej brzde, ktorý hovorí, že obec dostane finančnú sankciu, ak dlh mesta stúpne nad 60 percent bežných výdavkov mesta, je veľkým strašiacom pre primátora. Akékoľvek ďalšie zadlžovanie a zhoršovanie finančnej situácie mesta by mohlo zmariť primátorov hlavný tromf v predvolebnej kampani – verejná doprava zadarmo.

Prekážkou v ambiciózných politikách a naplňaní volebného programu nie je len zložitá finančná situácia mesta. Ihneď po výbornom pocity z výhry vo voľbách ho zaplavil studený pot po zistení, že väčšina zastupiteľstva má iné stranické tričko ako on. Primátor sa môže spoľahnúť len na jednu šestinú všetkých poslancov, ktorí kandidovali v rovnakej koalícii. V zastupiteľstve sedí aj množstvo nezávislých a ťažko odhadnuteľných poslancov. Keďže primátor ako hlavný iniciátor návrhov potrebuje

na presadenie svojich politík väčšinu v zastupiteľstve, okamžite mu bolo jasné, že mnohé body programu bude nesmierne ťažké presadiť.

Primátor uvažuje, že ak by nepresadil svoj kľúčový bod programu do konca volebného obdobia a obyvatelia Chomatíc by necestovali mestskou dopravou zadarmo, zrejme by sa mohol rozlúčiť so svojimi ďalšími politickými ambíciami v komunálnej politike. Útechou aspoň je, že nezačína úplne od nuly. Ešte minulý rok pretlačil na zastupiteľstve cestovanie zadarmo pre obyvateľov mesta nad 70 rokov. Návrh nakoniec prešiel, hoci viacero poslancov sa hlasovania zdržalo.

Pri prerokovaní tohoto bodu programu poslanec Martinek, spolu s niekoľkými ďalšími poslancami, ostro kritizoval plán zavedenia verejnej dopravy zadarmo. Hoci sotva začal výkon mandátu primátora a celého zastupiteľského zboru, obviňovali ho z populizmu a politického kalkulovania, keďže verejná doprava zadarmo by mala byť spustená podľa predvolebného sľubu len niečo viac ako rok pred ďalšími voľbami. Nápad taktiež označili za doslova hlúpy a neekonomický.

BOX 2: Netrhový spôsob poskytovania a zabezpečovania služieb

Každá obec má v praxi tri možnosti, ako netrhovým spôsobom môže poskytovať alebo zabezpečovať služby občanom (z hľadiska ich financovania). Jedna z možností je, že **služba je platená občanmi výhradne priamo poplatkami za využívanie služby**. V prípade mestskej dopravy by to bol stav, ak by Chomatičania platili takú výšku cestovného, ktorá by úplne pokryla (s ďalšími komerčnými aktivitami dopravného podniku) príjmovú časť dopravného podniku mesta, teda 100 percent príjmov. V prípade mesta Chomatice (pred zavedením dopravy zadarmo) priamy príspevok mesta do dopravného podniku bol takmer 50 percent celkových príjmov dopravného podniku. Teoreticky by sa teda musela zvýšiť cena lístkov o 100 percent, pri zachovanom počte predaných cestovných lístkov.

Druhým spôsobom je, že **služba je platená občanmi priamo, no mesto poskytuje na výkony vo verejnom záujme dotáciu**. Mesto teda spolufinancuje službu zo svojich príjmov z podielových daní alebo príjmov z podnikateľskej aktivity. Mestu tak vznikajú **alternatívne náklady**. Tie predstavujú hodnotu statkov alebo služieb, ktorých sa musí mesto vzdať – vyjadrené v hodnote najvýhodnejšej možnej alternatívy (napr. podpora kultúry a športu). Ide o cenu obetovaných príležitostí – vzhľadom na limitovaný objem zdrojov sa musíme rozhodnúť čoho vyrobíme viac a čoho menej. Mesto teda musí robiť **trade-off** medzi svojimi aktivitami. Inými slovami je v situácii, v ktorej musí zvoliť buď jednu z politík, alebo určitú rovnováhu medzi nimi, keďže obe politiky nedokáže realizovať v rovnakom čase (ohraničenie časové, finančné, a pod.). Je to teda niečo čo musíme obetovať, aby sme dostali niečo, čo chceme alebo potrebujeme.

Primátor prezentoval, že v konečnej fáze musí mesto nájsť viac ako dva milióny eur na dofinancovanie rozpočtu dopravného podniku mesta. Poslanci sa ho pýtali, kde chce nájsť tieto zdroje v zadlženom meste. Primátor ich neuspokojil odpoveďou, že zdroje získa z efektívnejšieho výberu mestských daní a poplatkov. Keďže doprava zadarmo bude len pre ľudí bez dlhov voči mestu, predpokladá sa, že budú motivovaní uhradiť svoje dlhy, aby mohli jazdiť zadarmo. Ďalšou položkou má byť zvýšenie príjmu z podielových daní a zníženie nákladov na údržbu a prevádzku vozidiel mestskej dopravy nákupom nových, úsporných a ekologických autobusov a trolejbusov z európskych zdrojov. Primátor taktiež pripomenul, že len v minulom roku mesto dobrým hospodárením vytvorilo prebytok 1,5 milióna eur, ktoré môže použiť na vykrytie nákladov mestskému podniku. A nakoniec, ušetriť by malo mesto aj efektívnejším verejným obstarávaním tovarov a služieb. Kritizujúcich poslancov nepresvedčili argumenty primátora a naďalej tvrdili, že primátor bude musieť siahnuť na zdroje v iných kapitolách rozpočtu. Primátorov sen o zelenom meste tak bude drahší ako prezentuje. Ozval sa však poslanec Mútny, ktorý sa primátora zastal tvrdením, že doprava zadarmo pre všetkých obyvateľov je krásnym príkladom ako prerozdeľovať bohatstvo mesta. Dodal, že ak by sme uvažovali o verejnej doprave ako práve občanov, doprava zadarmo je dobrým opatrením. Chudobnejší ľudia jednoducho nemajú rovnakú možnosť, ako bohatší spoluobčania, presúvať sa po meste dopravným prostriedkom.

Primátor sa nechal vyvieť z rovnováhy a vyhlásil, že ak to bude situácia vyžadovať, radšej zoberie aspoň časť z miliónovej dotácie na hokejový klub, na ktorý sa chodí pozeráť len pár stovák divákov a v najvyššej hokejovej lige sa výsledkovo len trápi. Po tejto poznámke sa strana kritikov ešte viac rozrástla.

Primátor nakoniec vyhlásil, že aj keď náklady pri takomto projekte sa môžu zdať vysoké, určite má aj svoje pozitíva. Projekt by mal priniesť menej áut v centre mesta, a s tým súvisiace zníženie premávky. Rovnako by takéto zníženie malo zlepšiť ekológiu či zvýšiť počet obyvateľov s trvalým pobytom na území mesta. A práve vďaka vyššiemu počtu obyvateľov by mohli vzrásť podielové dane a zvýšiť sa tak rozpočet mesta, z ktorého by bola bezplatná MHD v Chomatice hradená.

BOX 3: Účinnosť bezplatnej verejnej dopravy

Poslednou možnosťou v praxi je, že **služba je plne krytá z rozpočtu mesta**. Ten tvorí predovšetkým transfer zo štátu vo forme podielových daní a taktiež výberu z miestnych daní a komerčnej aktivity obce. Pre občanov tak vzniká ilúzia služby zadarmo. V skutočnosti však službu platia občania, no nepriamo cez dane. Mesto teda použije limitované verejné zdroje na jednu aktivitu (MHD) a je nútené urobiť trade-off a uvažovať o alternatívnych nákladoch. Ďalší poslanci primátorovi pripomenuli, že dopravný podnik zinkasuje ročne 3,5 milióna eur na predaji cestovných lístkov, takže primátor bude musieť zohnať minimalne ešte ďalší milión eur. Celkovo už mesto prispieva na výkony vo

verejnom záujme mimo kompenzácie cestovných lístkov ročne 3,3 milióna eur. Spolu si teda bude mesto musieť pripraviť ročne až 7 miliónov eur len na zabezpečenie dopravy v meste. Ide približne o 14 percent z celého okolo 51 miliónového ročného rozpočtu mesta. Primátor však argumentoval, že doprava zadarmo pritiahne aj nových rezidentov, ktorí by platili miestne dane a využívali dopravu zadarmo. Tak sa to stalo aj v Tallinne, v hlavnom meste Estónska, ktoré zaviedlo mestskú dopravu zadarmo v roku 2013 a zvýšený počet rezidentov priniesol nemalé finančné prostriedky do mestskej kasy. Zaznela taktiež informácia, že v porovnaní s porovnateľne veľkými mestami je Dopravný podnik mesta Chomatice jeden z najslabšie financovaných dopravcov a každý rok rastie tlak na zvýšenie financií na túto činnosť mesta. Na rokovanie zastupiteľstva prišiel aj šéf dopravného podniku, ktorý uviedol, že počet cestujúcich verejnou dopravou v meste klesá. Ľudia sa jednoducho presúvajú do áut. Vyťaženosť kapacít dopravného podniku je okolo 41 percent.

Dáta za mesto Chomatice:

	2011	2012	2013	2014
<i>Počet prepravených osôb (v tisícoch)</i>	11 120	10 890	10 630	10 809
<i>Počet kilometrov (v tisícoch km)</i>	3537	3525	3527	3517
<i>Počet autobusov a trolejbusov</i>	84	84	84	86

Zazneli aj návrhy, že primátor by mal zrealizovať svoje predstavy a uvažovať buď o alternatíve zľavneného celoročného cestovného pre obyvateľov s vysporiadanými záväzkami voči mestu, MHD zadarmo len v dopravných špičkách či doprave zadarmo pre sociálne slabšie skupiny obyvateľov (dôchodcovia, študenti, nezamestnaní, ženy na materskej a pod.), ktoré by to vzhľadom na svoj nižší príjem určite uvítali najviac. Viacerí poslanci vyjadrili svoje obavy, či doprava zadarmo neprinesie do dopravných prostriedkov viac vandalizmu a neprispôsobivých občanov.

Ako reakciu na všetky pripomienky primátor uviedol, že pri príprave koncepcie vychádzali z príkladu zavedenia verejnej dopravy zadarmo pre všetkých rezidentov v 430-tisícovom hlavnom meste Estónska – Tallinne. Verejnú dopravu zadarmo zaviedlo aj viacero menších miest, napríklad český 60-tisícový Frýdek-Mýstek.

Poslanec z občianskej koalície Za lepšie Chomatice, na záver rozpravy upozornil primátora, že na zníženie intenzity dopravy v meste či zvýšenie ekológie by malo mesto skôr uvažovať o iných politikách. Poslanec uviedol niekoľko príkladov hlavných miest v Európe, ktoré spoplatňujú vstup automobilov do mesta, zvyšujú poplatky za parkovanie, modernizujú verejnú dopravu či dokonca strategicky odkláňajú dopravu mimo mesta.

Na záver rokovania vystúpil aj ekologický aktivista a poslanec mestského zastupiteľstva, za ktorým stojí silná komunita miestnej komunity ekologov. Tí sa vý-

razne angažujú v regióne kvôli hroziacej ťažbe cenných kovov, ktorá môže mať na životné prostredie devastačné následky. Poslanec vo svojom vystúpení pripomenul, že v dnešnom globalizovanom svete by sme si mali stále viac uvedomovať rolu každého z nás ako globálneho aktéra. Naše správanie ovplyvňuje kvalitu životného prostredia tisícky kilometrov od nášho mesta. Ak v meste hovoríme o smrade a smogu z prehustenej dopravy v meste, v globálnom kontexte ide o skleníkové plyny a globálne otepľovanie, čoho dôsledkom sú aj klimatickí utečenci. Poslanec ukázal tiež niekoľko fotografií z krajín, ktoré trpia nedostatkom vody a neustále zväčšujúcimi sa výkyvmi počasia a fotografie topiacich sa ľadovcov. Apeloval, že aj také malé mesto ako Chomatice má v globálnom svete dôležitú úlohu, a z toho vyplývajúcu povinnosť konať ekologicky. Verejná doprava pre všetkých môže byť jedným z mnohých riešení.

BOX 4: Ochota platiť za verejnú dopravu

Verejná doprava patrí medzi služby, ktoré sú finančne veľmi nákladné a vo všeobecnosti vysoko dotované zo strany obcí alebo štátu. Občania však často neregistrujú, že obec alebo štát výrazne dotuje službu, a že občan priamo cez poplatok (cena cestovného lístka) platí len časť z nákladov na službu. Empirický výskum expertov na verejnú dopravu (Drevs et al., 2014) ukázal, že tzv. ochota platiť dokonca aj vyššie poplatky za využívanie verejnej dopravy sa zvyšuje, ak užívatelia vidia vysokú dotáciu na túto službu z verejného rozpočtu.

V súvislosti s verejnou dopravou "zadarmo" sa často spája viacero problémov po jej zavedení. Ide napríklad o nárast vandalizmu, častejšia prítomnosť sociálnych živlov v dopravných prostriedkoch, vyššia miera fluktuácie zamestnancov dopravného podniku (horšie pracovné podmienky), nárast nákladov na udržiavanie bezpečnosti vo vozidlách a udržiavania ich technického stavu či napríklad zvýšenie miestnych daní. Výskum amerického centra pre výskum dopravy (NCTR, 2002) poukázal na to, že bezplatná doprava môže motivovať k využívaniu služby nesprávnu skupinu – vandalov a neprispôsobivých občanov. To zároveň odrádza skupinu, ktorú táto politika mala pritiahnuť do MHD – bohatších obyvateľov vlastniacich automobil. Výskumníci prišli k záveru, že bezplatná doprava môže byť úspešná v malých tranzitných systémoch malých miest s homogénnym obyvateľstvom. O desať rokov neskôr, centrum pre výskum dopravy (NCTR, 2012), skúmalo 40 amerických miest rozličnej veľkosti a zistilo, že vo väčšine miest vzrástol počet cestujúcich o 20 až 60 percent. Avšak takýto nárast bol zaregistrovaný len v mestách (okolo 1 milión pasažierov za rok), ktoré majú dopravu iného charakteru ako veľké mestá. Opäť sa potvrdil efekt veľkých miest s nehomogénnym obyvateľstvom, v ktorých verejná doprava "zadarmo" spôsobila signifikantný nárast vandalizmu. Je však potrebné vnímať rozdiely vo veľkosti miest v USA a Slovensku. Veľké mestá vo vzorke tejto štúdie ročne prepravili aj 900 miliónov pasažierov.

Spomienka na vývoj rokovania v zastupiteľstve tak nebola pre primátora veľmi príjemná. Nepříjemné chmáry náhle prerušil jeho asistent, ktorý oznámil, že zástupca občianskeho združenia “Mesto na dvoch kolesách” pán Obšitný, čaká vo foyer na dohodnuté stretnutie. Zakladateľ združenia, ktoré presadzuje víziu mesta Chomatice ako mesta cyklodopravy, prišiel na osobnom stretnutí pripomenúť primátorovi, že v meste, ktoré má ambíciu stať sa zeleným mestom je menej ako deväť kilometrov cyklochodníkov. Je to zanedbateľný počet v porovnaní s vyše 250 kilometrami ciest a 150 kilometrami chodníkov pre chodcov.

Cyklisti musia jazdiť po hlavných komunikáciách, čo je v čase dopravnej špičky nebezpečné. To, spolu s ostatnými bariérami, odrádza ľudí vo využívaní bicykla ako alternatívneho dopravného prostriedku. Primátor čísla nedementoval, no pripomenul, že mesto má ako jedno z mála miest v krajine vypracovaný generel cyklistickej dopravy, v ktorom nie je rozpracovaná iba cyklistická doprava, ale popri nej sa komplexne riešili aj ostatné druhy dopravy tak, aby dopravný systém predstavoval ucelený komplex. Navyše boli analyzované a rozpracované vybrané úseky dopravnej siete v rámci Chomatic. Obšitný však primátorovi pripomenul, že bez zdrojov v rozpočte na cyklodopravu, je dopravný generel len príjemným letným čítaním. Mesto totiž nemá vyčlenené žiadne finančné prostriedky na budovanie cyklochodníkov a potrebnej infraštruktúry pre bicyklistov – stojany, dofukovacie a servisné stanice, požičovne bicyklov. Dobudovaním takejto infraštruktúry by mohlo mesto čiastočne riešiť nízku priepustnosť ciest v čase dopravnej špičky, a to rádovo za nižšiu záťaž v mestskom rozpočte, ako navrhovaná verejná doprava zadarmo. Novo sformovaná cyklokoalícia viacerých cyklo združení v meste tlačí na primátora, aby na úkor verejnej dopravy zadarmo preferoval variant adresného zvýhodnenia dopravy zadarmo pre vybrané skupiny obyvateľov a zvyšnú časť prostriedkov presunul na budovanie infraštruktúry pre cyklistov.

BOX 5: Tragedy of the Commons (Tragédia spoločného)

Garrett Hardin hovorí, že pri využívaní spoločných zdrojov alebo zdrojov bez jasného vlastníctva nastáva tragédia spoločného. V takejto situácii jednotlivci konajú nezávisle a racionálne presadzujúc svoj vlastný záujem, ktorý je v opozícii s najlepším záujmom spoločnosti. Ide o koncept, ktorý je najčastejšie spájaný s nadspotrebou prírodných zdrojov (rybárstvo, pastviny) či globálne znečisťovanie a otepľovanie. Jednotlivci (štáty) sú motivované maximalizovať úžitok z voľných zdrojov, napriek tomu, že vyčerpanie spoločných zdrojov bude znamenať zhoršenie situácie pre všetkých. Problémom je, že zdroje sú spoločné a každý chce vyčerpať čo najviac z nich.

Na druhej strane Elinor Ostrom, autorka konceptu kolektívnej správy spoločných zdrojov, tvrdí, že v istej situácii, sú miestni obyvatelia schopní kolektívne spravovať zdroje udržateľným spôsobom. Ostrom hovorí o inštitúciách, ktoré sú schopné zmeniť oportunistické konanie spočívajúce v snahe maximalizovať svoj úžitok na úkor vyčerpania zdrojov. Ide celkovo o osem všeobecných princípov kolektívnej správy zdrojov – medzi inými napríklad samosprávnosť, ohraničenosť zdrojov a ich užívateľov, vnútorný sankčný a monitorovací mechanizmus.

Obšitný sa odvolal na vyjadrenia Slovenského cykloklubu, ktorý tvrdí, že jeden kilometer novej kvalitnej a bezpečnej cyklocesty stojí približne 100-tisíc eur, pričom náklady na vyznačenie cyklistického chodníka je len pár stoviek eur. Podobne ako v prípade nových autobusov a trolejbusov by sa mesto mohlo spoľahnúť na eurofondy. Primátor na záver stretnutia prisľúbil, že na cyklodopravu v budúcich rozpočtoch nezabudnú.

Ihneď po stretnutí volal na úrad primátora predseda komisie pre dopravu a komunálne služby, ktorý ho chcel oboznámiť s výstupmi občanov na jednom z prvých stretnutí s občanmi na tému verejnej dopravy zadarmo. Kriticky sa vyjadrilo viacero občanov – motoristov k zavádzaniu vyhradených pruhov pre autobusy. V meste v dopravnej špičke vznikajú kolóny a vodiči čakajú a aj niekoľko minút, kým prejdú cez kritické križovatky. Ak sa stane nejaká dopravná nehoda alebo sa vykonáva oprava cesty, priepustnosť ciest je katastrofálna. Argumentovali, že za posledné roky sa zvyšuje intenzita dopravy z a do mesta. Len na dvoch hlavných ťahoch, ktoré prechádzajú cez mesto, prejde denne údajne viac ako 60-tisíc automobilov. Zavedením BUS pruhov sa odstráni z komunikácie jeden celý pruh, čo podstatne zvyšuje čakanie vodičov v kolónach. Okrem toho mestu chýba viac ako tisícka parkovacích miest. Inými slovami, motoristi sa cítia návrhom diskriminovaní a žiadajú zmeniť zámery mesta a viac vnímať aj ich záujmy.

Primátor mesta si uvedomuje, že ho nečaká ľahký boj v otázke verejnej dopravy. Rovnaký osud čakal aj primátora Tallinnu Edgara Savisaara, ktorý zaviedol verejnú dopravu zadarmo pre všetkých rezidentov. Savisaar čelil odvolávaniu v zastupiteľstve a obvineniam, že používa zdroje daňových poplatníkov na vlastnú politickú kampaň. Opakovane musel taktiež navyšovať rozpočet mesta v rokoch predchádzajúcich zavedeniu verejnej dopravy, aj kvôli vyšším výdavkom na verejnú dopravu, čo vždy znamená veľmi neprijemné rokovania a výmeny názorov na zastupiteľstve.

Úlohy pre študentov

Úlohy A1 – verejné financie a verejná politika – teória

- 1.) Aký typ statku (súkromný, verejný alebo zmiešaný) je verejná doprava? Uvažujte, či sa mení typ statku v závislosti od toho či je verejná doprava “zadarmo” alebo plne/čiastočne spoplatnená a za akých podmienok sa tak deje.
- 2.) Argumentujte, prečo mesto reguluje a zabezpečuje službu verejnej dopravy. Vo svojej argumentácii použite teóriu transakčných nákladov (Brown, Potoski) a externality.
- 3.) Uvedte, v čom spočíva problém v tragédii spoločného (“tragedy of commons”) v prípade dopravy v meste. Akými spôsobmi môže byť táto tragédia zmiernená?
- 4.) Pozorne si prečítajte Plán zavedenia verejnej dopravy “zadarmo” v meste Chomatice (príloha D) a posúďte ho z pohľadu rôznych prístupov k manažmentu verejnej správy (weberovský prístup, new public management, governance). Argumentujte, kde sa prvky týchto prístupov nachádzajú.
- 5.) Identifikujte možné ciele politiky verejnej dopravy “zadarmo”. Pri identifikovaní cieľov vychádzajte z príbehu prípadovej štúdie a prílohy D. Následne sformulujte k identifikovaným cieľom ukazovatele, skúste pritom rozlišovať medzi výstupmi a výsledkami.

Úlohy A2 – verejné financie a verejná politika – analýza

- 1.) Pozorne si preštudujte ukazovatele mesta Chomatice a hlavného mesta Tallinn (príloha C), ktoré od roku 2013 zaviedlo verejnú dopravu “zadarmo” pre všetkých rezidentov. Identifikujte hlavné rozdiely stredne veľkého mesta a päťkrát väčšieho hlavného mesta Estónska. Považujete niektoré ukazovatele za rizikové z pohľadu mesta Chomatice?
Argumentujte z ekonomického hľadiska, ako môžu potenciálne na úspešnosť alebo neúspešnosť politiky verejnej dopravy “zadarmo” pre rezidentov vplývať parametre ako veľkosť mesta, poloha a charakter mesta a verejnej dopravy pred zavedením dopravy “zadarmo”.
- 2.) Uvedte, v čom spočíva ilúzia verejných služieb “zadarmo”. Pozorne si pozrite prílohu E a uvažujte o alternatívnych nákladoch a trade-offs (pozrite BOX 2). Ako by ste riešili plánovaný nárast výdavkov pri zavedení verejnej dopravy “zadarmo”?

Úlohy B – nástroje a analýza verejnej politiky

- 1.) Identifikujte nástroje verejnej politiky, ktoré mesto môže použiť pri zavádzaní niektorého z variantu verejnej dopravy. Ako by mohli byť použité a za akým účelom? Uvedte konkrétne príklady týchto nástrojov verejnej politiky.
- 2.) Prečítajte si pozorne prílohu C a identifikujte náklady politiky verejnej dopravy “zadarmo” – investičné, prevádzkové (fixné a variabilné). Následne je potrebné identifikovať prínosy politiky (peňažné a nepeňažné).

- 3.) Aké implementačné riziká by ste v prípade zavádzania verejnej dopravy “zadarmo” museli riešiť? Uveďte ako by ste ich riešili, a akými nástrojmi verejnej politiky by ste sa snažili týmto rizikám predísť?
- 4.) Ak by ste mali pripraviť a vypracovať indikátory a kritériá hodnotenia politiky verejnej dopravy “zadarmo” pre rezidentov, aké údaje a od koho by ste požadovali? Uveďte, ako by ste nastavili systém na monitorovanie účinnosti a efektívnosti implementácie a evaluácie navrhovanej verejnej dopravy “zadarmo”.
- 5.) Predstavte si, že ste primátor/primátorka, ktorý/á je za verejnú dopravu “zadarmo” pre rezidentov. Identifikujte a obhajujte benefity z ekonomického, sociálneho a environmentálneho hľadiska verejnej dopravy “zadarmo”. A naopak, predstavte si, že ste odporca tejto politiky – argumentujte z opačného hľadiska.
- 6.) Na základe prečítaného textu (príbehu) identifikujte jednotlivých aktérov, ich záujmy, vzťahy medzi nimi a informácie, s ktorými disponujú.
- 7.) Uvažujte o politike verejnej dopravy “zadarmo” v kontexte politickej priechodnosti. Na základe odporúčanej literatúry, spravte analýzu politickej priechodnosti presadzovaného variantu verejnej dopravy “zadarmo”.

POKYNY PRE VYUČUJÚCICH

Prípadová štúdia zaoberajúca sa verejnou dopravou má ambíciu poukázať na problematiku a nástrahy politiky “zadarmo”. Zámerom je precvičenie a zdokonalenie práce so základnými konceptmi politickej ekonómie, akými sú alternatívne náklady, typy statkov, transakčné náklady, trade-off, tragédia spoločného, ilúzia politiky “zadarmo”. Absolvovaním prípadovej štúdie študenti pochopia a budú vedieť použiť v praxi vyššie uvedené koncepty. Práca so štúdiou ukáže študentom, že verejná politika má vplyv na množstvo aktérov. Cez analýzu stakeholderov získajú študenti predstavu o komplexnosti politiky a jej vplyve na množstvo aktérov. Prípadová štúdia ponúka niekoľko úloh na precvičenie analýzy aktérov vo verejnej politike.

Jedným z účelov tejto prípadovej štúdie je na základe poskytnutých informácií, kontextu a možného vývoja v budúcnosti, vytvoriť priestor pre študentov uvažovať a argumentovať o politike bezplatnej verejnej dopravy. Na informované rozhodnutie sú potrebné celistvé a presné informácie. Preto je úlohou študentov identifikovať, aký typ informácií je potrebný na ich informované rozhodnutie. Študenti tak získajú schopnosť stanoviť indikátory a uvažovať o nákladoch a benefitoch verejnej politiky. Študenti otestujú a zdokonalia svoje schopnosti v nástrojoch verejnej politiky (Salamon, Beblavý) a aplikácii prístupov k manažmentu verejnej správy (weberovský prístup, new public management, governance).

Predpokladom na zvládnutie úlohy prípadovej štúdie je znalosť problematiky zabezpečovania verejných služieb, typológie statkov, procesu tvorby verejnej politiky, typológie nástrojov verejnej politiky, chápanie konceptu alternatívnych nákladov, transakčných nákladov a trade-off vo verejnej politike. Odporúčaná literatúra pre študentov na prípravu nasleduje za otázkami k prípadovej štúdii. Prípadová štúdia je určená na predmety o verejných financiách a tvorby a analýzy verejnej politiky.

Odporúčaný postup práce s prípadovou štúdiou

Formát prípadovej štúdie predpokladá jej prečítanie študentmi pred seminárom resp. stretnutím k prípadovej štúdii. Následne sa na seminári/stretnutí pracuje predovšetkým s prílohami. Prípadová štúdia je vhodná na použitie v rámci diskusie na seminári. Formát otázok je taktiež vhodný na ústnu prezentáciu študentov alebo napísanie stručnej písomnej odpovede na niektorú z vyššie uvedených úloh.

V prípade, ak by sa na prípadovú štúdiu pozeral dopravný alebo environmentálny špecialista, riešenia, respektíve odpovede na úlohy môžu byť iné ako v prípade, ak na otázky odpovedá ekonóm či expert na analýzu verejnej politiky. Úvaha o politike verejnej dopravy nie je len otázka verejných financií, ale aj životného prostredia a dopravy. Je preto vítané pozvať expertov na seminár, na ktorom sa rieši táto prípadová štúdia.

Inštrukcie pre úlohy A1 – verejné financie a verejná politika – teória

Úloha 1

Vo verejných financiách uvažujeme o čisto verejných statkoch, zmiešaných a čisto súkromných statkoch. Na rozlíšenie či daný tovar alebo služba je statkom súkromným, verejným alebo zmiešaným, musia študenti uvažovať a argumentovať o deliteľnosti/rivalite v spotrebe a vylúčiteľnosti. Rivalitu v spotrebe daného statku môžeme chápať aj ako efekt preťaženia, ktorý prakticky vylučuje (aspoň na istý čas) zo spotreby.

Úloha 1 nemá jedinú správnu odpoveď, všetko záleží od argumentácie študentov a od toho, ako nastaví parametre pre verejnú dopravu “zadarmo”.

Úloha 2

Je viacero dôvodov prečo verejný sektor reguluje a zabezpečuje, či v konečnom dôsledku poskytuje služby a tovary pre občanov.

V tejto úlohe by mali študenti uvažovať a diskutovať, prečo vôbec mesto chce regulovať a zabezpečovať (a v konečnom dôsledku aj poskytovať – produkovat) službu dopravy v meste. Študenti by mali argumentovať transakčnými nákladmi a externalitami ako hlavnými dôvodmi prečo verejná doprava má alebo nemá/nemusi byť zabezpečovaná a poskytovaná mestom prípadne mestami (joint contracting).

Pre argumentáciu služieb ne/poskytovanými verejným sektorom, môžu študenti použiť nasledujúcu tabuľku (Brown, Potoski, 2002; úpravy Pavel, 2015), ktorá pracuje s výškou transakčných nákladov cez viazanosť aktív a merateľnosť výstupov.

Viazanosť aktív / Merateľnosť výstupov	Nízka	Vysoká
Ľahká	(A) Merateľné trhové služby napr. odťahová služba, odvoz odpadov.	(B) Merateľné monopolné služby napr. dodávky tepla, vody, plynu.
Ťažká	(C) Nemerateľné trhové služby napr. verejné zdravotníctvo.	(D) Nemerateľné monopolné služby napr. hasiči, polícia.

Zdroj: Pavel (2015)

Úloha 3

Študenti by na základe prečítania krátkeho zhrnutia problematiky “tragedy of commons” v časti príbehu prípadovej štúdie, mali argumentovať ako sa tento problém môže dotýkať dopravy v meste. Špecificky by sa mali na problematiku zamerať z pohľadu MHD “zadarmo”, teda MHD, za ktorú občania mesta priamo neplatia. Ako môže byť “tragedy of commons” riešená? Aká by bola odpoveď Hardina a aká

Ostromovej? Ak študenti nevedia čo je “tragedy of commons“, vyučujúci by mal stručne tento termín vysvetliť (pozri aj BOX 5), alebo ho dá ešte pred stretnutím nastudovať študentom.

Úloha 4

Po prečítaní prílohy D, môže vyučujúci na lepšiu vizualizáciu na tabuľu nakresliť tabuľku s tromi stĺpcami (každý stĺpec pre jeden prístup – weberovský prístup, new public management, governance). Vyučujúci môže najskôr iniciovať individuálnu prácu na úlohe, aby bola následne spoločná diskusia a argumentácia študentov dynamickejšia.

Úspešné zvládnutie tejto úlohy vyžaduje uvažovanie o základných teoretických prístupoch k spravovaniu vecí verejných a trendoch v reforme verejnej správy. Študenti by mali uvažovať o weberovskom prístupe, new public management, governance prístupe k verejnej správe. Cieľom je pochopenie, že preferencie pre určitý prístup môžu mať ideologický základ a zároveň neexistuje jediný správny model. Preferencia niektorého z prístupov závisí od cieľov verejného sektora.

Úloha 5

Študenti by mali byť schopní na základe prečítania prílohy D formulovať ciele verejnej politiky verejnej dopravy “zadarmo“. Vyučujúci môže otázku rozšíriť na definovanie všeobecných cieľov verejnej dopravy v meste (nielen dopravy “zadarmo“).

Pri meraní cieľov sa často zamieňajú výsledky s výstupmi. Vyučujúci otázkami navádza študentov na správne identifikovanie výsledkov a výstupov politiky verejnej dopravy rozdielov medzi nimi. **Výstupy** politiky sú konkrétne produkty alebo služby politiky, ktoré sú výsledkom činností uskutočnených v rámci danej politiky. V prípade napríklad výskumného projektu môžeme za výstupy považovať počet stretnutí, počet zamestnancov, publikácie a podobne. **Výsledok** politiky je priamy a okamžitý účinok/dôsledok politiky. Inými slovami, výstupy sú len nástrojom na dosiahnutie výsledkov. V porovnaní s výstupmi, výsledky obsahujú kvalitatívnu hodnotu/zmenu. V prípade napríklad výskumného projektu to môže byť počet zaškolených zamestnancov so zvýšenou schopnosťou/kvalifikáciou.

Pokyny pre úlohy A2 – verejné financie a verejná politika – analýza

Študenti v tejto časti pracujú predovšetkým s prílohou C a príbehovou časťou prípadovej štúdie. V týchto častiach sú poskytnuté ukazovatele, ktoré by mali byť dostatočné na zjednodušené porovnanie prostredia Chomatic a Tallinu, a z toho vyplývajúcich možných rizík a obmedzení implementácie veľmi podobnej politiky.

Príloha E poskytuje študentom výdavky z jednotlivých kapitol rozpočtu mesta Chomatice. Z príbehovej časti prípadovej štúdie študenti vedia identifikovať koľko služba dopravy “zadarmo“ pre rezidentov stojí mesto každý rok, a že stratu na výbere cestovného bude musieť nájsť v rozpočte mesta na úsporách alebo dodatoč-

ných príjmov. Vyučujúci by mal stimulovať diskusiu študentov o trade-off (BOX 2) a o ilúzii služby “zadarmo“, napríklad na príklade známeho free lunch – aj keď sa niečo zdá na prvý pohľad “zadarmo“, vždy sú tu náklady pre jednotlivcov alebo celú spoločnosť (aj keď v mnohých prípadoch sú tieto náklady skryté alebo týmito nákladmi sú napríklad negatívne externality).

Pokyny pre úlohy B – nástroje a analýza verejnej politiky

Úloha 1

Pri riešení úlohy 1 môžu študenti vychádzať z rôznych teórií nástrojov verejnej politiky (napr. L. Salamon, G. Peters, Ch. Hood). Nasledujúca tabuľka klasifikácie nástrojov verejnej politiky sa používa v kontexte SR (Staroňová 2002, 2016):

	Regulačné	Ekonomické	Informačné	Administratívne
Povinné nástroje (regulačné)	Právny rámec (občianske a trestné právo) Právna úprava (predpisy, povolenia, zákazy, nariadenia, vyhlášky)	Regulácia (kontroly cien, množstva produkcie, vstupu a výstupu) Dane Clá	Priame poskytovanie informácií (povinne zverejňovanie informácií) Nepriame poskytovanie informácií (licencie, registrácia, certifikáty)	Priame poskytovanie služieb štátom/mestom Budovanie infraštruktúry, posilňovanie ľudských zdrojov
Zmiešané nástroje (pozitívne a negatívne stimuly)	Kvóty Pozitívna diskriminácia Inštrukcie, príručky Štandardy, usmernenia	Dotácie (kupóny, pôžičky, granty, daňové zvýhodnenia), aukcia práv Dane, užívateľské poplatky	Poskytovanie a šírenie informácií (kampane) Nabádanie Odrádzanie – tlmenie dopytu	Nepriame poskytovanie služieb pomocou NGO Kontrahovanie
Dobrovoľné	Etické kódexy, odporúčania, neformálne normy, dobrý príklad, spoločenské zvyky	Dobrovoľný poplatok (environmentálny, prednostný a pod.)	Ceny, rebríčky kvality	Neziskové organizácie Rodina a komunita trh

Zdroj: Staroňová (2002, 2016)

Úloha 2

Študenti majú identifikovať náklady a prínosy verejnej dopravy “zadarmo“. Nejde pritom len o finančné náklady/benefity, ale aj o nefinančné.

Na začiatku je nevyhnutné na základe prečítania príbehu a prílohy C identifikovať náklady politiky – investičné, prevádzkové (fixné a variabilné). Následne je potrebné identifikovať prínosy politiky (peňažné a nepeňažné).

V úloha 4 je v podstate prvým krokom pri analýze nákladov a výnosov (cost-benefit).

Úloha 3 a 4

Diskusia v tejto úlohe by mala byť o možných nástrahách pri implementácii variantu riešenia. Ide o rôzne problémy, ktoré sa môžu vyskytnúť vo fáze implementácie verejnej dopravy “zadarmo“. Viaceré implementačné riziká a možné problémy sú naznačené v prílohe A a B a v samotnom príbehu prípadovej štúdie. Vyučujúci by mal vyžadovať od študentov nielen vymenovanie implementačných rizík, ale aj vyhodnotenie ich závažnosti či pravdepodobnosti výskytu v prípade mesta Chomatice. Zároveň by vychádzajúc z úlohy 1 (A2) mali byť študenti schopní identifikovať nástroj, ktorý by týmto implementačným rizikám dokázal predísť resp. ich riešiť.

V úlohe 3 je preto úlohou študentov zamyslieť sa nad tým, aké dáta budú potrebovať a od koho ich budú žiadať. Cieľom (Príloha D) je teda potrebné nastaviť indikátory/kritériá, ktorými budú merať a monitorovať služby verejnej dopravy.

Úlohou je pripraviť a vypracovať indikátory a kritériá hodnotenia politiky verejnej dopravy “zadarmo“ pre rezidentov. Aká je dôležitosť jednotlivých indikátorov a ukazovateľov? Je viacero prístupov ako k tomu môžu študenti pristupovať. Jedným zo spôsobov je nasledovná tabuľka.

Študenti by mali zohľadniť aj to, či nimi požadované údaje je reálne získať a tak tiež uvažovať o údajoch administratívnych (príjmy, výkon), údajoch o nákladoch, spätná väzba od občanov a reakcie médií. Pri úlohe môžeme rozlišovať medzi kvantitatívnymi a kvalitatívnymi údajmi a identifikovať rôzne metódy zberu. Proces monitorovania je náročný a určité údaje, hoci sú dôležité pre rozhodovanie, sú príliš nákladné na získanie. Možným riešením je odhad údajov alebo ich zber, napríklad cez prieskumy a kvalifikované odhady.

<i>Kritériá hodnotenia</i>	<i>Indikátory</i>	<i>Určená váha v %</i>
Ciele Čo je zamýšľaným cieľom/cieľmi politiky?		
Účinnosť	Aké bude mať politika účinky a vplyvy?	
	– Nastavte indikátory	
Efektívnosť	Aká je rýchlosť prepravy, počet prepravených osôb a pod? Aká je finančná výhodnosť?	
	– Nastavte indikátory	
Rovnosť	Aká je rovnosť a dostupnosť služby	
	– Nastavte indikátory	
Prekážky O akých prekážkach by mali decizori uvažovať?		
Náklady	Náklady na prevádzkovanie služby a ostatné vedľajšie náklady.	
	– Nastavte indikátory	
Politická priechodnosť	Postoj verejnej správy, zastupiteľov a občanov.	
Akceptácia verejnosťou	– Nastavte indikátory	
Akceptácia VS	– Nastavte indikátory	
Realizovateľnosť	Kapacita a udržateľnosť	
	– Nastavte indikátory	

Zdroj: Staroňová (2016)

Úloha 5

Na základe vypracovaných predchádzajúcich úloh by mali byť študenti schopní odpovedať a diskutovať v úlohe 5 – uvažovať a diskutovať o prínosoch a nákladoch verejnej dopravy “zadarmo“. Vyučujúci môže triedu rozdeliť na dve skupiny – zástancovia verejnej dopravy “zadarmo“ vs. odporcovia (zástancovia status quo).

Úloha 6

Študenti by mali byť schopní na základe prečítaného textu identifikovať jednotlivých aktérov, ich záujmy, vzťahy medzi nimi a informácie, s ktorými disponujú.

Je viacero prístupov ako pristúpiť k analýze aktérov a ich roliach verejnej politiky. Môže ísť napríklad o Multiple streams approach (Kingdon), The advocacy coalition framework (Sabatier), inštitucionálny prístup od Scharpfa a mnohé iné.

Na analýzu tejto prípadovej štúdie môže poslúžiť nasledovná matica (Russollilo, 2015). Vyučujúci môže iniciovať skupinovú prácu na úlohe 6 s následnou prezentáciou zistení študentmi priamo na stretnutí/seminári. Prípadne môže zadať túto úlohu ako prípravu na budúce stretnutie, na ktorom vyučujúci formou diskusie spolu so študentmi identifikujú všetkých aktérov, ich záujmy a motivácie, vzťahy a informácie, ktorými disponujú. Na záver by mala vzniknúť komplexná matica (sieť) aktérov (s rozličnou silou a veľkosťou), vzťahov medzi nimi (s rozličnou intenzitou a kvalitou), záujmov (rôzne motivácie aj v prípade presadzovania rovnaký variant), informácií (nie každý aktér disponuje kompletnými informáciami, ale má informácie, ktoré nemusia mať ostatní).

Aktéri, hráči – akí konkrétni aktéri „hrajú“ v prípadovej štúdii verejná doprava “zadarmo“	Záujmy (inštitucionálne vs skryté) – nie každý aktér má rovnaké záujmy	Vzťahy medzi aktérmi – aké majú vzťahy/väzby medzi sebou jednotliví aktéri?	Informácie – aké informácie má aktér?
Politici Iní verejní činitelia, organizácie alebo inštitúcie Podnikateľské subjekty – trhoví hráči (lokálni, národní, medzinárodní) Lobisti Byrokrati, administratíva Záujmové skupiny Koneční spotrebitelia Verejnosť v meste Globálny aktér	Profit Rovnosť Re-distribúcia Prístupnosť Účinnosť Kvalita Podiel na trhu Efektívnosť pri poskytovaní služby <i>Volebný konsenzus</i> <i>– vplyv volebného cyklu</i> <i>Konsenzus</i> <i>Politická kontrola</i> <i>Etnický prístup</i> <i>Udržanie/zvýšenie vlastného rozpočtu</i> <i>Vplyv minulosti/ dedičstva</i> <i>Rozpočtové obmedzenia verejného rozpočtu</i>	Nominácie Voľby Nátlak Politický vplyv – silný/slabý Korupcia Riadenie Príkaz Zákon – vynútenie Prideľovanie úloh Podnikateľský vzťah Spolupráca	Informácie o ekonomických ukazovateľoch Informácie o dopyte a ponuke Informácie o technickom stave Informácie o preferenciách ostatných aktérov Informácie o motiváciách a sile aktérov

Úloha 7

Cieľom je posúdenie presaditeľnosti variantu politiky verejnej dopravy (v tomto prípade politiky verejnej dopravy “zadarmo“ pre všetkých rezidentov mesta) v politickom prostredí, vzhľadom na existujúcich aktérov a vzťahov medzi nimi. Účastníkmi verejných politík nie sú pritom len jednotlivci, ale aj skupiny a organizácie. Je viacero prístupov k analýze priechodnosti politiky. Jeden z prístupov môže byť nižšie uvedený.

Účastníkov môžeme rozdeliť na:

- **Účastníkov rozhodovania a konania** (väčšinou inštitúcie verejnej správy)
- Záujmové skupiny (profesijné asociácie, zamestnávateľia, podnikateľské združenia, mimovládne organizácie a pod.)
- **Verejnosť**, ktorá je alebo bude ovplyvnená statusom quo alebo budúcou verejnou politikou.

Účastníci v prostredí	Postoj		Vplyv		Stratégia
	Odhad	Istota v odhade	Odhad	Istota v odhade	Akú stratégiu aktéri využívajú?
Jednotlivci	++	P	V	P	Kooptácia – (presvedčiť ostatných, že vami navrhované riešenie aj riešenie, ktoré chce aj druhá strana) Kompromis – (nutnosť spraviť modifikácie s cieľom dosiahnuť politickú podporu) Politická manipulácia – herestetika (manipulácia agendy alebo pravidiel rozhodovania) Rétorika – (použitie jazyka, ktorý buď mátie, alebo objasňuje politickú pozíciu) Možné nástroje: Lobing, vysvetľovanie, konzultácia, spolupráca, negociácia, informovanie, ...
Skupiny	+	?	S	?	
Organizácie	0	??	M	??	
	-	???		???	
	--				

Zdroj: Staroňová (2016)

Na analýzu správania a spôsob konania aktérov, môžu študenti použiť prístup Weimera a Vininga (1989). Weimer a Vining hovoria o štyroch rôznych stratégiách a nástrojoch, ktoré môžu rôzni aktéri aplikovať (alebo ich kombinácie).

Analýza aktérov a ich postojov k variantu riešenia môže byť vizualizovaná formou tabuľky (Staroňová, Salner, 2007): (Legenda: V – vysoký vplyv; S – stredný vplyv; M – malý vplyv; ? – neznáma istota v odhade; P ++ vysoká podpora pre variant; + podpora; – opozícia; – odpor proti variante; 0 neutralita.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- AAS, T. 2013. *Free Public Transport in Tallinn* – initial progress report presentation, Impact Sumits, Vienna.
- CATS, O., REIMAL, T., SUSILO, Y. 2014. *Public Transport Pricing Policy. Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia*. Stockholm: Centre for Transport Studies, Department of Transport Science, Royal Institute of Technology (KTH).
- CHOMA, I. 2014. Bezplatná MHD v Žiline – zámer. Žilina. Dostupné online: http://www.zilina-solinky.sk/text/bezplatna_mhd_v_ziline_-_zamer.pdf
- Česká televízia. 2014. MHD zdarma funguje ve Frýdku-Místku čtyři roky. Jak dlouho ještě? Dostupné na internete: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/303639-mhd-zdarma-funguje-ve-frydku-mistku-ctyri-roky-jak-dlouho-jeste/>
- Dopravný podnik mesta Žilina. 2015. Výročná správa 2014. Dostupné online: http://www.dpmz.sk/dokumenty/1434971714_1.pdf
- Dopravný podnik mesta Žilina. 2013. Výročná správa 2012. Dostupné online: http://www.dpmz.sk/dokumenty/1391076951_1.pdf
- DREVS, F., TSCHULIN, D.K., LINDENMEIER, J., & RENNERT, S. 2014. „Crowding-in or crowding out: An empirical analysis on the effect of subsidies on individual willingness-to-pay for public transportation“ *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, Volume 59, January 2014, Pages 250–261.
- HARDIN, G. 1968. „The Tragedy of the Commons“. *Science* 162 (3859), s. 1243–1248. Dostupné na internete: <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full.pdf>
- INEKO. 2014. *Financial management of towns, municipalities and higher territorial units*. Dostupné na internete: <http://obce.sme.sk/profil/?ID=2921>
- JAAKOLA, A., KULLPAK, P. [ed.]. 2014. Helsinki – Tallinn: facts and figures 2014. Tallinn: Ilotrikk. Dostupné na internete: <http://www.tallinn.ee/Helsinki-Tallinn,Facts-and-Figures>
- LANDER, M. 2005. Hot Technology for Chilly Streets in Estonia. NY Times. Dostupné na internete: <http://www.nytimes.com/2005/12/13/technology/hot-technology-for-chillystreets-in-estonia.html>
- MANVILLE, C., COCHRANE, G., CAVE, J. [et. al]. 2014. Mapping Smart Cities in the EU. Brussels: European Parliament. Dostupné na internete: <http://www.smartcities.at/assets/Publikationen/Weitere-Publikationen-zum-Thema/mappingsmartcities.pdf>
- MÄELTSEMEES, S., LÖHMUS, M.: Revenue Base of Estonian Local Governments, Regional Disparities and Economic Problems in the Municipalities of the Capital City Area. Tallinn University of Technology.
- Mesto Žilina. 2015. Informatívna správa k zámeru na bezplatnú dopravu pre všetkých obyvateľov mesta Žilina.
- NCTR. 2002. Advantages and disadvantages of fare free transit policy. Dostupné na internete: http://www.dot.state.fl.us/research-center/Completed_Proj/Summary_PTO/FDOT_BC137_38_FF_rpt.pdf

- NCTR. 2012. Implementation and Outcomes of Fare-Free Transit Systems. Dostupné na internete: http://onlinepubs.trb.org/onlinepubs/tcrp/tcrp_syn_101.pdf
- RUSSOLLILLO, D., VANIN, E., BECCHIS F. 2015. Knowing the FIELD for water regulation at local level: actors, information, incentives. Dostupné na: <http://fsr.eui.eu/Documents/JournalArticle/Water/FIELDmethodology.pdf>
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.– BEBLAVÝ, M. 2006. Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb. TIS, Bratislava.
- STAROŇOVÁ, K. (ed). 2007. Ťažké rozhodnutia päť prípadových štúdií verejnej politiky zo Slovenska. Dostupné na: https://fses.uniba.sk/fileadmin/fsev/uvp/knihy/tazke_rozhodnutia.pdf
- Štatistický úrad SR, Žilinský kraj – charakteristika regiónu. Bratislava. Dostupné na internete: goo.gl/vIkX6V
- Štatistický úrad Estónska. <http://www.stat.ee/en>

Odporúčaná literatúra

Úlohy A1 – verejné financie a verejná politika – teória

Úloha 1

- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.– BEBLAVÝ, M. 2006. Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb. TIS, Bratislava. Kapitola 1: Čo sú to verejné služby

Úloha 2

- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E.– BEBLAVÝ, M. 2006. Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb. TIS, Bratislava. Kapitola 2: Ako formou zabezpečovať verejné služby?
- BROWN T., L., POTOSKI, M. 2003. Transaction Costs and Institutional Explanation for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol 13, no. 4, pp. 441-468.

Úloha 3

- WITTING A., 2015. Lecture: Tragedy of the Urban Commons? Dostupné na: <https://urbanresilienceaction.wordpress.com/2015/02/26/tragedy-of-the-urban-commons/>
- KATHURIA N., 2008. Public Transport in Delhi: Tragedy of commons yet again! Dostupné na: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1365188
- HARDIN, G. 1968. „The Tragedy of the Commons“. *Science* 162 (3859), s. 1243–1248. Dostupné na internete: <http://www.sciencemag.org/content/162/3859/1243.full.pdf>
- HARFORD, T. 2013. Do You Believe in Sharing? Financial Times. Dostupné na internete: <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/afc5377e-1026-11e3-a258-00144feabdc0.html>

Úloha 4

- STAROŇOVÁ, K., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ E. (ed.) 2006. *Verejná politika a miestna samospráva: štyri princípy spravovania*. Bratislava, Ústav verejnej politiky.
- MALÍKOVÁ, Ľ. Et al. 2014. *New Public Management a Slovensko – Podoby a aplikácia princíпов NPM v podmienkach*. Bratislava: Univerzita Komenského.

Úloha 5

- Ministerstvo hospodárstva SR. 2015. INTERREG IVC. Dostupné online: <http://www.economy.gov.sk/8471-menu/135722s>
- Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja SR. 2015. *Príručka k analýze nákladov a výnosov investičných dopravných projektov OPII*. Dostupná online: http://www.telecom.gov.sk/index/open_file.php?file=eurounia/fondy/RiadiaceDokumentyMetodika/OPII/CBA/PriruckaCBA.rar

Úlohy A2 – verejné financie a verejná politika – analýza

- BEBLAVÝ, M., SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ E. 2006. *Inštitucionálne dilemy pri zabezpečovaní verejných služieb*. Bratislava, TIS.
- JONASON, A. 2001. *Innovative Pricing*. Royal Institute of Technology. Department of Industrial Economics and Management. Stockholm. Dostupné online: <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:9000/FULLTEXT01.pdf>
- FEARNLEY, N. 2013. Free Fares Policies: Impact on Public Transport Mode Share and Other Transport Policy Goals. *International Journal of Transportation* Vol.1, No.1 (2013), pp.75-90

Úlohy B – nástroje a analýza verejnej politiky**Úloha 1**

- SALAMON, L. (ed.) 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford, od Salamona. Oxford University Press.
- BEBLAVÝ, M. et al. 2002. *Manuál pre tvorbu verejnej politiky*. Bratislava: Róbert Vico.
- STAROŇOVÁ, K. 2002. „Techniques and methods of policy analysis“ In: *How to be a better policy advisor?*. Bratislava : NISPAcee. ISBN 80-89013-06-6
- STAROŇOVÁ, K. 2016. *Preparation of documents for decision making*. Učebné texty k predmetu Analýza verejnej politiky. Bratislava : Univerzita Komenského. ISBN 978-80-223-4079-3
- WEIMER D., L., VINING R. 1989. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 2d ed. (englewood Cliffs, N.J.“Prentice-Hall.

Úlohy 2 až 5

- STAROŇOVÁ, K. 2002. „Techniques and methods of policy analysis“ In: *How to be a better policy advisor?*. Bratislava : NISPAcee. ISBN 80-89013-06-6

STAROŇOVÁ, K. 2016. *Preparation of documents for decision making*. Učebné texty k predmetu Analýza verejnej politiky. Bratislava : Univerzita Komenského. ISBN 978-80-223-4079-3

WEIMER D., L., VINING R., 1989. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 2d ed. Englewood Cliffs, N.J. "Prentice-Hall.

Setting objectives and indicators: http://betterevaluation.org/sites/default/files/EA_PM%26E_toolkit_module_2_objectives%26indicators_for_publication.pdf

Úloha 6

RUSSOLLILLO, D., VANIN, E., BECCHIS F. 2015. Knowing the FIELD for water regulation at local level: actors, information, incentives. Dostupné na: <http://fsr.eui.eu/Documents/JournalArticle/Water/FIELDmethodology.pdf>

MALÍKOVÁ, EUDMILA. 2003. *Verejná politika: aktéri a procesy*. Bratislava: VRUK.

Úloha 7

WEIMER D., L., VINING R., 1989. *Policy Analysis: Concepts and Practice*, 2d ed. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall.

PRÍLOHA 1

Príklad mesta Tallinn

Tallinn je ekonomickým, finančným, administratívnym, kultúrnym, politickým a historickým centrom Estónska. Približne polovica hrubého domáceho produktu sa vyprodukuje v tomto meste a blízkom okolí. Prestížny NY Times označil mesto v roku ako Silicon Valley Baltiku. V tomto meste je viacero svetových IT firiem, najznámejšia firma Skype. Mesto je taktiež vzhľadom na svoju polohu na pobreží Baltského mora aj logistickým centrom. Podľa štúdie pre Európsky parlament "Mapping Smart Cities in the EU", patri Tallinn medzi najviac inovatívne mestá v EÚ, pričom sa najviac sústreďuje na inovácie vo verejnej doprave a úspore energií. V meste sídli aj viacero univerzít (techniky, obchodu, umenia či chémie a biofyziky)

Hlavné mesto Estónska Tallinn je najväčšie mesto na svete, ktoré zaviedlo verejnú dopravu "zadarmo" pre rezidentov. Aj Tallinn, ako aj mnohé iné mestá, zaznamenávalo každoročný pokles cestujúcich verejnou dopravou. To spôsobovalo potrebu pridávať z mestského rozpočtu zdroje, a tak nahrádzať výpadok dopravného podniku na strane príjmov. Pred zavedením verejnej dopravy "zadarmo", mesto zabezpečovalo verejnú dopravu cez dva mestské dopravné podniky s celkovým rozpočtom 53 miliónov eur. Z predaja lístkov išla do rozpočtu približne jedna tretina – 17 miliónov eur, z čoho približne päť miliónov eur od nerezidentov mesta Tallinn. Uvažovalo sa teda o sume 12 miliónov eur z približne pol miliardového rozpočtu mesta, ktorá sa musí vynaložiť na zafinancovanie verejnej dopravy "zadarmo" pre rezidentov Tallinnu.

Mesto v Estónsku má v kompetencii zaviesť tzv. daň z hlavy, daň z predaja, daň zo zvieratá, daň za reklamu (na ulici), môže zdaníť zábavný priemysel a uzávierku cesty alebo ulice. Mestá majú samozrejme právomoc udeľovať napríklad licencie pre taxikárov. Lokálne dane tvoria približne len jedno percento v rozpočtoch municipalít. Výraznými zdrojmi sú rôzne granty a fondy a taktiež ekonomická aktivita a správa majetkov municipalít (predaj, prenájom). Hlavným zdrojom príjmu je však daň z príjmu osôb, ktorá tvorí približne 50 percent príjmov lokálnych rozpočtov. Táto daň sa následne prerozdeľuje medzi štát a municipalitu.

Hlavný zástanca verejnej dopravy "zadarmo" primátor mesta Edgar Savisaar a jeho tím argumentovali tým, že táto politika má pozitívne sociálne aspekty – ako zvýšená mobilita nezamestnaných a nízkopríjmových rezidentov. Argumentovali taktiež, že úspory pre domácnosti na verejnej doprave budú občania mňať na lokálne produkty a služby. Silným argumentom boli aj zvýšenie priechodnosti ulíc znížením počtu automobilov, zníženie hluku a čistejší vzduch v meste. Táto politika mala priniesť takisto výrazné fiškálne benefity. Verejná doprava zadarmo mala motivovať nerezidentov k prihláseniu sa na trvalý pobyt, a tak priniesť zdroje do mestskej kasy (daň z príjmov).

Zavedeniu dopravy "zadarmo" predchádzalo rozšírenie autobusovej dopravy, miestne referendum (76 percent občanov sa vyjadrilo za dopravu "zadarmo"), zlu-

čenie dvoch mestských podnikov do jedného, zavedenie karty, ktorú používajú rezidenti na identifikáciu za depozitný poplatok.

Rok po zavedení dopravy “zadarmo” hovorili predstavitelia Tallinnu o úspechu – pokles premávky o 14 percent na najrušnejších križovatkách, nárast rezidentov o viac ako 10-tisíc a aj zvýšenie príjmov mesta o približne 10 miliónov eur, nárast užívania verejnej dopravy o 13 percent, nárast cestujúcich pracujúcich mužov. 21 percent cestujúcich deklarovalo, že verejnú dopravu používajú častejšie.

Výskumníci z Royal Institute of Technology v Štokholme však uvádzajú striedamejšie výsledky. Tvrdia, že dopyt po verejnej doprave “zadarmo” vzrástol len o tri percenta, pričom na vyššom dopyte mali vplyv aj iné faktory ako cena (vyššia kvalita služby, vyhradené pruhy pre MHD a podobne). Autori konštatujú, že samotná nulová cena zvýšila dopyt po verejnej doprave len o 1,2 percenta. Do hromadnej dopravy sa presunuli ľudia, ktorí inak používali v meste chôdzu. Tým, že doprava je “zadarmo”, ľudia ju využívali aj na krátke vzdialenosti a na viacero prestupov. Rýchlosť dopravy v meste sa zásadným spôsobom nezvýšila. Výskumníci tvrdia, že verejná doprava “zadarmo” je jednoznačne menej účinná politika na odradenie šoférov osobných automobilov ako napríklad zvýšenie parkovného, dane na benzín a užívanie ciest. Na druhej strane výskumníci našli aj dôkazy o sociálnych benefitoch – zvýšenej dostupnosti mesta aj pre nezamestnaných.

Podľa autorov štúdie môže byť relatívne nízky nárast cestujúcich spôsobený tým, že približne 40 percent všetkých cestujúcich verejnou dopravou pred zavedením dopravy “zadarmo” neplatilo za cestovné. Zároveň, veľká časť ostatných cestujúcich mala nejakú formu zľavy.

PRÍLOHA 2

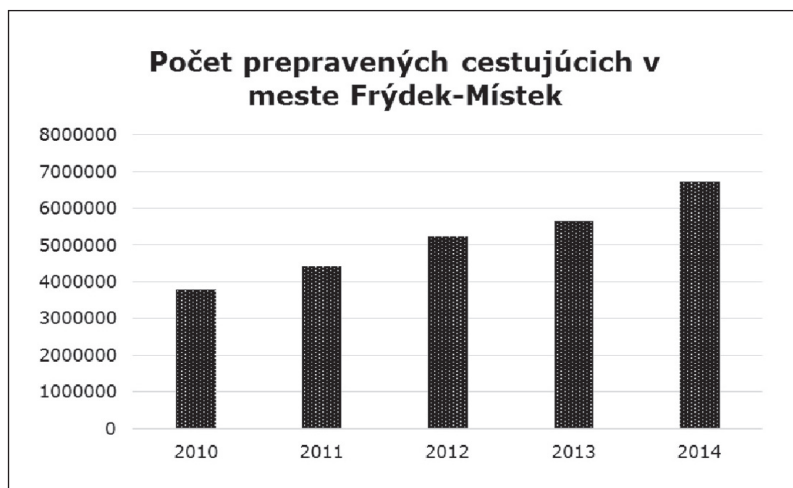
Príklad Mesta Frýdek-Místek

Obyvatelia mesta Frýdek-Místek jazdia už od roku 2011 mestskou hromadnou dopravou “zadarmo”. Dopravu “zadarmo” sľúbili pred voľbami v roku 2010 mestskí lídri ČSSD. Argumentovali neúnosnou dopravnou situáciou v meste spôsobenou chýbajúcim obchvatom mesta. Obyvatelia s trvalým pobytom v meste si musia kúpiť čipovú kartu a doložiť, že nemajú dlhy voči mestu. Pre ostatných je doprava spoplatnená a musia si kúpiť cestovný lístok za 10 CZK (približne 40 centov).

Mesto Frýdek-Místek má 57-tisíc obyvateľov a rozlohou 51 kilometrov štvorcových leží 17 kilometrov južne od Ostravy. Mesto je strediskom strojárskoho priemyslu a oceliarstva. Mesto patrí medzi stredne veľké v Českej republike.

Verejná doprava “zadarmo” prilákala viac cestujúcich autobusom. Pred zavedením dopravy “zadarmo” dopravný podnik prepravil približne štyri milióny cestujúcich za rok, štyri roky po zavedení MHD “zadarmo” je to o tri milióny viac cestujúcich.

Na bezplatnú dopravu prispieva 57-tisícové mesto asi 10 miliónmi českých korún (približne 400-tisíc eur), pričom celkový rozpočet na MHD mesta je 67 miliónov českých korún (približne 2,5 milióna eur).



Zdroj: 3ČSAD

PRÍLOHA 3

Štatistické údaje

	Tallinn (pred dopravou "zadarmo")	Chomatice
Počet obyvateľov	430-tisíc	84-tisíc
Podiel celej národnej populácie	30,70 %	1,5 %
Rozloha km ²	159,2	80,03
Hutosta obyv/km ²	2618	1014
Nadmorská výška m	9	345
Počet dopravných prostriedkov MHD	480	86
Priemerný ročný rozpočet na MDH v mil. eur	53	9,5
Dĺžka liniek v km	763	približne 225
Počet najazdených kilometrov v tisíc km	29003	3517
Počet prepravených osôb v tisícoch	134 000	10 809
Výnosy z lístkov v mil. eur	17	3,5
Rozpočet na MHD celkovo v mil. eur	53	9,6
Podiel výnosov z lístkov na celkových nákladoch	32 %	36 %
Typ spoločnosti MHD	Dve 100% mestské firmy	100% mestská firma
Približný počet ľudí bez trvalého pobytu v meste	40-tisíc	3-tisíc
Typ dopravných prostriedkov	autobusy, trolejbusy, električky	autobusy, trolejbusy
Celkový rozpočet mesta mil. eur	501	51
Priemerná nezamestnanosť v meste (2012)	8,6 %	7,8 %
Priemerná mzda (2012) v eur	1020	839
Podiel ľudí v produktívnom veku 18-64	71 %	73 %
Podiel mesta a jeho okolia na HDP krajiny	50 %	15,6 %

PRÍLOHA 4

Plán zavedenia verejnej dopravy zadarmo v meste Chomatice

Zavedenie verejnej dopravy zadarmo pre seniorov nad 70 rokov – **prvá fáza zavedenia verejnej dopravy zadarmo.**

- Anketa mesta s cieľom zisťovania postoja obyvateľov mesta k mestskej doprave zadarmo. Testovanie spokojnosti s prvou fázou.
- Komisia dopravy mesta spolu s Dopravným podnikom mesta Chomatice vypracujú analýzu zavedenia a realizácie verejnej dopravy zadarmo aj s jej alternatívami a porovnaním s nulovým variantom.
- Stretnutia s občanmi mesta vo všetkých častiach mesta, na ktorých sa predstavia a prediskutuje vízia dopravy zadarmo s predstaviteľmi mesta.
- Priebežný rozvoj/obnova vozového parku a infraštruktúry – nákup trolejbusov a autobusov prevažne zo zdrojov z Operačného programu doprava.
- Posilnenie kapacity Dopravného podniku mesta Chomatice (firma v 100 % vlastníctve mesta), zlepšiť ohodnotenie zamestnancov podniku a ich podmienky na prácu.

Zavedenie bezplatnej dopravy pre všetkých starobných dôchodcov – **druhá fáza zavedenia verejnej dopravy zadarmo.**

- Zavádzanie systémov na preferenciu MHD pred individuálnou dopravou na svetelných križovatkách – zrýchlenie prepravy cestujúcich v MHD. Zavádzanie BUS pruhov na vhodných križovatkách. V spolupráci a mestských dopravným podnikom a odborníkmi na dopravu sa identifikujú križovatky vyhradené pruhy a preferenciu MHD na križovatkách.
- Zavádzanie systémov na zvýšenie informovanosti a pohodlia cestujúcich o MHD – budovanie inteligentných zastávok, internetový predaj lístkov, on-line informácie o príchodoch vozidiel MHD na zastávke, informačných termináloch a mobilných zariadeniach.
- Príprava a testovanie čipovej karty, ktorá ma za jednorazový poplatok slúžiť ako doklad pre obyvateľa mesta, ktorý je oprávnený využívať dopravu zadarmo.
- Optimalizácia nasadzovania vozidiel do premávky na základe plánu dopravnej obslužnosti, ktorý bude vypracovaný súčasne s dopravným generelom mesta. Dopravný generel mesta spracuje univerzita so špecializáciou na dopravu. Prebehne taktiež anketový prieskum, ktorý bude zisťovať dopravné správanie sa obyvateľov.
- **Spustenie poslednej fázy** – mestská doprava pre všetkých rezidentov zadarmo.

Ciele bezplatnej dopravy:

- zatraktívnenie mestskej dopravy – zastaviť pokles cestujúcich
- zastaviť pokles počtu cestujúcich mestskou dopravou

- zvýšiť obsaditeľnosť vozidiel z 41 % na 80 %
- z dlhodobého hľadiska zvýšiť počet cestujúcich hromadnou dopravou za prácou, športovými, kultúrnymi, zdravotnými aktivitami. V prvých rokoch zvýšiť ich počet o 10 %
- znížiť intenzitu individuálnej dopravy v meste
- znížiť emisie a zlepšiť ekológiu
- odľahčiť a zvýšiť priechodnosť cestnej komunikácie
- znížiť počet parkujúcich automobilov v centre mesta
- zvýšiť počet obyvateľov mesta s trvalým bydliskom

PRÍLOHA 5

Rozpočet mesta Chomatice (pred zavedením dopravy “zadarmo”)

Rozpočtové príjmy a výdavky ešte pred zavedením dopravy “zadarmo”. Mesto po zavedení dopravy “zadarmo” očakáva príjmy odhadom do 500-tisíc eur do mestskej kasy (nový občania mesta, ktorí nahlásia trvalé bydlisko) a zároveň výdavky podľa primátora 2 milióny eur, podľa opozície viac ako tri milióny eur. Mesto vlastní hnuťelný aj nehnuteľný majetok v presne nevyčíslennej sume.

Rozpočtové príjmy mesta Chomatice	48 798 830 eur
Príjmy z DPFO – transfer zo štátu	21 363 000 eur
Daň z nehnuteľnosti	8 300 000 eur
Ostatné dane (hlavne komunálny odpad)	4 453 100 eur
Príjmy z podnikania a z administratívnych poplatkov	6 097 143 eur
Transfer zo štátu na prenesené kompetencie – školstvo	8 485 587 eur

Rozpočtové výdavky mesta Chomatice (nižšie len niektoré výdavkové kapitoly)	48 798 830 eur
Chod mestského úradu	10 266 817 eur
Mestská polícia	1 680 000 eur
Odvoz a likvidácia odpadu	3 600 000 eur
Mestská hromadná doprava	3 692 260 eur
Správa a údržba pozemných komunikácií (údržba chodníkov a ciest)	2 150 000 eur
Správa a údržba verejných priestranstiev	505 000 eur
Základné školy	7 589 029 eur
Voľno-časové aktivity	3 536 788 eur
Školské jedálne	1 240 708 eur
Jasle	416 350 eur
Mestské divadlo	450 000 eur
Podpora kultúrnych podujatí	200 000 eur

Podpora rozvoja cestovného ruchu	90 000 eur
Mestská plaváreň	350 000 eur
Zimný štadión	900 000 eur
Verejná zeleň (údržba)	1 000 000 eur
Detské ihriská a športoviská	100 000 eur
Verejné osvetlenie	1 350 000 eur
Správa bytov a nebytových priestorov	1 452 000 eur
Služby dôchodcom	559 574 eur
Opatrovateľská služba (seniori a zdravotne postihnutí)	1 008 580 eur

FORMOVANIE KOALÍCIÍ AKTÉROV PLOŠNÉHO OČKOVANIA DETÍ NA SLOVENSKU⁴⁴

Martin Daško, Katarína Staroňová

Anotácia: História povinného, resp. plošného očkovania sa v Európe datuje už od konca 18. storočia. Od roku 1989 v nadväznosti na predošlú éru je na Slovensku povinných jedenásť druhov očkovania detí. Prax prináša viaceré konfliktné situácie, kde na jednej strane máme požiadavky rodičov, potom vyhlášky MZ SR, informovanosť médiami, postavenie mimovládnych organizácií či lekárov. Vychádzajúc z uskutočneného výskumu, využívajúceho aj rozhovory s priamymi účastníkmi politiky očkovania, prípadová štúdia sa zameriava na činnosť jednotlivých aktérov a tvorbu koalícií v politickom subsystéme politiky očkovania detí. Na analýzu využívame teóriu P. A. Sabatiera, ktorá zdôrazňuje význam hodnôt pre formovanie koalícií aktérov. Prípadová štúdia postupne vysvetľuje, aké situácie v praxi nastávajú, zobrazuje postavenie viacerých aktérov s protichodnými alebo spoločnými záujmami a umožňuje pochopiť zložitosť prijímania nových rozhodnutí na základe hodnôt, ktoré určujú charakter očkovacej politiky na Slovensku. Cieľom prípadovej štúdie je vysvetliť dôležitosť skúmania troch typov hodnôt („beliefs“) na základe interakcie aktérov a ich vplyv na formovanie konkrétnej verejnej politiky.

1. POLITIKA OČKOVANIA DETÍ NA SLOVENSKU OD ROKU 1989 PO 2018

Po roku 1989 nastal na Slovensku plynulý prechod povinného očkovania detí z predošlej éry (spred roka 1989). Doterajšie vlády SR, resp. MZ SR zachovávajú status quo, keď je na Slovensku povinných 11 druhov očkovacích látok aplikovaných od narodenia.

Prvýkrát sa otázka očkovania detí medializovala v roku 1998. Verejnoprávne médium Slovenský rozhlas a televízia (SRTV) vysielala prípad dvoch mamičiek. Prvou

⁴⁴ Mená osôb a organizácií použitých v prípadovej štúdii sú z podstatnej časti fiktívne, avšak inšpirované skutočnými aktérmi. Samotné udalosti sú skutočné, hoci môžu byť časovo posunuté. Autori ďakujú za recenzovanie Márii Hatokovej.

bola Aneta Držíková, ktorá odmieta očkovanie svojho jediného syna proti tuberkulóze (BCG vakcína) a kombinovanej vakcíne (osýpky-mums-rubeola). „*Ak dávam svoje dieťa očkovať a nedostanem žiadnu informáciu čo vlastne je v očkovacej látke a aké negatívne dosahy sa môžu prejaviť, ako mám systému dôverovať? To takto ostať nemôže.*“ Sama vraví, že nie je proti očkovaniu všeobecne, len by štát mal prebrať aspoň viac zodpovednosti pri autoimunitných ochoreniach, ktoré podľa nej sú spôsobené predovšetkým kombinovaním vakcín do jednej. „*Ja si kludne nechám svoje dieťa zaočkovať, ale nech mi ho rozdelia do postupných dávok a prehodnotia či zmenia očkovací kalendár, keďže mám predčasne narodené dieťa so slabšie vyvinutou imunitou. Nie všeliaké hexa a triple vakcíny, kde ani neviem čo tam je namiešané a predstavuje to obrovský úder pre imunitu dieťaťa.*“ Podľa nej je chyba v lekároch, ktorí neinformujú dostatočne rodičov o jednotlivých vakcínach a nedávajú dokonca ani letáčky so základnými informáciami o možných negatívach očkovania. Chyba je i v legislatíve, ktorá neumožňuje rodičovi voľbu, ktoré vakcíny rodič zamietne kvôli zvýšenému riziku auto-imunitných chorôb. „*Určite by som si radšej dala dieťa zaočkovať proti ovčím kiahňam tak ako je to povinné v USA, pretože predstavujú pre moje dieťa oveľa väčšie riziko než nakazenie tuberkulózou či rubeolou.*“

Druhým prípadom bola matka troch detí Žaneta Surová, ktorá naopak zásadne odmieta dať očkovať deti na všetkých jedenást povinných očkovacích látok. Pani Surová, bývalá daňová poradkyňa z „veľkej päťky“, odišla z hlavného mesta, aby viedla život späť s prírodou. V komunite si dopestovali a vyrobili väčšinu vecí potrebných k živobytíu, deti i seba liečila primárne prírodnými liečivami a snažila sa vyhnúť situáciám, ktoré by preťažovali telo chemikáliami (kupované potraviny, ktoré boli ošetrované pesticídami či umelo hnojené, ale i nadbytočné používanie liekov, ktoré vyrábali farmaceutické spoločnosti). Tvrdila, že korporáciám ide predovšetkým o zisk a nie verejné blaho a farmaceutické spoločnosti nie sú iné. Domnieva sa, že celé povinné očkovanie je len veľký business medzi štátom a farmaceutickými firmami. Keďže s ani jedným dieťaťom sa nezúčastnila povinného očkovania, bola svojim pediatrom nahlásená a predvolaná na priestupkové konanie regionálneho úradu, kde Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ÚDZS) udelil pokutu vo výške približne 100 € za priestupok odmietnutia povinnosti podrobiť sa očkovaniu podľa Zákona č. 355/2007. Následne matka podala žalobu na Krajský súd v Nitre, ktorý vec postúpil na konanie o predbežnej otázke Ústavnému súdu SR. „*Nemôžu ma nútiť alebo obviňovať z toho, že sa bojím o svoje deti. Očkovacie vakcíny nie sú stopercentné. Verejnosť nevie, ako sa očkovacie látky schvaľujú. Robí sa to za zatvorenými dverami. Štát nás núti očkovať, ale keď sa stane niečo negatívne po aplikovaní očkovacej látky, štát dáva ruku preč. Stalo sa to viacerým rodičom, ktorých osobne poznám.*“ Okrem toho, že každý jeden individuálny prípad by mal byť posudzovaný zvlášť s ohľadom na osobitné dôvody jednotlivcov pre odmietnutie očkovania a v praxi. Matka Surová sa sťažuje, že úrady verejného zdravotníctva jej dávajú podpisovať vyhlásenia, s ktorými nesúhlasí. „*Úrady postupujú tak ďaleko,*

že chcú od rodičov, aby podpísali, že neočkovaním ohrozujú svoje dieťa. Toto úrady robiť nemôžu, rodičia neodmietajú očkovanie s vedomím, že by svojmu dieťaťu ublížili, naopak, snažia sa mu neuškodiť. Úrady nie sú oprávnené rodičom predkladať prehlásenia, s ktorými nesúhlasia.“ Súdny spor sa nevyriešil a pokutu mamička nezaplatila.

Predsedníčka Slovenskej epidemiologickej a vakcinologickej spoločnosti doc. Krištúfková tvrdí, že očkovaním je dôležité vytvoriť tzv. kolektívnu imunitu a tá sa vytvorí v spoločnosti, v ktorej je preočkovanosť vyššia ako 95%. Vtedy sú chránení všetci jednotlivci, teda i tí, ktorí nemohli byť očkovaní z dôvodu nízkeho veku, kontraindikácii očkovania, oslabenej imunity alebo u nich vakcinácia neúčinkovala. Výnimkou sú tzv. vakcinačné diery, ktoré sa vyskytujú často u marginalizovaných skupín, kedy je percento preočkovanosti v komunite nebezpečne nízke a hrozí prepuknutie miestnej epidémie. Tá môže zasiahnuť i do blízkej populácie. Na základe tohto rizika doc. Krištúfková prehlasuje, že odmietnutie očkovania je „*okrem ohrozenia zdravia dieťaťa aj prejavom nesolidarity voči spoločnosti.*“

Naopak, podľa zástancov systémových zmien v očkovacej politike, ktorých od roku 2006 združuje Aliancia za práva rodičov pri očkovaní detí (APROD), ktorej riaditeľom je Róbert Skalný „*Štát nepreberá akúkoľvek zodpovednosť, pričom bezbreho pokutuje rodičov, ak svoje dieťa nezaočkujú a pritom ich nijako neodškodní. Musia nastať zmeny, a preto je naša Aliancia pripravená bojovať za práva samotných detí a rodičov.*“ Aliancia vznikla v roku 2006, kedy sa jej riaditeľ s pár známymi rozhodli založiť Alianciu s tým, že bude ochraňovať práva rodičov pri očkovaní detí. Impulzom bola aj jeho osobná skúsenosť s trvalými následkami na zdraví dcéry po aplikovaní očkovacej látky v roku 2004, kedy mala dcéra 1 rok. Sám naopak tvrdí, že na očkovaní ako takom nič zlé nevidí a považuje ho za dôležité, lenže podľa jeho názoru by mal mať rodič právo odmietnuť očkovanie dieťaťa, ako je tomu v iných vyspelých krajinách. Ako príklad uvádza nedávne rozhodnutie Ústavného súdu v Českej republike, kde rozhodnutie senátu sa postavilo za práva rodičov na slobodu myslenia, svedomia a náboženského presvedčenia. Súd však nespochybnil práva detí, pre verejný záujem je v ČR naďalej dôležitá vysoká preočkovanosť obyvateľstva. Pokým bude táto preočkovanosť na bezpečnej úrovni, teda nebude ohrozený verejný záujem, súdy a štátne orgány majú rozhodovať individuálne. „*Netajíme sa tým,*“ pokračuje Skalný, „*že by sme chceli na Slovensku zaviesť dobrovoľný typ očkovania a nie plošný, ako je tomu dnes. Štát, ktorý nedovolí svojim občanom slobodne sa rozhodovať a využiť výhradu svedomia sa stáva totalitným štátom, pretože popiera základný prvok ľudskej dôstojnosti, ktorým je sloboda.*“

V roku 2007 bol v NR SR prijatý nový zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia. Vtedajšia ministerka ho predstavila nasledovne „*V prípade zrušenia povinného očkovania možno očakávať zhoršenie epidemiologickej situácie, čo môže mať závažný dosah na zdravotný stav celej populácie so vzostupom chorobnosti a úmrtnosti na infekčné ochorenia, so vznikom epidémií, ako*

aj objavením sa takých infekčných ochorení, ktoré sa na Slovensku vďaka očkovaní nevyskytujú už celé desaťročia. Preto je potrebné súčasný systém očkovania na Slovensku zachovať.“ Toto stanovisko je jasným posolstvom toho, že v súvislosti s uvoľňovaním legislatívy ohľadom zákonnej povinnosti očkovať, nenastanú v blízkej budúcnosti žiadne zmeny. K tomuto stanovisku sa pripájajú i dve slovenské lekárske authority, prezídium Slovenskej lekárskej komory a prezídium Slovenskej lekárskej spoločnosti, svojim vyhlásením. Situáciu v oblasti povinného očkovania nazývajú alarmujúcou, pričom odsudzujú aktivity, ktoré podľa nich mätú verejnosť a zľahčujú význam očkovania. Taktiež prehlasujú, že očkovacie látky sú bezpečné a účinné.

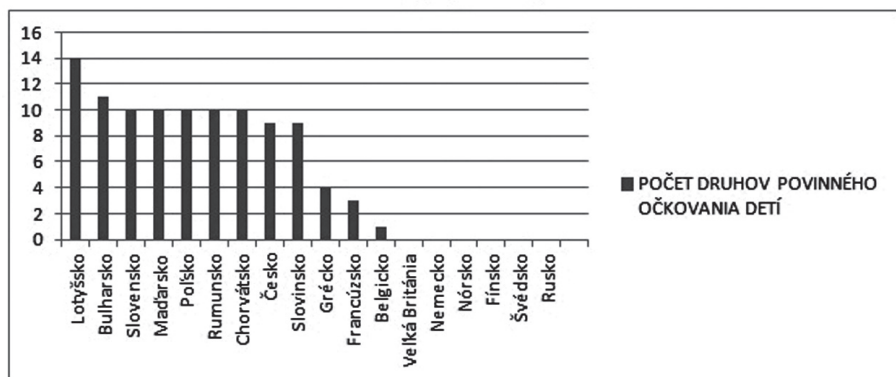
APROD vzniesla k vyššie spomenutému zákonu niekoľko pripomienok, ktorým bolo vyhovené. Ide o zníženie pokuty za odmietnutie očkovania z pôvodne plánovaných 1 666 € na 332 €⁴⁵ za všetky typy očkovania. Zabránilo sa taktiež uzákoneniu zákazu vstupu dieťaťa do školských a predškolských zariadení, ak neabsolvovalo všetky povinné očkovania, ktorý sa chcel zaviesť po vzoru Českej republiky. Pri zdravotne postihnutých deťoch za odmietnutie očkovania nebol udelený príkaz na odobranie rodičovského príspevku. V týchto prípadoch došlo k reálnej zmene agendy očkovania detí, pretože NR SR, resp. vláda, nakoniec pripomienkam vyhovela.

APROD ako oficiálne združenie zastupujúce práva rodičov požadovalo pred prijatím vyššie uvedeného zákona niekoľko ďalších závažnejších legislatívnych zmien. Riaditeľ sa vyjadril, že postupom času išlo o požiadavky ako: upravenie legislatívy očkovania detí z povinnej bázy na dobrovoľnú po vzore pôvodných členských štátov EÚ; odškodnenie rodičov od štátu v prípade zhoršenia zdravotného stavu dieťaťa po očkovaní, aby štát niesol plnú zodpovednosť; vytvorenie fondu na čerpanie prostriedkov odškodnenia rodičov po komplikáciách detí po očkovaní.

Ako vraví Róbert Skalný: „Uvedomujeme si, že systémové zmeny sa nerobia ľahko. MZ SR a samotní lekári však idú proti nám. Keď môže byť napr. v Rusku a Nemecku dobrovoľné očkovanie, prečo nie na Slovensku? Pozrite sa na ostatné postkomunistické krajiny, sme na tom rovnako. Podľa môjho názoru je to „dedičstvo“ predošlého režimu, lenže dnes už sme niekde inde. To minimum, čo očakávam, je prehodnotenie očkovacích látok, ktoré sú povinné, keďže očkovací kalendár sa od

⁴⁵ Finančné pokuty sú pre lepšiu prehľadnosť prepočítané a zaokrúhlené na menu v eurách. Pôvodné ceny (pokuty) boli vo výške 50 000 Sk (1 659,59 €) a 10 000 Sk (331, 93 €).

Podľa § 12 zákona o priestupkoch sa pri určení výšky pokuty prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, k miere zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatela. Dá sa predpokladať, že výšku pokuty (max. 331 eur) by mal RÚVZ stanovovať podľa toho, aký počet očkovaní ste odmietli a ako sú podľa ich uváženia tieto choroby závažné z hľadiska ohrozenia verejného zdravia. K pokute, pokiaľ nebola udelená v rámci rozkazného konania, je potrebné na základe § 79 zákona o priestupkoch pripísať paušálnu sumu trov konania o porušení 16 eur (Vyhláška č. 411/2006 Z.z. MV SR v platnom znení); nedá sa vylúčiť, že každému rodičovi jednotlivo.

Graf 1 – Povinné očkovanie detí v európskych krajinách

Zdroj: Eurosurveillance. *Modality of Implementation of Childhood Vaccination Programme by EU Countries*. [online] 2010.

čias komunizmu vôbec nezmenil, hoci choroby, proti ktorým sa očkuje, už vymizli. “ Oporu hľadali hlavne u poslankyne Majkovskej a ostatných poslancov liberálnej politickej strany, ktorá presadzuje a obhajuje slobodu človeka v rozhodovaní a je proti paternalistickým praktikám štátu (napr. sa zasadujú za liberalizáciu mäkkých drog, pro-choice v otázke prerušenia tehotenstva, atď.). U lekárov partnerov nenašli. Tieto pripomienky však vláda neschválila, čiže agenda očkovania sa v tomto smere nezmenila.

Od januára 2009 pribudlo do národného očkovacieho kalendára pravidelných povinných očkovaní detí i očkovanie proti pneumokokom, čím sa Slovensko stalo prvou krajinou v EÚ s touto povinnosťou. Aktivisti hneď začali biť na poplach s otázkou – Kto a na akom základe na Slovensku určil a zaradil toto očkovanie do povinného? Poukazujú pritom na konflikt záujmov troch z ôsmich členov Pracovnej skupiny pre imunizáciu (PSPI), ktorá rozhoduje o povinnom očkovacom kalendári (de iure len navrhuje, avšak jej návrhy Úrad verejného zdravotníctva SR i Ministerstvo zdravotníctva (MZ SR) automaticky schvaľujú, takže de facto rozhoduje), keďže ich platí výrobca vakcíny. ÚVZ akýkoľvek konflikt záujmov popiera, keďže všetci členovia tejto skupiny podpísali čestné prehlásenia o tom, že v konflikte záujmov nie sú. Navyše, minister zdravotníctva odôvodňuje povinné očkovanie proti pneumokokom farmakoekonomickou analýzou, ktorú však odmieta zverejniť, keďže si ju nechala vypracovať na objednávku výrobca (vtedy jedinej dostupnej) konjugovanej vakcíny proti pneumokokom a ten so zverejnením nesúhlasí.

Okrem toho bol v tom istom roku zvolený nový ombudsman, ktorý sa zbral za svoje agendu zavedenia odškodňovacieho mechanizmu, keďže podľa neho štát nepreberá dostatočnú zodpovednosť za odškodnenie obetí povinného očkovania. Jeho hlavným argumentom bolo, že i v okolitých krajinách Európskej únie tento

mechanizmus zavedený majú, pričom neskúmajú príčinnú súvislosť poškodenia s očkovaním, ale len následnú alebo pravdepodobnú príčinnú súvislosť. Požiadal o názor hlavného hygienika, ktorý mu zaslal odpoveď, v ktorej uviedol, že podľa neho by bolo odškodňovanie obetí očkovania diskriminačné voči obetiam aplikácii iných liečiv. S tým ombudsman nesúhlasil z toho dôvodu, že povinné očkovanie je veľkým zásahom do osobnej integrity a ľudských práv a nesplnenie tejto povinnosti je sankcionované štátnymi orgánmi. Do žiadneho iného zákroku alebo prípravku, pacient nie je zákonom nútený. Táto iniciatíva však nebola úspešná a stanovisko MZ SR bolo jednoznačné „*Nevidíme dôvod, prečo by mal štát zodpovedať za chyby výrobcov vakcín a tak odporúčame postihnutým pacientom obrátiť sa v prípade pochybností na súdy v občianskoprávnom konaní.*“

V roku 2011 bola novelizovaná Vyhláška MZ SR č. 585/2008 Z. z. o podrobnostiach o prevencii a kontrole prenosných ochorení. Aliancia v roku 2010 požadovala zmenu v zrušení povinného očkovania proti tuberkulóze (TBC). V správe od APROD-u sa uvádza, že až po zapojení lekárov bolo nakoniec TBC zrušené. Róbert Skalný tak pripúšťa, že až ich odborné stanoviská pomohli TBC ako povinné očkovanie nakoniec zrušiť. Z vtedajšej predloženej správy od lekárov smerom k MZ SR vyplýva, že vakcína proti TBC vo viacerých prípadoch preukázateľne zhoršila fyzický stav detí po jej aplikovaní. Taktiež percento zaočkovanosti proti TBC presahuje vysoké percento (takmer 100%) už viacero rokov. Z týchto dôvodov sa lekárske komory podpísali za zrušenie očkovania proti TBC. Keď o to žiadala samotná Aliancia, neuspeli. V agende očkovania tak došlo k reálnej zmene zo strany vlády SR na základe posúdenia lekárov.

Zrušenie očkovania TBC znamenalo požiadavku APROD-u a užšej verejnosti (ostatné súkromné osoby pôsobiace jednotlivo), aby sa za povinné zrušili aj ostatné druhy očkovania. Zriaďovateľ internetovej iniciatívy (pravadetipriockovani.sk) pán Ferenčík však potvrdil, že pri týchto druhoch povinného očkovania sa veľmi ťažko preukazujú negatívne následky na zdravotný stav dieťaťa. Podľa neho pri TBC boli ľahko preukázateľné zdravie škodlivé znaky. Potvrdzujú to aj stanoviská lekárov, ktorí deklarujú vzrastajúci počet negatívnych príznakov pri aplikácii očkovacej látky a vysoké percento zaočkovanosti proti spomenutej chorobe. Preto sa v zrušení očkovania TBC angažovali tiež lekári. Pri ostatných druhoch povinného očkovania detí však odborná verejnosť a vláda SR zastáva názor, že tento druh očkovania (na zrušenie alebo dobrovoľnosť) sa meniť zatiaľ nebude.

Kompetencie Ministerstva zdravotníctva SR v politike očkovania

Hlavnou kompetenciou, ktorá od roku 2007 prešla vo veľkej miere na vládu, resp. MZ SR, je každoročné zhotovenie tzv. očkovacieho kalendára na nasledujúci rok. V ňom sa všeobecne určuje aké konkrétne typy povinného očkovania detí na Slovensku máme, aké vekové kategórie detí sem zaraďujeme, aké typy vakcín sa podávajú a v akých intervaloch a pod. Podľa zákona č. 355/2007 Z. z. tak za zhotovenie očkovacieho kalendára zodpovedá hlavný hygienik Úradu verejného zdravotníctva (ÚVZ SR).

Vláda má najväčší vplyv na celkovú tvorbu agendy (v našom prípade ide o povinné očkovanie detí na Slovensku). Zaraďujeme sem priamo Ministerstvo zdravotníctva SR, pod ktoré patria jednotlivé úrady: Úrad verejného zdravotníctva (ÚVZ SR) a regionálne úrady, Hlavný hygienik ÚVZ SR, Štátny ústav pre kontrolu liečiv (ŠÚKL) a Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ÚDZS). Odlišujú sa hlavne v kompetenciách. MZ SR stojí na čele politiky očkovania v SR. Zo zákona č. 355/2007 Z. z. vyplýva, že politika povinného očkovania detí spadá pod kompetencie ÚVZ SR a jednotlivých regionálnych úradov. ÚVZ SR vydáva napr. Národný imunizačný program, má na starosti sťažnosti od verejnosti, zhotovovanie dotazníkov o očkovaní, a pod. Zo zákona taktiež vyplýva, že Hlavný hygienik ÚVZ SR vydáva hlavne každoročný očkovací kalendár. Stanovy ÚDZS uvádzajú, že hlavnou úlohou tohto úradu je dohľad nad verejným zdravotným poistením, reguluje taktiež správnosť postupov pri očkovaní. ŠÚKL podľa uvedených stanov vykonáva hlavne laboratórnu kontrolu liečiv, očkovacích látok, schvaľuje odborné laboratóriá a pod. Vláda, resp. MZ SR pomocou vyhlášky môže meniť legislatívu očkovania na Slovensku, preto zohráva najdôležitejšiu úlohu pri formovaní tohto druhu agendy.

Podľa očkovacieho kalendára pre rok 2013 uvedenom v Epidemiologickom informačnom systéme (EPIS) je na Slovensku dnes povinných týchto 10 druhov očkovania detí: čierny kašeľ, detská obrna, hemofilové infekcie, mumps, osýpky, pneumokové invazívne ochorenia, ružienka, tetanus, žáškrt a žltáčka/ hepatitída typu B.⁴⁶ Hlavný hygienik ÚVZ SR sám potvrdil, že prijímanie rozhodnutí o konkrétnom type očkovania je plne v kompetencii odborníkov. Jednotlivé stanoviská k prijímaniu konkrétnych typov očkovaní sú však, ako uvádza, internými dokumentmi MZ SR a ÚVZ SR, takže nie je ani možné interpretovať tieto rozhodnutia verejnosti.⁴⁷ Vlády SR tak zachovávajú v otázke systémových zmien „status quo“.

⁴⁶ EPIS. *Povinné pravidelné očkovanie*. [online] par. 24. 6. 2013. Dostupné na: <<http://www.epis.sk/InformacnaCast/Ockovanie.aspx>>

⁴⁷ ROVNÝ, I. *Povinné očkovanie detí – odpoveď*. [dokument PDF] 20. 6. 2013 [par. 21. 6. 2013].

Zmena politickej klímy?

Viacero politikov z liberálneho krídla sa po nových parlamentných voľbách v roku 2018 na Slovensku angažovalo za zmeny v politike očkovania detí. 22 politikov podalo v NR SR návrh za dobrovoľné očkovanie. Iniciatívu prebrali hlavne od verejnosti, kde boli v posledných rokoch zaznamenané viaceré negatívne skúsenosti rodičov s očkovaním a pokutovaním za nezaočkovanie. Novoutvorená vláda SR sa prekvapivo rozhodla pre tak trochu revolučný krok. Ministerstvo zdravotníctva SR pripúšťa, že Slovensko sa môže stať krajinou, kde by bolo zavedené dobrovoľné očkovanie detí a nie povinné, resp. plošné, ako je tomu dnes. Zo stanoviska MZ SR vyplýva, že: *„Ide o beh na dlhé trate. Musíme nastoliť poriadok v tom, čo už máme a budeme hlavne diskutovať s viacerými partnermi, ktorých sa očkovacia politika detí priamo dotýka.“* Ministerstvo odôvodňuje svoj „revolučný“ zámer v tvrdení, že ak bude na to Slovensko pripravené, je odhodlané byť súčasťou takejto zmeny, samozrejme po zvážení všetkých pre a proti. Revolučný je postoj MZ SR hlavne v tom, že od roku 1993 sa na Slovensku nevytvoril priestor na politickú akceptáciu spomenutých zmien. Vlády vždy zanechávali zaužívané plošné očkovanie a zmena agendy v očkovaní detí tak doposiaľ nenastala.

Prvotným rozhodnutím MZ SR bolo zavedenie špeciálnej komisie, ktorá mala ministerstvu predložiť kompletnú správu o očkovaní detí. Proces vyžadoval hĺbkové skúmanie interných dokumentov ministerstva a taktiež rozsiahlu diskusiu na viacerých úrovniach (od verejných zhromaždení až po zasadnutie Rady pre očkovaciu politiku). Členmi Rady (RpOP) boli aj spomenutí poslanci z „opozície“ (konkrétne 5-ti z 22). Inšpirovať sa ministerstvo chcelo aj v zahraničí, lenže zo všetkých postkomunistických krajín je jediné Rusko, kde je dnes dobrovoľný typ očkovania. Dialóg s ruskou stranou pre neaktuálnosť danej témy z ich strany a hlavne z dôvodu narušených diplomatických rokovaní v zahraničnej politike, však nebol úspešný.

APROD prijalo iniciatívu opozičných poslancov s veľkým nadšením a stala sa tak najaktívnejšou mimovládnu organizáciou zastupujúcou práva rodičov. Iniciatívu APROD-u podporilo aj viacero osôb pôsobiacich individuálne v otázke „osvetty“ v očkovaní detí. Jedným z podporovateľov APROD-u je aj Ivan Ferenčík, ktorý napr. zriaďuje portál „pravadetipriockovani.sk“, prostredníctvom ktorého usporadúva workshopy, semináre, atď. k téme očkovaníu detí. Konfliktným sa zdá hlavne to, že iniciátori systémových zmien z mimovládneho a občianskeho sektora nemajú lekárske vzdelanie. I. Ferenčík to zhrnul nasledovne: *„Prakticky od roku 2006 sa snažíme nadviazať partnerské vzťahy s lekármi. Tí nás však za rovnocenných nepovažujú. Nemáme podľa nich dostatočnú kvalifikáciu vyjadrovať sa k téme očkovania detí. Všetky systémové návrhy na zmenu (dobrovoľnosť očkovania, odškodnenie rodičov...) sú z ich strany, a teda aj zo strany MZ SR neakceptovateľné. V roku 2010 sa zrušilo očkovanie proti TBC, ale bol to prakticky návrh lekárov. Keď sme o to pred nimi žiadali my, rodičia, MZ SR nás ignorovalo.“* Podľa neho človek nemusí mať

lekárske vzdelanie, pretože ide o diskusiu viacerých aktérov a rodičov sa to týka obzvlášť.

Zo správy Rady pre očkovaciu politiku predloženej ministerstvu vyplýva, že v praxi na Slovensku nebol priestor na systémové zmeny agendy hlavne z dôvodu dlhodobejšieho akceptovania a zaužívania povinnosti deti očkovať od raného veku. Socialistická legislatíva v tomto smere prešla plynule aj na obdobie samostatnej Slovenskej republiky. Ani ostatné postkomunistické krajiny tak nie sú výnimkou. Analýza RpOP sa zameriavala hlavne na legislatívne návrhy systémových zmien do roku 2018, ktoré boli minimálne zo strany poslancov či ministerstva. MZ SR navrhlo viacere stretnutia so zástupcami médií, verejnosti, mimovládnych organizácií a lekármi s lekáorskými asociáciami, aby sa dospelo k detailnejším zisteniam. Tí ministerstvu postupne prezentovali svoje stanoviská.

Poslanci NR SR, ktorí iniciovali tieto revolučné zmeny súhlasia so stanoviskom APROD-u a chcú sa tak stať hlavnými partnermi pri realizovaní zmien. Od roku 1993 hlavne z radov poslancov parlamentu neboli zaznamenané podporné kroky smerom k verejnosti. MZ SR síce stanovisko o zmene agendy očkovacej politiky z plošnej na dobrovoľnú pripúšťa, lenže viacero „vládných“ poslancov iniciatívu 22 opozičných kolegov vníma len ako „zbieranie bodov“ vo verejnosti a ako ich politické ťaženie na zviditeľnenie.

Ak hovoríme o iniciatíve poslancov z „opozície“, nemôžeme zabudnúť na najaktívnejší „proti tábor“. Je ním Aliancia detských lekárov Slovenska, ktorá k spomenutým návrhom a prípadným zmenám vzniesla veľkú vlnu kritiky. Hovorkyňa ADLS Renáta Rohovská sa vyjadrila nasledovne: *„V prvom rade nás prekvapilo vyhlásenie 22 poslancov NR SR a hlavne novozvoleného ministra zdravotníctva pána Počtára v tom, že z jeho prvotných stanovísk k prípadným zmenám nastal v spoločnosti značný odpor voči súčasnému stavu v očkovacej politike detí. Preto sme sa rozhodli predložiť mu našu správu o stave očkovania, ktorá jasne potvrdzuje, že nie sú potrebné akékoľvek systémové zmeny.“* Z ich predloženej správy vyplýva, že na Slovensku sa síce doteraz neobjavila epidémia na ochorenia, voči ktorým sa očkuje, avšak v roku 2015 už kleslo očkovanie pod kritickú hranicu 95%. Prípadné nezaočkovanie detí by mohlo mať hrozivé následky v podobe epidémie. Lekári to vysvetľujú tak, že zabráneniu epidémií sa dá docieľiť najlepšie plošným očkovaním, pretože vtedy vie štát dôkladnejšie skontrolovať stanovené normy. Štúdie sú podporené aj analýzami Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO), ktorá každoročne prináša celosvetové štatistiky a odporúčania v oblasti očkovania detí. ADLS taktiež s ostatnými lekármi sa podpísali pod stanovisko, ktoré je proti systémovým zmenám v očkovacej politike. Lekári na Slovensku všeobecne nesúhlasia s dobrovoľným typom očkovania detí, pretože riziká sú podľa nich oveľa väčšie ako pri plošnom očkovaní. ADLS podporili aj ďalšie organizácie združujúce lekárov na Slovensku.

Prípád Berlín

V Nemecku je zavedené dobrovoľné očkovanie detí, kde rodičia môžu slobodne odmietnuť očkovanie svojho dieťaťa. Rok 2015 priniesol v hlavnom meste značné problémy. Rozšírila sa totiž epidémia osýpok. Najhoršie na celom prípade je, že pre malé deti zhruba do 2-3 roku života môže byť toto ochorenie smrteľné. V máji spomenutého roku umrelo 18-mesačné dievčatko, pričom sa zistilo, že nebolo zaočkované. Epidémia sa postupne rozšírila na severe Berlína v škôlkach, kde sa o tri mesiace epidémia rozšírila aj do ďalších častí mesta. Situácia bola natoľko vážna, že rodičia odmietali vychádzať s deťmi von. Percento zaočkovanosti voči osýpkam od roku 2012 totiž prudko kleslo, keď rodičia odmietali vakcíny. Aj to malo za následok vznik epidémie. V Nemecku sa od tohto roku vážnejšie diskutuje o povinnosti očkovať deti.

Stanovisko hlavného hygienika MZ SR pána Ladislava Krivého je nasledovné: *„Vlády SR, resp. MZ SR sa od roku 1993 v otázke očkovania detí orientujú hlavne na odborné stanoviská lekárov, s ktorými úzko v tejto otázke spolupracuje. MZ SR musí zvážiť všetky následky očkovania na plošnej či dobrovoľnej úrovni a v tomto nám pomáhajú profesionálne vypracované správy od odborníkov, ktorými sú s určitosťou lekári. MZ SR plne garantuje zodpovednosť za zdravie obyvateľstva. Prijímanie jednotlivých očkovacích látok a nových druhov očkovania je internou záležitosťou ministerstva. Verejnosť nemá možnosť nahliadať do týchto dokumentov.“* Plošné očkovanie má podľa neho svoje opodstatnenie, funguje u nás niekoľko desaťročí, preto nevidí veľký dôvod na systémovú zmenu. Stanovisko hlavného hygienika podporujú aj ostatné orgány spadajúce pod MZ SR, ako ŠÚKL, ÚDZS, ÚVZ SR a pod.

Do prípadu spomenutých zmien v očkovacej politike vstúpil aj lekár Peter Klein. Úplne nesúhlasí so stanoviskom ADLS a vraví, že rodičia by mali mať možnosť nezaočkovať deti v určitých prípadoch. *„Tým, že je na Slovensku očkovanie povinné, aj my lekári sme stavaní do pozície, že musíme prakticky nútiť rodičov deti očkovať. Mal som pár prípadov, keď sa mi rodičia osobne vyhrážali a urážali ma, ale ja v podstate v tejto veci nič nevyriešim. Aj keď rodičia deti nezaočkujú, dostanú pokutu, ktorú neskôr vyčítajú mne a chcú náhradu škody odo mňa.“* Podľa jeho názoru by sa mohla aspoň upraviť legislatíva tak, aby boli lekári v týchto prípadoch viac „chránení“, pretože namiesto získania si dôvery pacienta nevyhnutnej na liečbu, sa z nich stávajú akýsi „udavači“, vďaka Vyhláške z roku 2011, ktorá pridala pediatrom povinnosť hlásiť i každé odmietnutie povinného očkovania. *„Navyše, aby malo hlásenie pediatra zmysel, musím v hlásení priestupku uviesť osobné údaje zákonných zástupcov dieťaťa čím porušujem ochranu osobných údajov“*, pokračuje Klein.

APROD kritizuje MZ SR, že v očiach verejnosti vzbudzuje naoko záujem o tému, ale okrem RpOP sa nič nové neudialo. Preto rozbehla podpisovú kampaň, kde sa do petície v prvom pol roku 2018 od spustenia iniciatívy 22-och poslancov NR SR

podpísalo niekoľko tisíc rodičov. Predseda Róbert Skalný vraví, že: „*Chceme pokračovať v zbieraní podpisov po celom Slovensku. Naším cieľom je hlavne diskutovať a byť braný ako rovnocenný partner voči lekárom, ktorí majú privilegované práva v otázke očkovania detí na Slovensku. Ako nás má minister brať vážne, keď nemáme ani potuchy o tom, ako sa očkovačia politika tvorí? To vedia len lekári, ktorí však držia spolu. Potrebujeme kvalitných partnerov, aby sme presadili svoje požiadavky. Škoda, že poslanci, ktorí prišli so spomenutou zmenou očkovacej politiky sú v opozícii a nie vo vláde. MZ SR sa síce tvári, že zmeny sú možné, ale nedeje sa vôbec nič.*“ Petíciou by chceli vzbudiť záujem v spoločnosti o tému očkovania detí a dotiahnuť to napr. až k referendu o dobrovoľnosti očkovania.

Prípad Fínsko

Fínsko je jednou z krajín, kde je dlhodobé dobrovoľné očkovanie detí a napriek tomu dosahuje vysokú preočkovanosť inak ako legislatívnymi nástrojmi, teda povinnosťou očkovať pri hrozbe finančnej sankcie. V 60. rokoch zaznamenali posledné prípady väčšej epidémie pri podaní očkovacích látok deťom. Ministerstvo zdravotníctva každoročne vydáva konkrétne výsledky o miere zaočkovanosti v krajine, zavádza motivačné príspevky pre rodičov, ktorí očkujú deti, vyhlasuje kampane a verejné diskusie s rodičmi, jestvuje prepracovaný systém odškodnenia rodičov pri negatívnych znakoch na zdraví detí po podaní očkovacích látok a pod. Najväčšia lekárska asociácia FLK pomáha ministerstvu s „osvetou“ a úzko spolupracuje na zachovaní dobrovoľného očkovania v krajine. Predseda FLK vraví: „*Všetko záleží od kvalitného monitoringu očkovania detí v krajine. Ak vieme dopredu predpovedať prípadné epidémie a rodičia sa na nás môžu obrátiť, vieme vo veľkej miere zaočkovanosť regulovať a prispôbovať danej situácii.*“ Okrem toho FLK odporúča pediatrom, aby si brali z odporcov povinného očkovania príklad, aby si tiež prehĺbili vedomosti, naučili sa pracovať so sociálnymi médiami a organizovali svoje besedy. Dodáva, že dôvera v lekára zohráva pri rozhodovaní rodičov veľkú úlohu. Jednak je to dôvera v jeho odbornosť, na druhej strane je to i dôvera v to, že lekárovi ide o dobro ich dieťaťa. Taktiež sa odporúča, aby lekári komunikovali s rodičmi úprimne, nezamlčovali nepríjemné fakty a snažili sa rodičov pochopiť a nielen vytvárať nátlak.

Ministerstvo zdravotníctva SR od roku 2018 reflektuje zvýšený záujem v spoločnosti o problematiku očkovania detí. Od spustenia iniciatívy opozičných poslancov zaznamenalo viaceré názory či už pre alebo proti súčasnemu stavu plošného očkovania. Pripúšťa však, že diskusia o systémových zmenách bude vyžadovať mnoho času. V jeho funkčnom období chce aspoň vytvoriť priestor aj pre novú vládu, aby Slovensko prijalo také zmeny v očkovacej politike, ktoré sú akceptovateľné v širšej

spoločnosti. „Niektoré zmeny sa dajú spraviť pomerne rýchlo, ale systémová zmena ako prechod z plošného typu na dobrovoľný druh očkovania detí bude oveľa náročnejšia, ako sa na prvý pohľad zdá.“ povedal minister Počtár. Ministerstvo zdravotníctva SR tak pripúšťa zmenu súčasného stavu, ale nič nie je isté.

Výskum o vplyvoch na rozhodovanie rodičov o očkovaní detí – rozhovor s psychologičkou⁴⁸

“Riziko možných vedľajších účinkov vakcíny je pre súčasnú generáciu rodičov bližšie ako možnosť vypuknutia choroby. Ľudia už dnes nepočujú správy o tom, že niekto umrel na tetanus alebo má zdravotné komplikácie súvisiace s inou chorobou, ktorej sa dá predísť očkovaním. Počujú príbehy o vedľajších účinkoch vakcín – boja sa toho, čo poznajú. Z nášho výskumu vyplýva, že diskusia medzi rodičom a lekárom niekde viazne. Proočkovacie posolstvá nefungujú tak, ako by sa očakávalo. Mnohí rodičia chcú o tejto téme diskutovať a sú veľmi sčítaní. Aj mnohí lekári sú ochotní sa o tom rozprávať, ale ich autorita sa dnes mení. Kedysi lekár niečo povedal a bolo to záväzné. Rodičom však už nestačia jednoduché vysvetlenia – že očkované miesto začervená a stačí naň priložiť ľad. Majú o očkovaní veľa informácií zvonku, dokážu vyhľadávať aj odborné informácie. Množstvo protichodných informácií však u nich vyvoláva zmätok. Nechcú svojmu dieťaťu uškodiť – ani očkovaním, ani neočkovaním. Sú to rodičia, ktorí majú záujem o svoje dieťa. Keďže nemajú medicínske vzdelanie, boja sa. Pre rodičov, ktorí chcú dieťa chrániť pred chorobou, je dôležité očkovanie. Druhá skupina chráni svoje dieťa tým, že ho neočkujú. Nechcú ho poškodiť vedľajšími účinkami vakcín. Čiže strach je rovnaký u oboch skupín, len predmet strachu je iný. Budúce zisky sú pre ľudí menej lákavé, ak výraznejšie vnímajú riziko momentálnej straty. Ak je dieťa v poriadku, rodič chce zachovať jeho zdravotný stav. Nechce riskovať jeho prípadné poškodenie vakcínami – aj keď je tá pravdepodobnosť minimálna. Nechce čakať, či dieťa ochorie, alebo neochorie a preventívne bojovať proti niečomu, čo ho nemusí postihnúť. Strach môže byť i z toho, či bude niešť zodpovednosť za prípadné závažné vedľajšie účinky svojho dieťaťa. Bude sa musieť o to dieťa starať, ale nastávajú mu v hlave otázky: Pomôže mi niekto? Dostanem podporu od štátu? Do rozhodovania vstupuje aj pocit potenciálnej viny za prípadné zlé rozhodnutie o zdraví svojho dieťaťa. Niekedy majú vo zvyku rozhodnutie aj odkladať. Rodič si povie, že neurobí aktívne rozhodnutie. Hovoríme tomu rozhodovacie skratky.

⁴⁸ Zelná, R. 2016. Psychologička: Strach z očkovania? Ľudia už nepočujú, že niekto umrel na tetanus. Rozhovor s Máriou Hatokovou. SME. 13.10.2016.

Ak dieťa v budúcnosti ochorie, bude to podľa neho vec osudu. Sú ľudia, ktorí si myslia, že ak spravia rozhodnutie, určite sa niečo stane. Ak dá dieťa zaočkovať, očakáva, že sa uňho prejaví neželaný účinok. Alebo naopak, je to skratka aj pre neočkujúcich. Pretože nečakajú, že by ich dieťa mohlo ochorieť a pokladajú očkovanie za zbytočnú záťaž pre dieťa. Sú však aj rodičia, ktorí informácie vyhodnotia opačne: Nám sa to nestane. Do očkovania idú odvážnejšie. Rodičovský strach patrí k dieťaťu. Ak ho pediater nevníma, tak rodič hľadá niekoho, kto mu dá to, po čom prahne. Ide tam, kde zažije empatiu – či je to liečiteľ, homeopat, alebo kamarátka, ktorá možno neočkuje. Je teda výzvou pre lekárov vnímať strach rodičov, naučiť sa s ním pracovať a usmerňovať ho, aby boli rodičia schopní urobiť aktívne informované rozhodnutie o očkovaní svojich detí.”

ÚLOHY PRE ŠTUDENTOV

ÚLOHY A:

AKTÉRI OČKOVACEJ POLITIKY

1. Identifikujte všetkých aktérov pôsobiacich v politickom subsystéme očkovacej politiky detí na Slovensku. Rozdeľte ich na obdobie rokov 1989 – 2018 a po roku 2018. Pre lepší prehľad si pomôžte napr. tabuľkou č. 1 (príloha 1).
2. K jednotlivým aktérom (najskôr v období 1989 – 2018, potom od roku 2018) napíšte, aké záujmy prezentujú. Čo sa im podarilo presadiť a čo naopak nie? Identifikujte ich jednotlivé požiadavky a zdroje. Kto inicioval zmeny, ktoré sa nakoniec presadili? (Pomôžte si napr. tabuľkou č. 2 v prílohe 3).
3. Z textu prípadovej štúdie analyzujte, aké koalície aktérov sa v politike očkovania detí vytvorili v rokoch 1989 – 2018? Diskutujte taktiež o tom, akí aktéri sa spájali, resp. mohli by sa spojiť a prečo od roku 2018.
4. Definujte, kto je najsilnejšími aktérmi okrem MZ SR v rámci politického subsystému očkovania detí, ktorí pôsobia od roku 1989. Vymenujte faktory, z ktorých vyplýva ich silné postavenie.
5. Kto konkrétne sa dá v politickom subsystéme očkovania detí považovať za „nezávislého špecialistu“, sprostredkovateľa? Pomôžte si schémou v prílohe č. 2. Diskutujte o úlohe týchto sprostredkovateľov. V čom spočíva ich nezávislosť? Môžu sa spájať do koalícií? S kým a za akých podmienok? Diskutujte.
6. Čo je spoločné pre všetkých aktérov v danom politickom subsystéme? Argumentujte.

ÚLOHY B:

CHARAKTERISTIKA HODNÔT („BELIEFS“)

V POLITICKOM SUBSYSTÉME OČKOVANIA

1. Identifikujte kľúčové udalosti vo vývoji očkovacej politiky v rokoch 1989 – 2018 a od roku 2018. Identifikujte pre každú udalosť jej výstup/výsledok („politická agenda“). (Niekedy je výsledkom aj to, že sa zachová status quo.)
2. Popíšte po týchto zmenách (alebo ich absencii) v jednotlivých obdobiach (1989 – 2018; 2018-) hodnoty politického subsystému (*deep core beliefs*, *policy core beliefs*, *secondary beliefs*). Ak to urobíte pre každú udalosť, dostanete časovú sériu stavov – ich porovnaním môžete zistiť vývoj hodnôt subsystému v čase. Ktoré zmeny hodnôt boli zásadné? Kedy sa menili hlbšie hodnoty?
3. Identifikujte, ako sa v priebehu každej udalosti jednotlivito formovali a preskupovali koalície aktérov. Ako koalície vznikali? Čo aktérov spája alebo naopak rozdeľuje? Ako postupovali kľúčoví aktéri pri budovaní koalícií? Mohli sa koalície vyvíjať inak?

4. Dá sa výstup/výsledok udalostí („politická agenda“) vysvetliť zmenami v koalíciách aktérov (vrátane zdrojov, ktoré má koalícia k dispozícii)? Ak nie, aké iné faktory podľa vás hrali rolu?
5. Diskutujte o tom, čo všetko je potrebné na zmenu agendy z plošného očkovania na dobrovoľné. Aké faktory/ „hodnoty“ musia byť splnené, aby reálne došlo k takejto zmene? Čo považujete za najdôležitejšie a prečo? Argumentujte.
6. Diskutujte: Nakoľko je Sabatierova teória užitočná?

ÚLOHY C:

1. Identifikujte čo spôsobuje chyby pri uvažovaní a rozhodovaní, aké chyby existujú a ako sa prejavujú.
2. Ako je možné z pohľadu decisora vo verejnej politike obmedziť identifikované chyby pri uvažovaní?

POKYNY PRE VYUČUJÚCICH

Hlavnou kompetenciou, ktorá má byť u študentov pri práci s prípadovou štúdiou vybudovaná, je naučiť sa systematicky postupovať pri definovaní „hodnôt“ v politickom subsystéme podľa P. A. Sabatiera. Cieľom je u študentov charakterizovať hodnoty, ktoré určujú fungovanie konkrétnej verejnej politiky. Študenti analyzujú aktérov, ich spájanie do koalícií, záujmy a reálne zmeny, ktoré prispeli k zmene agendy politiky očkovania. Prípadová štúdia ponúka priestor pre pochopenie dôležitosti skúmania participácie aktérov aplikovaný na vybraný teoretický model. Seminár je zostavený z dvoch na seba nadväzujúcich blokov/ častí, kde celková dĺžka seminára by nemala prekročiť 90 minút.

Odporúčané zostavenie seminárov

1. Rozdeľte si študentov na 4 – 5 skupín. Odporúčame v každej skupine cca 4 – 5 študentov. Celkový počet študentov na seminári by nemal prekročiť 25 študentov.
2. Študenti budú v skupinách postupne pracovať podľa úloh s prípadovou štúdiou.
3. Odoslanie zadania pred samotným seminárom sa nevyžaduje. Dôležitá je práca na samotnom seminári v skupinách a postupne spísanie ich výpovedí/ správ/ analýz.
4. Pre prácu s prípadovou štúdiou je potrebné naštudovať vopred teóriu o hodnotách („beliefs“) od P. A. Sabatiera.
5. Postupujte logicky podľa jednotlivých úloh, ktoré za sebou nasledujú. Každá časť obsahuje zoznam otázok/ úloh, na ktoré musia študenti odpovedať písomne. Následne sa o ich výpovediach diskutuje medzi skupinami.
6. Celkovým cieľom seminára je spoločne charakterizovať „hodnoty“ subsystému očkovania detí podľa P. A. Sabatiera.

Úlohy A: Po rozdelení študentov na skupiny dajte prečítať celú prípadovú štúdiu na seminári (pre rýchlejšiu prácu s „CS“ považujeme za vhodné vopred pred seminárom prečítať prípadovú štúdiu, aby vedeli, o čo ide a s čím budú pracovať). Odpovedajú v skupinách postupne na všetky otázky. Výsledky spíšu na papier. Vyučujúci kontroluje čas. Výsledky sa prezentujú na seminári. Skupiny diskutujú/ argumentujú medzi sebou. Čas cca: 30 – 35 minút.

Úlohy B: Druhý blok otázok/ úloh je najdôležitejší. Bez vypracovania úloh v prvej časti nie je možné pokračovať. Dôležité je sledovanie času na vypracovanie úloh a ponechanie rovnakého času pre všetky skupiny študentov na seminári. Odpovede na otázky študenti pripravujú najskôr písomne, potom ich prezentujú a diskutujú navzájom. *Konečným cieľom je spoločne na seminári charakterizovať „hodnoty“ v subsystéme očkovacej politiky po vzájomnej diskusii všetkých skupín.* Čas cca: 40 – 45 minút. Celkový čas seminára cca 90 minút. Posledných 10 – 15 minút seminára ponechať na diskusiu o užitočnosti a využiteľnosti teórie P. A. Sabatiera.

Úlohy C: Tretí blok otázok a úloh a viaže na behaviorálne vedy a stavia na poznatkoch viacerých vedných disciplín. Ide o oblasť, ktorá núti uvažovať decísora v intenciách obmedzenej racionality a dotýka sa rolí emocionality pri rozhodovaní. Odporúčanou literatúrou pre študentov i vyučujúcich je Ariely a Beblavá.

Kompetencie/ zručnosti pre študentov

Samotná prípadová štúdia a úlohy k nej majú študentov naučiť postupne metodologicky (po častiach) pracovať s prípadovými štúdiami a naučiť sa analyzovať konkrétnu verejnú politiku na základe rozčlenenia analytického postupu na viacero fáz. Prípadová štúdia smeruje k pochopeniu hodnôt v konkrétnom politickom subsystéme, ktoré utvárajú podobu reálnej politiky. Zvolená štruktúra sa dá využiť aj v iných prípadových štúdiách. Študenti by mali pochopiť zložitosť skúmania verejnej politiky a jej systematickú postupnosť vo výskume ako takom.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- CHEN, R. 2012. *Naturálna história imunizačného programu*. Olpinski.
- EPIS. 2013. *Povinné pravidelné očkovanie*. [online] par. 24. 6. 2013. Dostupné na: <<http://www.epis.sk/InformacnaCast/Ockovanie.aspx>>
- EUROSURVEILLANCE. 2010. *Modality of Implementation of Childhood Vaccination Programme by EU Countries*. [online] 2010 [par. 21. 6. 2013]. Dostupné na: <http://www.eurosurveillance.org/images/dynamic/EE/V17N22/DAncona_tab1.jpg>

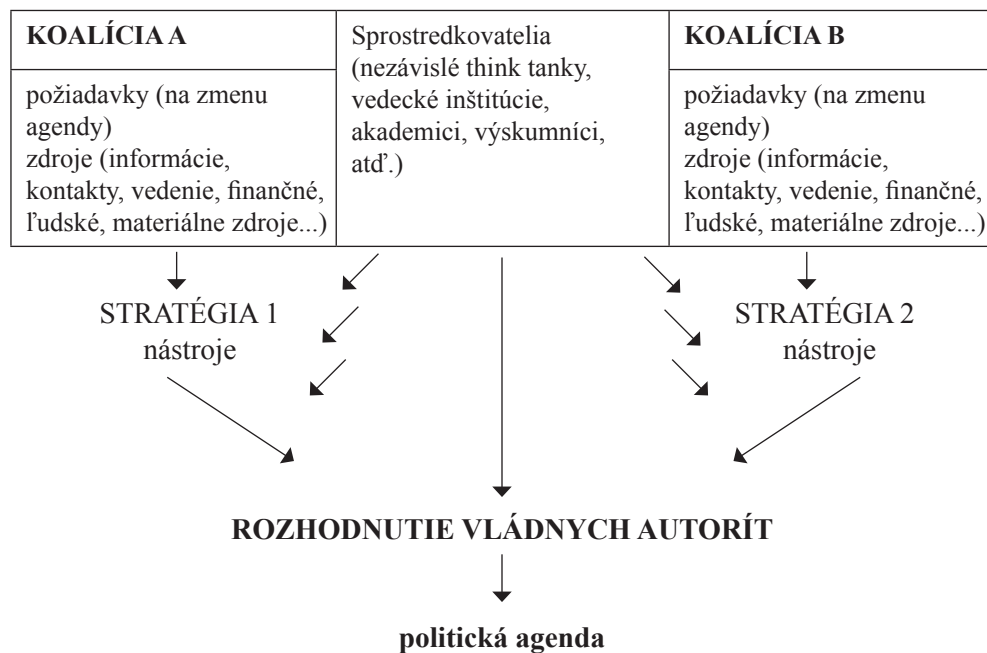
- FILLO, M. 2012. *Na základe čoho bolo u nás zavedené povinné očkovanie proti pneumokokom? Sloboda v očkovaní.* [online] 2010 [par. 25. 5. 2012]. Dostupné na: <http://www.slobodavockovani.sk/news/preco-povinne-pneumokoky/>
- HATOKOVÁ, M. 2016. „Rozhodovanie rodičov o (ne)očkovaní ich detí,“ In Masaryk, R., Bašnáková, J. (Eds.), *Rozhodovanie a usudzovanie VI. Jednotlivec a ostatní.* Bratislava: Ústav experimentálnej psychológie CSPA SAV.
- HOWLETT, M. – RAMESH, M. 1995. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems.* Oxford: Oxford University Press.
- KAPRAĽ, A. 2011. *Povinnosť Očkovať a Ústavný súd ČR. Judikatúra.* Odôvodnenie senátu. Mediprávník.sk 28.4.2011.[online]Dostupné na: <http://www.pravo-medicina.sk/judikatúra/slovenska-a-ceska/judikat/173/povinnost-ockovat-a-ustavni-soud-cr-cast-2>
- KINGDON, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies, 2/e.* New York: The University of Michigan.
- MASARYK, R. a HATOKOVÁ, M. 2016. „Qualitative Inquiry into Reasons Why Vaccination Messages Fail. *Journal of Health Psychology*.p.1359105316656770
- ROVNÝ, I. 2013. *Povinné očkovanie detí – odpoveď.* [dokument PDF] 20. 6. 2013 [par. 21. 6. 2013].PAULÍNYOVÁ, A. 2013. Vynútené očkovania. Lampáreň. Dostupné online. <http://www.youtube.com/watch?v=1t6TcOt6bGw>
- SABATIER, P. A. (ed.). 1999. *Theories of the Policy Process.* California: Westview Press.
- ŠÚKL. 2013. *O nás: Pôsobnosť ŠÚKL.* [online] 2013 [par. 23. 6. 2013]. Dostupné na: <http://www.sukl.sk/sk/o-nas?page_id=92>
- ÚDZS. 2013. *O úrade: základné informácie.* [online] 2013 [par. 23. 6. 2013]. Dostupné na: http://www.udzs-sk.sk/o-urade.html?page_id=97
- Vyhláška 544/2011 http://www.uvzsr.sk/docs/leg/544_2011_ockovanie.pdf
- ZÁKON č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia.
- ZELNÁ, R. 2016. *Psychologička: Strach z očkovania? Ľudia už nepočujú, že niekto umrel na tetanus.* Rozhovor s Máriou Hatokovou. SME. 13.10.2016.

Odporúčaná literatúra (povinná pre študentov)

- ARIELY, D. 2008. *Predictably Irrational, Revisited and Expanded Edition: The Hidden Forces that Shape Our Decisions.* New York: Harper Collins Publications.
- SABATIER, P. A. (ed.). 1999. *Theories of the Policy Process.* California: Westview Press.
- SIČÁKOVÁ-BEBLAVÁ, E. 2015. *Behaviorálne Základy verejnej politiky.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave.

PRÍLOHA 2

Schéma 1 – Vplyv koalícií aktérov na tvorbu agendy v politickom systéme



Zdroj: Autor podľa: Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*, 1999, s. 121.

PRÍLOHA 3

Tabuľka 2 – Spôsoby iniciovania agendy

		<i>Stupeň zapojenia verejnosti</i>	
		VYSOKÝ	NÍZKY
<i>Iniciátor debaty/ diskusie</i>	VEREJNOSŤ	INICIÁCIA ZVONKA	KONSOLIDÁCIA
	ŠTÁT	MOBILIZÁCIA	INICIÁCIA ZVNÚTRA

Zdroj: Howlett, M. – Ramesh, M. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*, 1995, s. 116.

PRÍLOHA 4

Tabuľka 3 – Štruktúra systému hodnôt politických subsystémov podľa P. A. Sabatiera

	<i>Deep core beliefs</i>	<i>Policy core beliefs</i>	<i>Secondary beliefs</i>
Hlavná charakteristika	<i>Najhlbšie hodnoty</i>	<i>Predstavy politikov, úradníkov, štátnych zástupcov o podobe konkrétnych politik</i>	<i>Konkrétne prevedenie politik a opatrení</i>
Rozsah citlivosti na zmenu	Naprieč celým politickým subsystémom. Veľmi ťažké na zmenu (ako napr. náboženstvo)	Široko subsystémový. Ťažké na zmenu (môže nastať zmena, keď sa odhalia vážne odchýlky)	Často určitá časť subsystému. Primerane ľahká zmena (námet na administratívne a legislatívne zmeny)
Charakteristické komponenty	• <i>Ludská prirodzenosť</i> • <i>Priorita rôznych hodnôt</i>: napr. sloboda, bezpečnosť, zdravie... • <i>Kritériá distributívnej spravodlivosti</i> – koho sem počítame (každý samostatne, všetci, budúce generácie a pod.) • <i>Socio-kultúrna identita</i> (etnicita, náboženstvo, pohlavie, profesia...)	• <i>Orientácia na základné hodnotové priority</i> • <i>Identifikácia skupín, ktorých prospech je najväčším znepokojením</i> • <i>Celková závažnosť problému</i> • <i>Základné princípy problému</i> • <i>Distribúcia moci medzi vládou a trhom</i> • <i>Distribúcia moci medzi úrovňami vlády</i> • <i>Schopnosť spoločnosti riešiť problém</i> • <i>Účasť verejnosti vs. expertov vs. volených autorít</i> • <i>Politické preferencie</i>	• <i>Závažnosti konkrétnych aspektov problému v konkrétnych lokalitách</i> • <i>Význam kauzálnych väzieb v rôznych miestach a čase</i> • <i>Administratívne pravidlá, rozpočtové pridelovanie, zákonné interpretácie, zákonné revízie</i> • <i>Informácie týkajúce sa výkonu konkrétnych programov alebo inštitúcií</i>

Zdroj: Sabatier, P. A. (ed.). *Theories of the Policy Process*, 1999, s. 133.

HODNOTENIE VPLYVOV PROJEKTU DANUBIA PARK NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE: MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA A PROBLÉM POZNANIA⁴⁹

Martina Maczalová, Michal Sedlačko

Anotácia

Cieľom tejto prípadovej štúdie je priblížiť študentom rozhodovanie zamestnancov štátnej správy v procesoch, ktoré sú vnímané ako v zásade len technické a administratívne rozhodnutie sledujúce jasné pravidlá, resp. ako objektívne rozhodnutie na základe predložených odborných „faktov“. Študenti na základe čiastkových expertíz a stanovísk vykonávajú rozhodnutie (zostavujú záverečné stanovisko) v procese hodnotenia vplyvov na životné prostredie (EIA). Používajúc aparát klasifikácie foriem a využívania vedeckého poznania vo verejnej politike (Weiss 1979, Adams 2004, Bosswell 2009) reflektujú na „mikro-rovinu“ konkrétneho premietania odborného poznania do záverečného stanoviska, diskutujúc tiež podstatu odbornosti, interpretáciu „faktov“, stakeholderov a nositeľov poznania a demokratický vs. technokratický charakter procesu. Táto prípadová štúdia je vhodná na predmety súvisiace s analýzou verejnej politiky alebo organizačnými štúdiami verejnej správy, predovšetkým pri témach poznania a rozhodovania. Prípadová štúdia je vhodná pre 6 až 25 študentov (rozdelených na 2 až 5 menších skupín) a odhliadnuc od individuálnej prípravy zaberie ca. 3,5–4 hod. (v jednom bloku alebo rozložených do viacerých vyučovacích hodín), pričom jej čas je možné zmysluplne predĺžiť až o ďalšie 3 hod.

1. HODNOTENIE VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE AKO NÁSTROJ VEREJNEJ POLITIKY

Po 2. svetovej vojne došlo na celom svete k bezprecedentnému hospodárskemu rozmachu. Ten bol do veľkej miery založený na prístupe k lacnej rope a ďalším prírodným zdrojom (ťažných často v oblastiach dovtedy nedotknutých človekom), masívnej industrializácii a rozvoji mechanizovaného poľnohospodárstva. Ekono-

⁴⁹ Ide o skutočný projekt, prípad sme však na pedagogické účely zjednodušili a niektoré fakty upravili. Za recenzovanie a rady pri príprave prípadovej štúdie ďakujeme Ing. Eduardovi Bakošovi.

mický rozvoj bol však tiež založený na svetových hospodárskych vzťahoch, ktoré aj po dekolonializácii zachovávali globálne nerovnosti a udržiavali rozvojové krajiny v systéme závislosti. Výsledkom bolo na jednej strane zvýšenie materiálneho zabezpečenia veľkých vrstiev obyvateľstva, na druhej strane ale aj populačná explózia a prudký nárast priemyselných havárií a environmentálnych problémov súvisiacich so znečistením ovzdušia, vody a pôdy a s nimi súvisiace zhoršenie kvality života. Industrializácia sprevádzaná rozsiahlym znečistením a mrhaním prírodnými zdrojmi charakterizovala ako kapitalistické štáty, tak aj štáty reálneho socializmu. Príkladom z ČSSR môže byť ťažba hnedého uhlia na Ostravsku (tzv. „čierny trojuholník“), ktorého výsledkami boli zvýšený výskyt kyslých dažďov poškodzujúcich historické budovy a odolnosť lesov aj za hranicami štátu a tiež nárast výskytu astmy predovšetkým u detí. V Západnej Európe a Severnej Amerike, kde žila najväčšia časť bohatého obyvateľstva, viedli tieto problémy (spoločne s hrozbou jadrovej vojny) k masívnym mierovým a environmentálnym občianskym hnutiam, pod vplyvom ktorých sa v 60. rokoch 20. st. v krajinách „západného bloku“ (a postupne aj v ďalších krajinách) začala formulovať moderná environmentálna politika vrátane jej inštitucionálneho zabezpečenia (akými sú napr. ministerstvá životného prostredia či národné agentúry na ochranu životného prostredia).

Hodnotenie vplyvov na životné prostredie (angl. *environmental impact assessment*, EIA) je jedným z najvýznamnejších nástrojov politiky životného prostredia. Od jeho formulácie v USA v 60. rokoch 20. storočia⁵⁰ sa od tohto nástroja očakávalo výrazné technické skvalitnenie rozhodnutí verejnej politiky a integrovanie záujmov ochrany životného prostredia a ľudského zdravia do takých oblastí VP, akými sú napr. regionálny rozvoj, priemyselná politika či plánovanie dopravnej a energetickej infraštruktúry. Všetomžné investičné projekty si svojou podstatou, ale aj ich mierkou a celkovým množstvom, vyžadujú stále väčšie nároky na prírodné zdroje, najmä pitnú vodu, záber pôdy (častokrát práve tej úrodnej alebo chránených území), vypúšťanie emisií do ovzdušia, zásahy do biotopov a pod.⁵¹ Podstatou EIA je preto odborná evalvácia pravdepodobných následkov plánovaného rozhodnutia na viaceré aspekty životného prostredia a ľudského zdravia, akými sú napr. druhová rôznorodosť (biodiverzita) či koncentrácia škodlivín vo vode alebo ovzduší, ešte pred usku-

⁵⁰ V USA je procedúra hodnotenia vplyvov na ŽP súčasťou federálnej legislatívy od prijatia *National Environmental Policy Act* v r. 1969. V Sovietskom zväze sa niektoré princípy EIA zavádzali do legislatívy tiež od polovice 80. rokov 20. st. v podobe duálneho systému pod názvami „štátne ekologické odborné posudzovanie“ (*Gosudárstvennaja ekologičeskaja ekspertiza*) a hodnotenie vplyvov na životné prostredie (*Océнка voždějstvija na okružajúščuju sredu*, OVOS) (Cherp a Lee 1997). Tieto však mali podľa všetkého len malý vplyv na legislatívu ČSSR.

⁵¹ Otázku, nakoľko je uprednostňovanie ekonomických záujmov, z ktorých často najviac profituje úzka elita, pred environmentálnymi následkami, ktoré znášajú široké – a často tie najslabšie – vrstvy obyvateľstva, výsledkom zlyhania trhových alebo inštitucionálnych mechanizmov, vplyvu ideológie či prevažujúcej konštelácie politických síl, ponechajme teraz bokom.

točnením samotného rozhodnutia – aby bolo možné rozhodnutie pozmeniť či prijať jeden z jeho menej škodlivých variantov alebo v prípade závažných a nevratných škôd od plánovaného rozhodnutia úplne upustiť. EIA je preto tiež, na rozdiel od napr. systémov obchodovateľných emisií, nástrojom preventívnym, keďže jeho cieľom je prevencia straty alebo poškodenia ekosystémov.⁵²

2. HODNOTENIE VPLYVOV NA ŽIVOTNÉ PROSTREDIE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

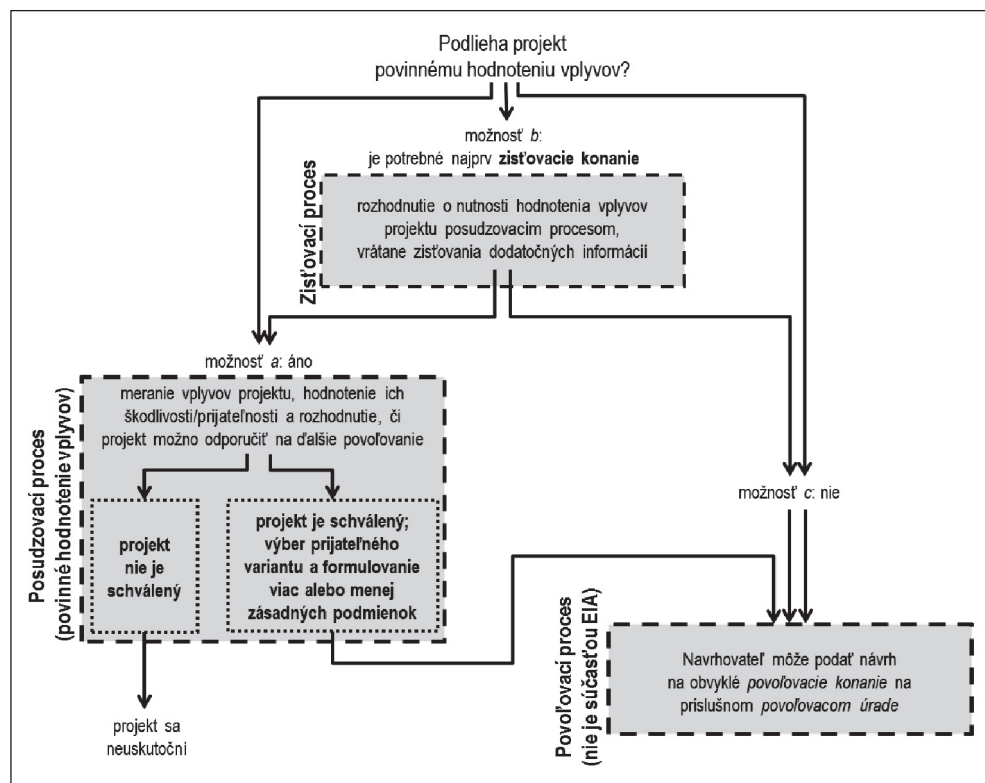
V SR bola EIA do národnej legislatívy prvýkrát zavedená pokrokovým zákonom č. 127/1994 Z.z. Dnes ho už nahrádza zákon č. 24/2006 Z.z. (v texte používame *zákon EIA*), ktorým sa slovenská legislatíva harmonizovala s legislatívou EÚ.⁵³ Zákon je odvtedy viackrát novelizovaný (od 1. augusta 2015 platí jeho jedenásta novela) a ďalej upravovaný vyhláškou MŽP č. 113/2006 Z. z. Popis procedúr EIA v tejto prípadovej štúdii sa opiera na jednej strane o znenie tohto zákona (platné v čase, keď sa vykonávali jednotlivé kroky) a na druhej strane o často neformálnu prax jeho uplatňovania, ktorú sa snažíme priblížiť na základe vykonaného empirického výskumu.

Samotný priebeh hodnotenia vplyvov na životné prostredie pozostáva z niekoľkých procesov, ktoré sme zjednodušene zhrnuli do jednej schémy (obr. 1). Vlastnému hodnoteniu vplyvov predchádza zisťovanie, či je navrhovaná činnosť (projekt)

⁵² Na základe modelu hodnotenia vplyvov na životné prostredie sa v priebehu 90. rokov vyvinuli aj iné typy tzv. *čiastkových* hodnotení (napr. hodnotenie vplyvov na ľudské práva, ľudské zdravie, sociálne aspekty či rodovú rovnosť), ale aj rôzne modely tzv. *integrovaných* hodnotení, ktorých cieľom je pokryť a porovnať vplyvy vo viacerých oblastiach vplyvov súčasne (známych napr. ako rozšírené hodnotenie vplyvov na ŽP, hodnotenie vplyvov na trvalú udržateľnosť, integrované hodnotenie vplyvov alebo aj významná procedúra *Impact Assessment* Európskej komisie). Je tiež potrebné zmieniť, že podstatou EIA je hodnotenie *činností*, teda jednotlivých projektov či investičných zámerov, aký je aj predmetom tejto prípadovej štúdie. Príbuzným nástrojom s podobnými procedúrami je hodnotenie vplyvov *strategických dokumentov* (plánov, programov) na ŽP, známym ako *Strategic Environmental Assessment* (SEA). Cieľom SEA je zabrániť možným kumulatívnym vplyvom viacerých menších (menej škodlivých) projektov a hodnotením na strategickej úrovni predísť situácii TINA (*there is no alternative*) na úrovni projektu (t.j. argumentácii, že projekt sa napriek jeho negatívnym vplyvom už musí realizovať, pretože je zahrnutý v strategickom pláne). Slovenský zákon (p. nižšie) už od r. 1994 pokrýva obe tieto formy.

⁵³ Európske hospodárske spoločenstvo (EHS) zaviedlo do svojej legislatívy prvú smernicu o EIA (85/337/EEC o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie) v r. 1985, ktorú následne členské krajiny transponovali do vlastnej legislatívy. (Smernica z r. 1985 a jej tri následné úpravy sa kodifikovali smernicou 2011/92/EU, ktorá od jej prijatia už bola tiež raz upravovaná, a to smernicou 2014/52/EU.) Veľký význam má aj medzinárodný *Dohovor o hodnotení vplyvu na životné prostredie presahujúce štátne hranice* (známy aj ako dohovor z Espoo).

z hľadiska jej vplyvov na ŽP vôbec potrebné hodnotiť. Zákon podľa taxatívne vymedzených parametrov zamýšľanej činnosti (časť B prílohy č. 8) vymedzuje, kedy sa iniciuje tzv. *zistovacie konanie*. Napríklad ak je výkon zamýšľanej geotermálnej elektrárne v medziach 5 až 50 MW, podlieha takýto projekt zisťovaciemu konaniu. Konanie (vedené okresným úradom a za prípadnej účasti verejnosti a ďalších aktérov) má za cieľ zistiť o činnosti dodatočné fakty, ktoré umožnia s väčšou mierou istoty rozhodnúť, či je potrebné podrobne hodnotiť jej vplyvy.



Obr. 1: Procesy v hodnotení vplyvov na životné prostredie.

V iných prípadoch je z limitov stanovených zákonom (časť A prílohy č. 8) zrejmé, že zamýšľaná činnosť takémuto podrobnému hodnoteniu vplyvov povinne podlieha – napr. geotermálna elektrárňa od 50 MW výkonu vyššie, či zariadenie športového a rekreačného prístavu v chránených územiach. Cieľom vlastného hodnotenia vplyvov (*posudzovacieho procesu*) je získať presnú predstavu o možných vplyvoch navrhovanej činnosti na ŽP a rozhodnúť, či projekt môže prejsť do *povoľovacieho konania* a buď sa schváli (bez zmien alebo podmienene, t.j. odporúča sa vykonať úpravy, aby sa jeho vplyvy na ŽP znížili, resp. sa odporúča najmenej škodlivý va-

riant projektu)⁵⁴ alebo je projekt považovaný za natoľko škodlivý voči ŽP (napríklad by spôsobil vyhynutie významných rastlinných alebo živočíšnych druhov), že musí byť zamietnutý.

Oba procesy (zisťovanie aj posudzovanie) sú relatívne komplexné a pozostávajú z rozsiahlej cirkulácie dokumentov medzi množstvom aktérov, vypracovávania stanovísk, prijímania čiastkových rozhodnutí a podobne. Celé hodnotenie vplyvov na ŽP, teda oba procesy spolu, môže trvať aj 7 mesiacov (čo je suma úplne využitých lehôt daných zákonom).⁵⁵ Táto doba sa môže predĺžiť až o tri roky, t.j. o lehotu (časovú platnosť rozsahu hodnotenia), ktorú má navrhovateľ na vypracovanie *správy o hodnotení vplyvov*. V prípade prieťahov, spôsobených napr. nedostatkom odborných kapacít na jednotlivých inštitúciách, ktorý vyústi v nedodržiavanie lehôt na vypracovanie posudkov, alebo pri zmenách (či už kvôli nekvalitnému vypracovaniu projektu alebo dodatočným požiadavkám investora), môže celá procedúra trvať aj výrazne dlhšie.

3. POSUDZOVACÍ PROCES PODROBNEJŠIE

Posudzovací proces (povinné hodnotenie vplyvov) sa začína predložením *zámeru* navrhovanej činnosti. Ministerstvo ŽP následne určí *rozsah hodnotenia* a jeho *časový harmonogram*. Rozsah hodnotenia platí 3 roky od vydania a je vypracovaný po konzultáciách medzi ministerstvom a dotknutými subjektmi⁵⁶. Navrhovateľ projektu (investor) aj na základe rozsahu hodnotenia a štruktúry predpísanej zákonom zabezpečí vypracovanie *správy o hodnotení* (v EÚ sa v angl. pre túto správu používa termín *environmental impact assessment report*). Správa o hodnotení je rozsiahly dokument opisujúci súvis medzi environmentálnymi a technickými stránkami projektu a obsahuje aj celý rad odborných meraní, ktoré investor musí zabezpečiť a zaplatiť – mala by teda byť objektívnym vyhodnotením všetkých vplyvov projektu na ŽP.

Správu o hodnotení investor doručí na ministerstvo a to ju rozošle všetkým dotknutým subjektom. Tie musia do 30 dní vypracovať a ministerstvu doručiť *stano-*

⁵⁴ Výsledok zisťovacieho konania alebo povinného hodnotenia je podkladom pre povoľujúci orgán, ktorý bez uskutočnenia týchto procesov nemôže vydať rozhodnutie.

⁵⁵ Zisťovacie konanie je napríklad možné prerušiť na 60 dní, zámer musí byť zverejnený po dobu najmenej 21 dní, dotknuté subjekty sa vyjadrujú do 21 dní od doručenia zámeru, verejnosť môže podávať pripomienky do 21 dní od zverejnenia, odborný posudzovateľ má lehotu 60 dní na vypracovanie odborného posudku atď. Pre podrobnosti p. nižšie.

⁵⁶ Dotknutými subjektmi sa myslia formálne určiteľní stakeholderi, ako napr. všetky obce, v ktorých katastrálnych územiach sa navrhovaná činnosť má umiestniť, štátne orgány, ktorých sa navrhovaná činnosť týka alebo spadá do ich agendy, mimovládne organizácie či verejnosť. Niektoré dotknuté subjekty sa musia povinne vyjadriť k navrhovanej činnosti vo svojich stanoviskách (iné môžu dobrovoľne).

viská k správe o hodnotení, navrhovateľ spolu s dotknutou obcou doručia aj *záznam z verejného prerokovania*. Keďže investor má implicitne záujem, aby projekt podľa možnosti mal čo najmenšie vplyvy na ŽP, existuje riziko, že by údajmi či metódami manipuloval, niektoré vplyvy zatajoval či vplýval na výsledky odborných expertíz. Preto by správa nemala slúžiť ako jediný zdroj pre ďalšie rozhodovanie. Zákon toto riziko ošetruje prostredníctvom spomenutého zabezpečovania stanovísk a verejného prerokovania, ale aj prostredníctvom zabezpečenia nezávislého *odborného posudku*.⁵⁷ Ten vypracúva odborne spôsobilá osoba určená ministerstvom. Zmyslom posudku je správu o hodnotení vplyvov vyhodnotiť z hľadiska jej kvality, rovnako ako aj vyhodnotiť stanoviská dotknutých orgánov, konkrétne opísať vplyvy navrhovanej činnosti na ŽP a sformulovať návrh *záverečného stanoviska*.

Kým ministerstvo záverečné stanovisko vydá, je potrebné ho ešte prekonzultovať s rezortným orgánom (teda tým orgánom štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí navrhovaná činnosť), orgánom verejného zdravotníctva (t.j. Úradom verejného zdravotníctva SR) a v prípade potreby aj so štátnym orgánom ochrany prírody a krajiny. Záverečným stanoviskom teda ministerstvo zároveň aj vyjadruje svoj odborný názor na potenciálnu nebezpečnosť projektu pre životné prostredie. Ak sú potenciálne vplyvy závažné a nezvratné, projekt je zamietnutý. Táto možnosť však nastáva zriedka. Častejšie je využívaná možnosť, keď ministerstvo projekt schváli, ale stanoví investorovi dodatočné podmienky. Tieto majú podobu konkrétnych požiadaviek na úpravu projektu a ich zmyslom je znížiť riziká závažného poškodenia ŽP – príkladom môže byť napríklad lepšie zabezpečenie odkalísk pri banských projektoch, ochrana stanovišť chránených druhov organizmov, redukcia hluku alebo emisií, zníženie zastavanosti územia (ak táto prekračuje kapacitu únosnosti ekosystému) alebo zníženie/zastavenie výrubu lesných porastov, čo by sa prejavilo znížením funkcií ekosystému. Záverečné stanovisko platí 7 rokov od vydania. Investor ale môže začať stavať až po vydaní potrebných povolení príslušným povoľovacím orgánom (napr. stavebný úrad), čo trvá ďalších niekoľko mesiacov. Súčasná právna úprava tiež umožňuje odvolanie voči záverečnému stanovisku.

⁵⁷ Stanoviská dotknutých obcí či orgánov št. správy by ideálne mali byť založené na vlastných analýzach a správa o hodnotení by mala slúžiť ako dodatočný zdroj poznania. V praxi to však tak nebýva a overovanie kvality a pravdivosti meraní vplyvov uvádzaných v hodnotiacej správe spravidla neprebíha. (Resp. sa overenie prenechá na *ex-post analýzu*, teda monitorovanie kľúčových ukazovateľov kvality ŽP po začatí uskutočňovania projektu, čím už však môže dôjsť k nevratným zmenám.) Výzerá, že všetky zapojené subjekty sa spoliehajú na formálne preukázanie odbornosti vypracovateľov čiastkových meraní a štúdií a preto celá procedúra EIA nadobúda byrokratický charakter. Posledná novela túto situáciu zlepšuje tým, že zadáva povinnosť spracovateľovi odborného posudku (p. nižšie) vyhodnotiť pravdivosť vyhodnotených a uvedených vplyvov, čo samozrejme ale vytvára možnosť korupčného tlaku na spracovateľa. Navyše síce odborného posudzovateľa určuje príslušný orgán, ale vypracovanie odborného posudku platí investor.

4. PROJEKT DANUBIA PARK

Cieľom tejto prípadovej štúdie je priblížiť študentom rozhodovanie zamestnancov štátnej správy, ktorí za Ministerstvo životného prostredia SR vypracúvajú záverečné stanovisko o hodnotení vplyvov na ŽP. Pôjde o rozhodovanie o konkrétnom projekte, ktorým je plánovaná výstavba športovo-rekreačného komplexu pri Čunove (projekt Danubia Park). V nasledujúcich častiach najprv opíšeme samotný plánovaný projekt, potom podrobnejšie priebeh procesu a následne situáciu, ktorú študenti majú riešiť.

Investícia Danubia Park sa má realizovať v katastrálnom území Čunova, mestskej časti Bratislavy, na pravom brehu vodnej nádrže Hrušovská zdrž. O tom, že sa na tomto mieste má vystavať rekreačno-športový areál, sa uzniesla vláda SR už v roku 2003. Ministerstvo životného prostredia SR z poverenia vlády vypísalo verejno-obchodnú súťaž na prenájom tohto územia; víťazný investor ho tak získal do prenájmu na 99 rokov. Deklarovaným cieľom projektu je výstavba medzinárodného strediska pre šport, rekreáciu a cestovný ruch pre „domácich“, ale aj turistov a vrcholových športovcov. Vybraná lokalita má dobrú polohu, keďže v jej blízkosti hraničia so Slovenskom dva ďalšie štáty (Maďarsko a Rakúsko).

Z hľadiska biodiverzity je však toto územie veľmi významným biotopom a biokoridorom s nadnárodným významom. Lokalita sa považuje za najväčšiu vnútrozemskú deltu rieky Dunaj, medzinárodne významnú mokraď s bohatou diverzitou vtákov, mäkkýšov (bolo zistených 109 druhov), či sladkovodných rýb (bolo zistených 62 taxónov). V zátokke na Hrušovskej zdrži, do ktorej je situované umiestnenie a výstavba Danubia Parku (teda nad prehradením), sa každoročne vyskytuje viac ako 20 tisíc vtáčích jedincov rôznych druhov, ktorí tu pravidelne migrujú, zimujú alebo hniezdia. Patria medzi ne napr. kormorán malý (*Phalacrocorax pygmaeus*), ktorý sa tu, ako na jedinom mieste na Slovensku, v zime vyskytuje pravidelne, alebo volavka biela (*Egretta alba*), ktorá je tiež na Slovensku pomerne vzácna. Okrem toho sú na tomto biotope závislé viaceré druhy cicavcov (napr. zákonom chránený bobor vodný, *Castor fiber*), či iné vzácne alebo ohrozené druhy.

Preto je táto oblasť chránená viacerými národnými a medzinárodnými dohovormi: zákonom č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny, územným systémom ekologickej stability (ÚSES), Ramsarským dohovorom (ako lokalita Dunajské luhy), Dohovorom o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov, Dohovorom o biologickej diverzite a Dohovorom o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť. Okrem toho bolo územie Dunajské luhy vyhlásené za Chránené vtáčie územie Dunajské luhy v rámci NATURA 2000. (Avšak výstavba športového megacentra bola plánovaná dlhodobo a niekto pravdepodobne účelovo ovplyvnil výsledný vzhľad chráneného územia NATURA 2000 tým, že niekoľko hektárov medzi obcou Čunovo a tzv. Starým lesom, nachádzajúcich sa priamo v srdci chráneného územia, bolo vyňatých z ochrany – p. obr. 2.) Okrem toho medzi-



Obr. 3: Postupné zmeny v projekte Danubia Park.

Pozn.: Návrh z roku 2007 prerušovanou čiarou, výmera areálu po zmenšení (2014) hrubou svetlejšou čiarou.

Keďže projekt Danubia Park ako navrhovaná činnosť spadá medzi činnosti uvedené v časti A prílohy č. 8 zákona EIA (p. posudzovací proces vyššie), príslušný orgán rozhodol, že sa vplyvy projektu na ŽP budú hodnotiť. Zisťovacie konanie nebolo potrebné; projekt prešiel do hodnotiaceho procesu. (Pre jednoduchosť neuvádzame vyjadrenia zo *stanovísk k zámeru*, vydané dotknutými subjektmi. Tie sa dajú označiť za „prvotné názory“ dotknutých subjektov, slúžiace predovšetkým na určenie rozsahu hodnotenia a jeho časového harmonogramu. Ich súčasťou je aj správa z verejného prerokovania, na ktorom sa zúčastnili iba piati občania obce Čunovo.) Podľa v r. 2007 vydaného *rozsahu hodnotenia* mal navrhovateľ vypracovať správu o hodnotení vplyvov, čo znamená dopracovať do predloženého zámeru konkrétne štúdie, merania a analýzy, doplniť variantné riešenia a poskytnúť grafiky, ktoré v zámere chýbali a sú kľúčové na objektívne zhodnotenie vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie danej lokality.

V roku 2008 predložená správa o hodnotení tak obsahuje dva varianty projektu. Variant A je pôvodným, pričom variant B je sformulovaný na základe zmien navr-

hovaných dotknutými subjektmi v stanoviskách k zámeru a počas konzultácií, ktoré príslušný úrad ešte v septembri 2007 viedol s dotknutými subjektmi o rozsahu hodnotenia v posudzovacom procese. Variant B (podľa niektorých dotknutých subjektov menej environmentálne škodlivý, p. tab. 1) sa zmenil oproti variantu A tým, že sa (paradoxne) zvýšila celková plánovaná plocha výstavby o 77 ha, pribudli domy športu, kryté parkoviská, malé golfové ihrisko, polyfunkčné objekty, promenáda a ubytovacie zariadenia – na druhej strane sa upustilo od výstavby biofarmy a amfiteátru. Nie je prekvapivé, že jednou z kľúčových informácií pre posudzovanie vplyvov na ŽP je vyhodnotenie vplyvov na živé organizmy a ich biotopy. Tieto sú zhrnuté v tab. 1.

Tab. 1: Vplyvy na živé organizmy a ich biotopy podľa správy o hodnotení⁵⁸

Objekt vplyvu (teda „vplyv na ...“):	Charakter vplyvu (variant A):	Charakter vplyvu (variant B):
Fauna	Negatívny	Negatívny
Biodiverzita	Pokles	Pokles
Migračný koridor vtákov	Narušený	Narušený
Faunu – počas výstavby	–	Najväčšia záťaž
Celkové zhodnotenie fauny	Významný negatívny	Menšie negatívne vplyvy
Vegetácia	Veľmi významný negatívny	Významný negatívny
Biotopy	Veľmi významný negatívny	Málo významný negatívny
Chránené územia a ich ochranné pásma – počas výstavby	Negatívny	Negatívny
CHVÚ Dunajské luhy	Výraznejší málo významný negatívny	Málo významný negatívny
CHVÚ Dunajské luhy – počas výstavby sektora F	Významný negatívny; maximálne nevhodná činnosť	–
CHVÚ Dunajské luhy – počas prevádzky	Významný negatívny	Nebude negatívny
ÚSES	Málo významný negatívny	Málo významný negatívny

Zdroj: Správa o hodnotení, 2008,⁵⁹ Oznámenia o zmene navrhovanej činnosti Danubia Park, 2014⁶⁰

⁵⁸ Po zmenách projektu v r. 2012 a 2014.

⁵⁹ Správu o hodnotení predložila firma Danubia Invest, a.s., a vypracovala firma Sireco, s.r.o., v rozsahu 252 strán.

⁶⁰ Oznámenie o zmene navrhovanej činnosti predložila firma Danubia Invest, a.s., a vypracovala firma Creative, s.r.o., v rozsahu 45 strán.

Príslušný orgán dostal k správe o hodnotení 25 stanovísk od dotknutých subjektov. Kľúčovú úlohu zohrali iba niektoré z nich, predovšetkým stanoviská od dotknutých obcí (t.j. z Magistrátu hl. mesta SR Bratislavy a Miestneho úradu Čunovo) a z Odboru starostlivosti o životné prostredie Okresného úradu Bratislava⁶¹. Príslušný orgán určil odborne spôsobilú osobu na vypracovanie *odborného posudku*, ktorý príslušný orgán spolu s ostatnými stanoviskami vyhodnocuje pred vydaním záverečného rozhodnutia. Kvôli rôznym administratívnym prieťahom a zmenám projektu zo strany investora (p. vyššie) sa konečné rozhodnutie príslušného orgánu posúvalo až na koniec roka 2014.

Úlohy pre študentov (v troch častiach – Vydanie záverečného stanoviska)

Píše sa začiatok decembra 2014. Do vydania záverečného stanoviska ostáva necelý mesiac. Celkové vyhodnotenie vplyvov projektu Danubia Park na životné prostredie má v rukách pán Šafrán, zamestnanec ministerstva ŽP. Pán Šafrán má z poverenia ministerstva právomoc v mene ministerstva rozhodovať o schválení alebo neschválení projektu⁶², čo je úloha, ktorú už dlhšie odkladal...

Pán Šafrán sa zamyslene rozhlíadal sa po potemnej kancelárii a uvedomil si, že opäť ostal v kancelárii posledný. Nebyť tlmených zvukov vysávača z nižšieho podlažia a hučania ventilátorov v jeho počítači by budova bola tichá ako hrob. Pretiahol sa a zívol. Pohľad mu pritom sklzol na zviazaný štós spisov po jeho pravej ruke. Mimovoľne mu hlavou prebehol zoznam dokumentov, ktoré štós obsahuje: zámer, stanoviská k zámeru, správa o hodnotení (s dvoma variantmi projektu: variantom A, ktorý bol pôvodným návrhom investora, a variantom B, ktorý vznikol po zohľadnení stanovísk k zámeru), niekoľko stanovísk dotknutých subjektov k správe o hodnotení, odborný posudok od posudzovateľky doc. Eleny Ľadovej... Mohol by si predbežne pripraviť znenie záverečného stanoviska a keďže dnes sa domov neponáhľa... Rozhodným pohybom pritiahol štós pred seba a začal rozvážovať šnúrky na tvrdých doskách, ktoré chránia voľné listy spisu. Tak teda, ako rozhodne?

⁶¹ Odbory starostlivosti o životné prostredie v minulosti spadali pod krajskú úroveň aj pod obvodnú úroveň, no v roku 2013 bola táto duálna štruktúra zrušená a nahradená okresnými úradmi. Menej známy je fakt, že okresný úrad si interne naďalej túto duálnu štruktúru zachováva a tak je bežné, že vydáva dve rozličné stanoviská.

⁶² Na ministerstve je práve jedna osoba s dlhoročnými skúsenosťami, ktorá má na starosti agendu EIA, t.z. opakovane rozhoduje v procesoch EIA.

Časť A

Vžite sa do roly pána Šafrána. Vašou úlohou je na základe dostupného poznania vypracovať záverečné stanovisko (vyplnením predlohy, t.j. prílohy 1 – nasledujte pritom priložené pokyny). Využite poznatky zo správy o hodnotení (tab. 1) a aj troch stanovísk dotknutých subjektov, ktoré máte k dispozícii (príloha 2), rovnako ako aj odborného posudku (príloha 3). Ak vám to pomôže, môžete rozhodovanie nejakou jednoduchšou pomocnou metódou (napr. plusy vs. mínusy) formalizovať. Rozhodnutie sa má týkať aj toho, ktorý z daných dvoch variantov projektu Danubia Park schválite (odporučíte) a či je schválenie podmienené s Vami danými zmenami/podmienkami.

Ak po dokončení záverečného stanoviska z roly pána Šafrána vystúpите, vašou druhou úlohou je na proces, na ktorom ste sa práve zúčastnili, reflektovať. Zamyslite sa nad používaním poznania (obsahových tvrdení) v procese rozhodovania a nad spôsobom, akým ste k rozhodnutiu dospeli. Vyplňte tabuľku na reflexiu používania poznania (príloha 4, obsahuje aj vysvetlivky).

Diskusné otázky (plénium):

- a) Bosswellová (2009) zavádza rozlíšenie medzi tromi funkciami, resp. druhmi využívania (vedeckého) poznania (porovnaj s Weiss 1979). Rozlišuje inštrumentálne, legitimizujúce (symbolické) a zdôvodňujúce (*substantiating*) využívanie poznania. (Ich základné črty sme zhrnuli v prílohe 8.) Ktorá z týchto troch funkcií najlepšie vystihuje procedúru EIA na príklade Danubia Parku? Prečo?
- b) Aký dojem ste z rozhodovania (t.j. tvorby záverečného stanoviska) získali? Je ľahké rozhodnúť odborne? Prečo?

Časť B

Pred týždňom bol na ministerstvo doručený list od zástupcu mimovládnej organizácie na ochranu vtáctva na Slovensku, Ornitológovia Slovenska. Pán Šafrán s nepokojom otvára list a číta prvé riadky. Prečítajte si ho aj vy (príloha 5).

Pán Šafrán ostal trochu zmätený. Zdá sa, že až doteraz si dobre neuvedomoval dôležitosť daného územia. Keďže si však chcel byť istý správnosťou tvrdení dr. Krahulca, požiadal (tak ako je to v jeho právomoci) poradný orgán, Štátnu ochranu prírody SR, o odborné stanovisko k významnosti danej lokality. Odpoveď (príloha 6) prišla pánovi Šafránovi naozaj skoro – a potvrdila vzácnosť niektorých druhov vtákov v danej lokalite, jej citlivosť a nadnárodnú významnosť. Okrem toho medzitým prišlo aj ďalšie stanovisko od Mestskej časti Bratislava–Rusovce (tiež príloha 6). Je potrebné návrh záverečného stanoviska ešte raz prehodnotiť. Vašou úlohou je teda zostaviť nové záverečné stanovisko (resp. stanovisko z úlohy A prehodnotiť a doplniť). Je možné, že dôjdete k inému rozhodnutiu – alebo k inému zdôvodneniu predchádzajúceho rozhodnutia.

Vašou druhou úlohou je opäť na proces reflektovať. Zamyslite sa nad používaním poznania (obsahových tvrdení) v procese rozhodovania a nad spôsobom, akým ste k rozhodnutiu dospeli. Vyplňte novú tabuľku na reflexiu používania poznania alebo doplňte tabuľku z časti A (príloha 4).

Diskusné otázky (plénium):

- c) Máte pri takto o nové fakty rozšírenom rozhodovaní dôvod klasifikovať situáciu pána Šafrána inak (t.j. inou funkciou podľa Boswell 2009 alebo Weiss 1979)?
- d) Boswellová (2009) rozlišuje medzi demokratickými a technokratickými spôsobmi dosiahnutia a zdôvodnenia rozhodnutia. Pri demokratických spôsoboch sú zdrojom politickej autority spoločenská a politická aktéri zúčastňujúci sa dosahovania rozhodnutia: sú to ich záujmy a iné charakteristiky, ktoré sú stredobodom diskusie. Mnohé organizácie, vrátane organizácií verejnej správy, trpia nedostatkom demokratickej legitimitnosti a namiesto toho sa spoliehajú na technokratický spôsob argumentácie, pri ktorom „zaobalia rozhodnutia do plášťa technického žargónu a vedeckých štúdií“ (Sabatier 1974, s. 401, v Boswell 2009, s. 78). Pri technokratických spôsoboch rozhodovania sa teda ako prostriedok presvedčovania a zdôvodňovania rozhodnutí využíva odborné poznanie. To môže byť ale vnímané aj ako ich silná stránka, keďže tieto organizácie sa snažia o odpútanie sa od čiastkových záujmov a zastávanie pozície správcov (abstraktného) verejného blaha, pri ktorom má odbornosť hrať neutrálnu (objektívnu) rolu. (Technokratické rozhodovanie môže nastávať pri inštrumentálnom, legitimizujúcom aj zdôvodňujúcom využívaní poznania.) Je rozhodovanie v tomto procese EIA technokratické alebo demokratické? Ako v tejto súvislosti vnímate stanovisko Mestskej časti Bratislava–Rusovce?

Časť C

Ku koncu decembra, niekoľko dní pred vydaním záverečného stanoviska (ktoré už je pripravené, ale ešte stále nebolo podpísané, datované a oficiálne vydané), pán Šafrán dostal e-mail od mladej redaktorky z mestských novín, ktorá má za úlohu napísať článok o novom projekte (príloha 7). Pána Šafrána konfrontačné otázky sprvu rozrušili, avšak potom, čo vychladol, sa rozhodol redaktorku odpísať. Ak sa ešte raz vžijete do kože pána Šafrána, čo by ste redaktorku odpísali? Vašou úlohou je premyslieť si – a v hrubých rysoch či hlavných heslách poznamenať – písomnú odpoveď redaktorku, aj s prihliadnutím na možný vplyv médií na mobilizáciu miestnych občanov.

Pozmenili by ste prípadne aj samotné záverečné stanovisko (príloha 1 z predchádzajúcich úloh)?

Prináša redaktorkin e-mail – a vaša odpoveď naň – nejaké nové poznatky, ktoré by ste zaznamenali do tabuľky na reflexiu používania poznania (príloha 4 z predchádzajúcich úloh)?

Diskusné otázky (plénium):

- e) Odpovedali by ste teraz na otázku z časti B, či rozhodovanie v tomto procese je technokratického alebo demokratického rázu (Boswell 2009), inak ako predtým?
- f) Adams (2004) popisuje, ako procedúry a nástroje v štátnej správe štrukturálne prioritizujú expertné (resp. technické) formy poznania – teda odbornosti, ktorá je explicitná, formalizovaná a racionálna. Vymenúva však tiež celý rad aktérov (médiá, záujmové skupiny, mienkotvorcov alebo miestne komunity), ktorí disponujú odlišnými druhmi poznania. Toto poznanie pritom tiež môže byť využiteľné v rozhodovacích procesoch (*usable knowledge*). S akými prekážkami sa takéto odlišné druhy poznania (a jeho nositelia) môžu v procedúre EIA stretávať? Ako by procedúra EIA mala byť nastavená, aby s takýmito odlišnými formami poznania (laickým poznaním, praktickým poznaním a pod.) narábala citlivejšie?

Pedagogické využitie a pokyny pre vyučujúceho

Táto prípadová štúdia je vhodná na predmety súvisiace s analýzou verejnej politiky alebo organizačnými štúdiami verejnej správy, predovšetkým pri témach poznania a rozhodovania. Jej kľúčovými aspektmi sú: (i) priblíženie komplexnosti, premenlivých „rytmov“ a neistôt zažívaných zamestnancami štátnej správy v procese, ktorý je vnímaný ako v zásade len technické a administratívne rozhodnutie sledujúce jasné pravidlá; (ii) narábanie s rôznorodými formami poznania v tomto procese – a implicitne aj s aktérmi, s ktorých záujmami sú tieto formy poznania späté; (iii) zdôraznenie kľúčovej úlohy dokumentácie v procesoch verejnej politiky a verejnej správy; a (iv) aplikácia (niekedy abstraktných) teoretických kategórií zo štúdií verejnej politiky na konkrétne atribúty jedného prípadu (analýza na „mikro-úrovni“ empirického detailu).

Učebné ciele:

- identifikovať rolu rôznych foriem poznania (vrátane odborného/vedeckého poznania) v procese rozhodovania a na dosiahnutí výstupu
- prakticky riešiť protirečenia a konflikty medzi rôznymi formami poznania a ich nositeľmi
- identifikovať demokratické a technické/inštitucionálne nedostatky rozhodovacieho procesu z hľadiska (ne-)zapájania poznania
- oceniť „ne-odborné“ formy poznania v politickej a administratívnej praxi, vrátane interpretácie formálnych pravidiel a odborných „faktov“

Teoretické koncepty, ktorých osvojenie má prípadová štúdia za cieľ:

- rôzne druhy poznania zapojeného do tvorby a presadzovania verejnej politiky
 - expertné poznanie, resp. odbornosť (Adams 2004; Petts a Brooks 2006)

- praktické poznanie, resp. poznanie ako proces (Polanyi 1976; Cook a Brown 1999)
- laické poznanie, resp. laická odbornosť (Lindblom a Cohen 1979; Petts a Brooks 2006)
- tri druhy poznania podľa Aristotela (Flyvbjerg 2001; Tenbensen 2006): *epistémé* (poznanie odvodené zo skúmania), *techné* (poznanie odvodené zo skúsenosti) a *frónésis* (prakticko-etické posudzovanie a rozhodovanie)
- vzťah poznania a dosahovania rozhodnutia
 - inštrumentálne, legitimizujúce (symbolické) a zdôvodňujúce využívanie poznania (Boswell 2009)
 - sedem modelov využívania spoločenskovedného poznania (Weiss 1979)
 - verejná politika založená na dôkazoch – evidence-based policy making (Parsons 2002, Clarke and Holmes 2010, Stevens 2011)
 - „puzzling“ a „powering“ ako dva spôsoby dosahovania rozhodnutia (Heclo 1974)
 - technokratické a demokratické spôsoby rozhodovania (Sabatier 1974; Fischer 1990; Boswell 2009)

Odporúčané predmety (magisterský stupeň):

- analýza verejnej politiky
- evalvácia verejnej politiky
- politika životného prostredia, resp. hodnotenie vplyvov na životné prostredie
- znalostný manažment, resp. organizačné poznanie
- teórie rozhodovania v politickej, resp. administratívnej praxi

Príprava

V rámci prípravy je vhodné, aby si študenti dôsledne prečítali nasledujúce zdroje: Boswell 2009 (kapitoly 2 a 3), Parsons 2004 a Weiss 1979, či prípadne aj ďalšie zdroje, z ktorých majú čerpať (viď teoretické koncepty vyššie). Pre rýchlejší vstup do prípadu na vyučovacej hodine je potrebné si vopred prečítať sekcie 2, 3, a 4 tejto prípadovej štúdie (odhadom až 30 minút). K prípadovej štúdii nie je potrebné dohľadávať dodatočné údaje ani pri príprave, ani pri jej vypracúvaní.

Podklady

Každá skupina dostane nasledujúcu sadu podkladov:

- tabuľka na reflexiu používania poznania (v troch kópiách, t.j. pre časti A, B a C)
- k časti A:
 - súhrn správy o hodnotení (tab. 1)
 - predloha záverečného stanoviska s pokynmi na vyplnenie (príloha 1)
 - súhrn stanovísk k správe o hodnotení, časť A (príloha 2)
 - výňatok z odborného posudku (príloha 3)

- tabuľka na reflexiu používania poznania (príloha 4)
- prípadne zhrnutie z Boswell 2009 (príloha 8)
- k časti B:
 - predloha záverečného stanoviska s pokynmi na vyplnenie (príloha 1, druhá kópia)
 - list od organizácie Ornitológovia Slovenska (príloha 5)
 - súhrn stanovísk k správe o hodnotení, časť B (príloha 6)
 - tabuľka na reflexiu používania poznania (príloha 4, druhá kópia)
- k časti C:
 - list od redaktorky Moje mesto (príloha 7)

Priebeh prípadovej štúdie:

Študenti vytvoria skupiny (o veľkosti 3 – 5 členov, vhodný počet skupín je od 2 do 5). Každá skupina bude postupne riešiť všetky časti A, B a C. Všetky tri časti je možné riešiť v jednom bloku, dlhom 3,5 – 4 hod. Jednotlivé časti A, B a C je možné riešiť na za sebou nasledujúcich hodinách, neodporúčame však prestávky dlhšie ako jeden týždeň. Časť A by mala zabráť ca. 1,5 hod., časti B a C približne 1 hod. Je možné tiež zvýšiť čas skupinovej alebo plenárnej diskusie alebo pridať dodatočné vstupy (teoretický vstup prednášajúceho, praktický vstup pozvaného odborníka, referáty študentov k vybranej literatúre, analýzu stakeholderov – p. prílohu 9 – a pod.) a tak predĺžiť celkový čas až na 7 hodín.⁶³ Odporúčaný priebeh jedného bloku:

1. študenti sa rozdelia do menších skupín (3 – 5 členov)
2. individuálne prečítanie podkladov – kap. 5, daná časť (15 – 20 min.)
3. vypracovanie úloh v skupine (30 – 50 min.)
4. skupinová diskusia na základe ďalších otázok (15 – 20 min.)
5. krátka prezentácia (3 min. na skupinu) ostatným skupinám (15 min.)
6. plenárna diskusia a reflexia (15 – 20 min.)

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ADAMS, D. 2004. Usable knowledge in public policy. *Australian Journal of Public Administration* 63(1): 29–42.
- BOSWELL, Ch. 2009. *The Political Uses of Expert Knowledge. Immigration Policy and Social Research*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FLYVBJERG, B. 2001. *Making Social Science Matter: Why Social Inquiry Fails and How it Can Succeed Again*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁶³ Vhodným doplnkom by bola aj rolová hra, v ktorej malé skupiny študentov predstavujú jednotlivých aktérov v procese, tá si však vyžaduje rozsiahlejšiu prípravu.

- HECLO, H. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- CHERP, O. A LEE, N. 1997. Evolution of SER and OVOS in the Soviet Union and Russia (1985–1996). *Environmental Impact Assessment Review* 17(3): 177–204.
- CLARK, R. and HOLMES, J. 2010. Improving input from research to environmental policy: challenges of structure and culture. *Science and Public Policy* 37(10): 751–764.
- COOK, S.D.N. a BROWN, J.S. 1999. Bridging epistemologies: the generative dance between organizational knowledge and organizational knowing. *Organization Science* 10(4): 381–400.
- FISCHER, F. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*. Newsbury Park: Sage.
- KELLER, A.C. 2009. *Science in Environmental Policy: The Politics of Objective Advice*. Cambridge, MA: MIT Press.
- LINDBLOM, C.E. a COHEN, D.K. 1979. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- MORSE, K. a STRUYK, R. 2006. *Policy Analysis for Effective Development*. Lynne Rienner Publishers.
- PARSONS, W. 2002. From Muddling Through to Muddling Up – Evidence Based Policy Making and the Modernization of the British Government. *Public Policy and Administration* 17 (3): 43–60.
- PARSONS, W. 2004. Not just steering but weaving: relevant knowledge and the craft of building policy capacity and coherence. *Australian Journal of Public Administration* 63(1): 43–57.
- PETTS., J. a BROOKS, C. 2006. Expert conceptualisations of the role of lay knowledge in environmental decisionmaking: challenges for deliberative democracy. *Environment and Planning A* 38: 1045–1059.
- STEVENS, A. 2011. Telling policy stories: an ethnographic study of the use of evidence in policy-making in the UK. *Journal of Social Policy* 40(2): 237–255.
- TENBENSEL, T. 2006. Policy knowledge for policy work. In: Colebatch, H.K. (ed.): *The Work of Policy: An International Survey*. Oxford: Lexington Books, 199–215.
- WEISS, C.H. 1979. The many meanings of knowledge utilization. *Public Administration Review* 39 (September/October): 426–431.

Právne zdroje:

- Dohovor o mokradiach majúcih medzinárodný význam predovšetkým ako biotopy vodného vtáctva (Ramsarský dohovor, 1971), SR pristúpila 2. júla 1990
- Dohovor o biologickej diverzite (*The Convention on Biological Diversity*, 1992), ratifikovaný SR 25. augusta 1994
- Dohovor o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť (Bernský dohovor, 1979), ratifikovaný SR 15. augusta 1996
- Dohovor o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov (Bonnský dohovor, 1979), SR pristúpila 1. marca 1995

Protokol o strategickom environmentálnom hodnotení (2003), schválený vládou SR 24. júna 2004

Vyhláška MŽP č. 113/2006 Z. z.

Zákon č. 127/1994 Z.z. v znení neskorších predpisov

Zákon č. 24/2006 Z.z. v znení neskorších predpisov (v texte používame *zákon EIA*)

Zákon č. 543/2002 Z.z. v znení neskorších predpisov

Ďalšia odporúčaná literatúra:

V prípadovej štúdii ide o praktické odskúšanie teoreticko-metodologického programu čerpajúceho z oblastí *policy as social practice/policy practice* (verejná politika ako spoločenská prax, t.j. „praxeológia“ verejnej politiky; napr. Healey 1992, Laws a Rein 2003, Wagenaar a Cook 2003, Wagenaar 2004, Rhodes 2005, Bevir a Rhodes 2008, Freeman a Maybin 2011, Wagenaar a Wilkinson 2013, Bueger 2014), s ňou sa čiastočne prelínajúca etnografia verejnej politiky a verejnej správy (kvôli dôrazu na rolu dokumentov relevantné napr. Feldman 1989, Dery 1998, Smith 2001, Van der Mast a Janssen 2001, Riles 2006, Edwards 2007, Neumann 2007, Sullivan 2012) a *policy work* („práca verejnej politiky“; Colebatch 2006, Tenbensel 2006, Colebatch *et al.* 2010). Takmer žiadny zo spomenutých zdrojov nefiguruje v úlohách pre študentov, konštrukcia prípadovej štúdie sa však o ne implicitne opiera. Vyučujúci môže podľa vlastného uváženia niektorý z týchto zdrojov⁶⁴ pridať ako prípravnú literatúru pre študentov.

BEVIR, M. a RHODES, R.A.W. 2008. Politics as cultural practice. *Political Studies Review* 6(2): 170–177.

BUEGER, C. 2014. Pathways to practice: praxiography and international politics. *European Political Science Review* 6(3): 383–406.

COLEBATCH, H.K. 2006. What work makes policy? *Policy Science* 39: 309–321.

COLEBATCH, H.K., HOPPE, R. a NOORDEGRAAF, M. 2010. Understanding policy work. In: H.K. Colebatch, R. Hoppe and M. Noordegraaf (eds.): *Working for Policy*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 11–25.

DERY, D. 1998. ‘Papereality’ and learning in bureaucratic organizations. *Administration and Society* 29(6): 677–689.

EDWARDS, G. 2007. How the 1977 World Health Organization report on alcohol-related disabilities came to be written: a provisional analysis. *Addiction* 102: 1711–1721.

FELDMAN, M.S. 1989. *Order without Design: Information Production and Policy Making*. Stanford, CA: Stanford University Press.

FREEMAN, R. a MAYBIN, J. 2011. Documents, practices and policy. *Evidence & Policy* 7(2): 155–170.

⁶⁴ Ako najvhodnejšie sa javia Feldman 1989, Harper 1997, Dery 1998, Cook a Brown 1999, Van der Mast a Janssen 2001 a Edwards 2007.

- HARPER, R.H.R. 1997. *Inside the IMF: An Ethnography of Documents, Technology and Organizational Action*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HEALEY, P. 1992. A planner's day: knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American Planning Association* 58(1): 9–20.
- LAWS, D. a REIN, M. 2003. Reframing practice. In: M. Hajer and H. Wagenaar (eds.): *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 172–206.
- LINDBLOM, C.E. a COHEN, D.K. 1979. *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press.
- NEUMANN, I.B. 2007. “A speech that the entire Ministry may stand for,” or: why diplomats never produce anything new. *International Political Sociology* 1: 183–200.
- RHODES, R.A.W. 2005. Everyday life in a ministry: public administration as anthropology. *American Review of Public Administration* 35(1): 3–25.
- RILES, A. 2006. Introduction: in response. In: Riles, A. (ed.): *Documents: Artifacts of Modern Knowledge*. Ann Arbor: University of Michigan, pp. 1–38.
- SMITH, D.E. 2001. Texts and the ontology of organizations and institutions. *Studies in Cultures, Organizations and Societies* 7(2): 159–198.
- SULLIVAN, P. 2012. The personality of public documents: a case study in normalising Aboriginal risk. *Journal of Organizational Ethnography* 1(1): 52–61.
- TENBENSEL, T. 2006. Policy knowledge for policy work. In: Colebatch, H.K. (ed.): *The Work of Policy: An International Survey*. Oxford: Lexington Books, 199–215.
- Van der MAST, N. a JANSSEN, D. 2001. Strategic revision of public documents: how policy writers revise documents in order to reach consensus. In: D. Janssen and R. Neutelings (eds.): *Reading and Writing Public Documents: Problems, Solutions, and Characteristics*. Vol. 1. Amsterdam: John Benjamins, pp. 171–210.
- WAGENAAR, H. 2004. ‘Knowing’ the rules: administrative work as practice. *Public Administration Review* 6: 643–655.
- WAGENAAR, H., a Cook, S.D.N. 2003. Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis. In: Hajer, M., and Wagenaar, H. (eds.), *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 139–171.
- WAGENAAR, H. a WILKINSON, C. 2013. Enacting resilience: a performative account of governing for urban resilience. *Urban Studies* 52(7): 1265–1284.

8. Zoznam skratiek

ŽP	Životné prostredie
CHÚ	Chránené územie
MŽP	Ministerstvo životného prostredia SR
ÚSES	Územný systém ekologickej stability
ÚPN	Územný plán (mesta)
CHVÚ	Chránené vtáčie území

PRÍLOHA 1**Predloha záverečného stanoviska s pokynmi na vyplnenie, časti A a B**

Záverečné stanovisko k projektu DANUBIA PARK (Číslo: MZPSR/001)	
vydané Ministerstvom	SR podľa zákona č. .
I. ZÁKLADNÉ ÚDAJE	Navrhovateľ: Príslušný orgán v hodnotení: Povoľujúci orgán: Stavebný úrad Bratislava – Čunovo
II. ÚČEL STAVBY	
III. STANOVISKÁ	
Dotknutý subjekt:	Vyhodnotenie stanoviska:
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

IV. Komplexné zhodnotenie vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie vrátane zdravia

V. Závery

Na základe výsledkov procesu posudzovania vplyvov na životné prostredie navrhovanej činnosti vykonaného podľa ustanovení zákona, pri ktorom sa zväžil stav využitia územia a význam očakávaných vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie vrátane vplyvu na chránené územie a zdravie obyvateľstva, a z hľadiska správy o hodnotení, posudku, stanovísk orgánov a organizácií dotknutých navrhovanou činnosťou, ako aj ostatných stanovísk a zo súčasného stavu poznania

.....

realizácia navrhovanej činnosti Danubia Park (vo variante).

Odôvodnenie:

Odporúčané podmienky:

1.
2.
3.
4.

VI. POTVRDENIE SPRÁVNOSTI ÚDAJOV

Časť úlohy:

A – B – C

(nehodiace sa škrtnite)

MŽP SR

dňa:

Ing. Šafrán

Pokyny na vyplnenie:

1. Vyplňte údaje v hlavičke a základné údaje (I.).
2. Na základe informácií v sekcii 4 stručne zhrňte účel stavby (II.)
3. Na základe stanovísk jednotlivých inštitúcií, ktoré sú súčasťou podkladov k časti A, B a/alebo C, zhrňte hlavné závery dotknutých subjektov – teda uveďte pre vaše rozhodovanie kľúčové informácie z týchto stanovísk (toto sa nazýva *vyhodnotením stanovísk*, III.).
4. Zhrňte hlavné fakty o vplyve navrhovanej činnosti na životné prostredie zo správy o hodnotení, jednotlivých stanovísk a odborného posudku (IV.). Sústreďte sa pri opise jednotlivých vplyvov na to, či je vplyv (i) pozitívny alebo negatívny, (ii) dočasný alebo trvalý, (iii) málo významný, významný alebo kritický.
5. Vyslovte záverečné rozhodnutie (V.): do prvého predznačeného riadku napíšte „sa odporúča“ alebo „sa neodporúča“. V nasledujúcom riadku uveďte, ktorý variant: „A bez zmien“; „B bez zmien“; „A s odporúčanými podmienkami“ (tie doplňte nižšie); „B s odporúčanými podmienkami“ (tie doplňte nižšie); resp. v prípade žiadneho schváleného variantu políčko nechajte prázdne.
6. Súhrnne zdôvodnite vaše rozhodnutie (V.). V tomto odôvodnení podajte vysvetlenie a argumenty, prečo ste sa pre daný variant rozhodli/zamietli (príp. čo vás k takémuto rozhodnutiu viedlo). Zdôvodnite aj výber zapracovaných pripomienok. Môžete tiež spomenúť, že proces bol v súlade so zákonom a pod.
7. Zadefinujte jednu alebo viac povinných podmienok (požadovaných úprav projektu), ktoré podľa možností čo najlepšie zabezpečia zníženie možných vplyvov projektu pri jeho výstavbe alebo prevádzke (V.). Podmienky by nemali zásadným spôsobom meniť charakter a funkciu projektu, ale môžu výrazne a významne obmedziť navrhovanú činnosť z dôvodu ochrany životného prostredia alebo zdravia ľudí.
8. Zaznačte, ktorú časť úlohy ste vyriešili (A, B alebo C), vyplňte dátum a za pána Šafrána záverečné stanovisko podpíšte (VI.).

PRÍLOHA 2

Súhrn stanovísk k správe o hodnotení, časť A

Dotknutý subjekt	Výňatky zo stanoviska
Krajský úrad ŽP v Bratislave	• konštatuje, že oba varianty majú výrazný priamy negatívny vplyv na flóru, faunu, CHÚ a prvky ÚSES • žiada dôsledne zvážiť mieru zastavanosti • formuluje stanovisko, že variant B sa javí ako prijateľnejší
Magistrát hl. mesta Bratislavy	• tvrdí, že investor nezohľadnil v správe o hodnotení všetky podmienky, ktoré mu udelil v stanovisku k zámeru, žiada prepracovanie projektu tak, aby bol v súlade s územným plánom hl. mesta Bratislava • žiada rešpektovať ustanovenia a zakázané činnosti v časti územia, ktorá sa nachádza v území NATURA 2000 • žiada venovať zvláštnu pozornosť zachovaniu a ochrane mokradí podľa Ramsarského dohovoru (t.j. Ramsarská lokalita Dunajské luhy) a sťahovavým vtákom • žiada prepracovať a minimalizovať ubytovacie zariadenia, pretože sú predimenzované a majú nepriaznivé očakávané vplyvy na faunu • upozorňuje, že zdroje znečisťovania ovzdušia nespĺňajú emisné limity a technické požiadavky
Ministerstvo ŽP, odbor ochrany prírody	• tvrdí, že za významnejšie možno pokladať vplyvy na faunu, nakoľko dotknuté územie je neporovnateľne hodnotenejšie faunisticky než floristicky • nesúhlasí s tvrdením, že navrhovaný areál nebude mať negatívne vplyvy na CHVÚ Dunajské luhy • formuluje stanovisko, že prijateľnejší je variant B, ak jeho realizáciou nedôjde k ohrozeniu priaznivého stavu

Zdroj: podľa stanovísk vydaných uvedenými inštitúciami v rokoch 2008 až 2009.

PRÍLOHA 3**Výňatok z odborného posudku, časť A****Odborný posudok, vypracovaný podľa §36 zákona**

Správa o hodnotení zodpovedá po obsahovej a formálnej stránke požiadavkám špecifikovaným prílohou č. 11 zákona, ale má mnohé nedostatky. Správa o hodnotení je neprehľadná a nejednoznačná v zmysle opisu navrhovanej činnosti a jej variantov a obsahuje mnohé protirečivé vyjadrenia.

Špecifické podmienky, stanovených v návrhu rozsahu hodnotenia a časového harmonogramu doručené navrhovateľovi, boli z veľkej miery splnené. Nedostatočnosť a absencia niektorých z nich neovplyvňuje celkové vyznenie správy o hodnotení, no napriek tomu je potrebné poukázať na menšiu nedôslednosť spracovateľa správy o hodnotení pri ich napĺňaní.

Odporúčam upravený variant B a to napriek významným negatívnym vplyvom na životné prostredie v tomto bioticky veľmi vzácnom území. Zároveň je ale toto územie určené na rozvojové aktivity, a to najmä pre šport a rekreáciu. Dôležitou skutočnosťou je to, že v území je schválená ÚPN zóny Danubia park, pri schvaľovaní ktorej boli skutočnosti vyplývajúce z ochrany prírody a krajiny známe. Z toho dôvodu činnosť odporúčam so zapracovaním viacerých podmienok týkajúcich sa ochrany prírody a krajiny:

- a) dopracovanie dopravného systému mimo areálu (dopravné napojenie areálu na cestu I/2, obchvat Čunova a diaľnicu) a v areáli (s dôrazom na cestu po objektoch stupňa Čunovo)
- b) zníženie zastavanosti, pričom maximálnu podlažnosť je nutné limitovať reguláciou danou územnoplánovacou dokumentáciou zón resp. priemernou výškou okolitej vegetácie
- c) vylúčiť používanie vodných skútrov
- d) cvičnú golfovú lúku realizovať na trávnom povrchu.

Odborný posudok podľa §36 zákona EIA vypracovala doc. RNDr. Elena Ľadová, CSc., zapísaná v zozname odborne spôsobilých osôb na posudzovanie vplyvov na životné prostredie pod číslom 147/97-OPV.

Zdroj: MŽP SR

PRÍLOHA 4**Tabuľka na reflexiu používania poznania v procese rozhodovania, časti A a B**

Poznatok ^a	Rámec udeľujúci poznatku legitímnosť ^b	Poznatkom zvýhodnení a znevýhodnení aktéri ^c	Využitie poznatku pri rozhodovaní ^d
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
6.			
7.			
8.			
9.			
10.			
Ignorované (nezapojené, nevyužitú) poznatky:			

Vysvetlivky:

- ^a – Konkrétny poznatok (znalosť či fakt, resp. obsahové tvrdenie o predpokladaných vplyvoch projektu), použitý pri dosahovaní rozhodnutia v záverečnom stanovisku. (Nemusíte využiť všetky predtlačené riadky tabuľky.)
- ^b – Rámec, na ktorý sa poznatok explicitne alebo implicitne odvoláva a vďaka ktorému sa považuje za relevantný či „pravdivý“. Tento takpovediac hodnotový rámec udeľuje poznatku legitímnosť, t.j. vďaka rámcu (resp. viacerým rámcom súčasne) je vhodné či prípustné poznatok používať ako podklad a argument pri dosahovaní rozhodnutia. Príklady rámcov:
- vedecká rigoróznosť (súladi s vedeckými kritériami poznatku ako napr. systematické použitie výskumných metód, nestrannosť, overiteľnosť, odkazy na zdroje, overenie nezávislým aktérom a pod.)
 - formálna odbornosť (roky praxe, vhodné vzdelanie či mediálna známosť toho, kto poznatok vyslovuje)
 - inštitucionálna kompetentnosť (poznatok je „pravdivý“, lebo ho vyslovila k tomu povolaná inštitúcia)
 - právna konformita (súladi procesu rozhodovania či jeho výsledku s právnymi predpismi)
 - hospodárnosť (úspornosť)
 - demokratickosť (súladi s princípmi demokracie, napr. právom na účasť)
 - dotknutosť (poznatku dáva „pravdivosť“ to, že ho vyslovuje ten, kto je predmetom poznatku najviac dotknutý či poškodený)
 - spravodlivosť (poznatku dáva váhu, že apeluje na distributívnu spravodlivosť medzi politickými alebo spoločenskými aktérmi, aj medzi súčasnými a budúcimi generáciami)
 - biocentrizmus (argumentácia vlastnou hodnotou prírody nad rámec ľudského úžitku)
 - verejný/štátny/strategický záujem (záujmy kolektívu stojace nad partikulárnymi záujmami jednotlivých aktérov).
- ^c – Ak sa pozriete na stakeholderov projektu a samotnej procedúry EIA (p. Morse a Struyk 2006 a prílohu 9), záujmy ktorých aktérov sú týmto konkrétnym poznatkom hájené či stavané do popredia? A naopak, koho záujmy tento poznatok zneplatňuje či robí menej viditeľnými?
- ^b – Spôsob využitia poznatku pri dosahovaní rozhodnutia. Skúste rozlišovať minimálne medzi „racionálnym“ využívaním poznania, slúžiacim na vyriešenie problému, a „politickým“ využívaním poznania. Príkladmi prvého typu sú napr. „puzzling“ (Heclo 1974), inštrumentálne využívanie poznania (Boswell 2009), *knowledge-driven model* a *problem-solving model* (Weiss 1979), príkladmi druhého typu naopak „powering“ (Heclo 1974), legitimizujúce a zdôvodňujúce využívanie poznania (Boswell 2009) a politický model a taktický model (Weiss 1979).

PRÍLOHA 5

List od organizácie Ornitológovia Slovenska, časť B

12. decembra 2014

Vážený pán, vážená pani, dovoľte mi v mene našej organizácie Ornitológovia Slovenska vyjadriť odborný názor na práve prebiehajúce environmentálne hodnotenie projektu Danubia Park.

Projekt Danubia Park svojou veľkosťou pripomína malú obec, plánuje mnohé zásahy do vodnej plochy (vrátane násypov alebo naopak výkopov brehov), plánuje vodné športy na hladine zdrže, vybudovať prístavy a podobne. Dôjde k narušeniu a likvidácii vzácného biotopu, ktorý Hrušovská zdrž v mieste výstavby poskytuje mnohým vtákom, vrátane zraniteľných, ohrozených, či dokonca kriticky ohrozených vtáčích druhov. Daný biotop je medzinárodne významnou mokradou a migračným koridorom. Naše výskumy ukazujú pravidelný výskyt viac ako 20 000 exemplárov, dokonca niektoré migrujúce krdle dosahujú veľkosť až 40 000 exemplárov. V tuhých zimách vyniká výhoda nezamrzajúceho Dunaja, keď je zdrž takmer jedinou lokalitou na Slovensku, kde sa dajú pozorovať tisícové krdle vodných vtákov, aj druhov, ktoré predtým na Slovensku nezimovali. Významné sú kormorán malý a potápače veľké a malé migrujúce zo severu Európy, no na Hrušovskej zdrži hniezdi aj najväčšia slovenská kolónia čajok čiernohlavých. Medzi ďalšie vzácne druhy patria volavka popolavá, beluša veľká, ľadovka ostrochvostá, potápka červenokrká, potápka čiernokrká, potápka ušatá, potáplice, čoričky bahenné a bielokrdle (výskyt v jarnom období len niekoľko desiatok exemplárov). Vzácné je možné pozorovať aj lýskanoh úzkozobý a mnohé iné.

Výstavba bude mať trvalý negatívny následok na daný biotop, a to tak, že dojde k jeho likvidácii a tým pádom i k trvalému poklesu biodiverzity, ktorá sa môže navyše naďalej znižovať v priebehu nasledujúcich rokov. Pripomíname, že dané územie je navyše chránené Dohovorom o biologickej diverzite, Dohovorom o mokradiach majúcich medzinárodný význam predovšetkým ako biotopy vodného vtáctva, Dohovorom o ochrane sťahovavých druhov voľne žijúcich živočíchov a Dohovorom o ochrane európskych voľne žijúcich organizmov a prírodných stanovišť. Umiestnenie projektu Danubia Park je navyše situované tak, že hraničí s CHVÚ Dunajské luhy (vymedzenom na základe NATURY 2000), rovnako ako aj CHKO Dunajské luhy. Keďže predmet ochrany je v tomto prípade mobilný, nemôžeme sa striktne držať hraníc daných chránených území, ale musíme k jeho zachovaniu a ochrane pristupovať komplexne a vecne.

Na základe uvedeného žiadame daný projekt v jeho súčasnom znení neschváliť, a to ani jeden z jeho variant, pretože akýkoľvek zásah takéhoto enormného rozsahu, akým Danubia Park je, znamená likvidáciu medzinárodne významného biotopu, narušenie predmetu ochrany, teda vtáctva a tým pádom aj trvalý pokles biodiverzity na danom území.

S pozdravom

RNDr. Ján Krahulec, PhD.
Zoológ
Ornitológovia Slovenska

PRÍLOHA 6

Súhrn stanovísk k správe o hodnotení, časť B

Dotknutý subjekt	Výňatky zo stanoviska
Mestská časť Bratislava–Rusovce	• tvrdí, že vydá súhlasného stanovisko, len ak investor zabezpečí prepojenie diaľnice smerom do Čunova alebo bude spoluúčastný na vybudovaní obchvatu Rusoviec • formuluje stanovisko, že s navrhovanou činnosťou nesúhlasí
Štátna ochrana prírody SR	• konštatuje, že v správe o hodnotení je významnosť vplyvov na faunu podhodnotená • nesúhlasí s tvrdením, že navrhovaný areál nebude mať negatívne vplyvy na CHVÚ Dunajské luhy • nepovažuje smernú hrádzku v sektore C za náhradný biotop pre migrujúce vtáctvo • konštatuje, že grafické prílohy sú nekvalitne pripravené, niekedy až nečitateľné • konštatuje, že kompenzačné opatrenia nie sú lokalizované a nie je uvedená špecifikácia zelene • formuluje stanovisko, že najpriateľnejší je variant B bez zásahov do vodnej plochy Hrušovskej zdrže

Zdroj: podľa stanovísk vydaných uvedenými inštitúciami v rokoch 2008 až 2009.

PRÍLOHA 7

List od redaktorky novín Moje mesto, časť C

20. decembra 2014

Vážený pán Šafrán,

obraciam sa na vás s prosbou o pomoc. Ako si spomínate, robila som s Vami pred rokom rozhovor ako podklad k článku o projekte Danubia Park v časopise Moje mesto. Vraciam sa k tejto téme, keďže našich čitateľov chceme pravidelne informovať o najnovšom vývoji projektu. Zistila som, že ministerstvo dodnes developerovi neschválilo projekt (už je tomu 7 rokov od podania zámeru), ale chystá sa tak urobiť v priebehu niekoľkých najbližších dní. Chcela by som čitateľom priblížiť niektoré dôležité roviny tohto rozhodnutia a chcem si u Vás overiť niektoré skutočnosti.

Za prvé, správa o hodnotení bola navrhovateľom predložená v roku 2008. Vypracovateľom tejto správy bola firma, ktorú platil developer. Odkiaľ má ministerstvo istotu, že táto firma vypracovala správu o hodnotení pravdivo a transparentne?

Za druhé, dotknutý orgán zákon chápe ako orgán verejnej správy (napr. Obvodný úrad ŽP), ktorý svojím záväzným posudkom alebo stanoviskom podmieňuje povolenie navrhovanej činnosti. Vy ste mi však pri našom predchádzajúcom rozhovore tvrdili, že sa pri rozhodovaní nemusíte záväzne riadiť žiadaným stanoviskom. Ako teda rozhodnutie prebieha naozaj?

Za tretie, ako môže robiť odborný posudok k takému veľkému projektu iba jedna osoba, pričom projekt si vyžaduje veľa rozličných meraní, štúdií a analýz? Je pani doc. Ladová odborníčkou na každú z oblastí ochrany životného prostredia súčasne?

Za štvrté, zaráža ma aj prístup verejnosti, keďže na verejnom prerokovaní sa zúčastnili iba dvaja občania. Myslíte si, že to bolo spôsobené nízkou informovanosťou občanov o projekte alebo nízkym povedomím našich občanov o sile svojho hlasu? Ako by sa tieto nedostatky dali odstrániť? Zaujíma príslušný orgán tento problém?

Vopred ďakujem za Vaše odpovede.

S pozdravom

Klára Zvedavcová,
redaktorka novín Moje mesto, sekcia Rozvoj mesta

PRÍLOHA 8

Druhy využívania odborného poznania podľa Boswellovej

	Inštrumentálne využívanie poznania	Legitimizujúce využívanie poznania	Zdôvodňujúce využívanie poznania
Stručná charakteristika	organizácia zodpovedná za rozhodnutie si je vedomá medzier vo vlastnom poznaní, ktorých zaplnenie povedie k zlepšeniu výstupu	organizácia potrebuje navonok ukázať, že má prístup k výskumu a využíva ho, t.j. inscenuje racionalitu, kým sa rozhoduje nesystematicky a reaktívne	organizácia potrebuje získať politických spojencov pre vlastné riešenie, avšak pôsobiť pritom politicky neutrálne, „nestranný“ výskum má zdôvodniť vopred určené riešenie
Typická črta danej oblasti verejnej politiky	samotná organizácia si je vedomá vlastnej epistemickej neistoty ohľadne problému	politická komunita si je vedomá epistemickej neistoty ohľadne problému, vedecké/odborné poznanie je vnímané ako nevyhnutná súčasť nájdenia riešenia	zúčastnené strany sa zhodujú na technokratickom spôsobe rozhodovania, iné spôsoby (demokratický, mocensko-politický) sú vnímané ako nežiaduce
Inštitucionálne zabezpečenie interakcie s poznaním	intenzívna interakcia medzi decízormi a vedcami/expertmi, často vnútorné výskumné alebo analytické oddelenia	napodobňovanie funkčných inštitucionálnych štruktúr a pravidiel úspešných organizácií, častá preferencia kredibilných vedeckých partnerov, menej interakcie, výskum je skôr ritualizovaný	typicky externí a nezávislí vykonávatelia štúdií, resp. využívanie už publikovaných štúdií (pôvodne na objednávku iných serióznych zadávateľov)
Vplyv decízorov na výskum	silný záujem zabezpečiť použiteľnosť a vedeckú rigoróznosť výskumu, t.j. vplyv decízorov na metodológiu výskumu a dôraz na vnútorné definované potreby organizácie	slabšie zapojenie decízorov do definovania výskumu, menej záujmu ovplyvniť štruktúru a metodológiu výskumu, časté sledovanie „módnych“ tém (z politických diskusií a médií), ktoré majú len slabý súvis s cieľmi organizácie	cielené nastavenie výskumu tak, aby podporil vopred určené riešenie, tenzia medzi záujmom ovplyvniť výsledky výskumu a snahou demonštrovať politickú neutralitu

	Inštrumentálne využívanie poznania	Legitimizujúce využívanie poznania	Zdôvodňujúce využívanie poznania
Diseminácia výskumných výsledkov	žiadny zjavný záujem zverejniť výsledky výskumu	silný záujem ooboznámiť komunitu s tým, že organizácia využíva poznanie (konkrétne výsledky prítom druhoradé)	záujem zverejniť tie výsledky, ktoré podporujú politické ciele organizácie (selektívna diseminácia), a zároveň zdôrazňovanie vedeckej kredibility a nezávislosti výskumu

Zdroj: podľa Bosswell 2009, s. 81–87.

PRÍLOHA 9

Zoznam vybraných stakeholderov procesu EIA a projektu Danubia Park⁶⁵

Stakeholderi procesu EIA	Stakeholderi projektu Danubia Park
Minister ŽP (zodpovedajúci za proces EIA voči vláde a občanom, zastupujúci záujmy vlastného rezortu voči iným rezortom)	Minister ŽP (člen vlády, ktorá ministerstvo poverila vypísaním verejno-obchodnej súťaže)
Ministerstvo ŽP, odbor environmentálneho posudzovania (resp. pán Šafrán)	Danubia Invest, a.s., navrhovateľ (investor)
subjekty zodpovedné za ochranu prírody (Ministerstvo ŽP, odbor ochrany prírody; Štátna ochrana prírody SR)	vypracovateľ správy o hodnotení (firmy Sireco, s.r.o., a Creative, s.r.o.)
dotknuté subjekty naprieč úrovňami verejnej správy	„subdodávatelia“ meraní, čiastkových expertíz a posudkov pre správu o hodnotení (odborní autori hydrodynamickej štúdie, hlukový expert vypracúvajúci akustickú štúdiu, dendrológ zodpovedný za dendrologický prieskum, biochemik pôdy, atď.)
mimovládne organizácie	potenciálni užívatelia: „domáci“ so záujmom o šport a rekreáciu
doc. RNDr. Elena Ladová, CSc., odborný posudzovateľ (resp. odborne spôsobilé osoby všeobecne)	potenciálni užívatelia: profesionálni športovci
ďalšie firmy a odborníci podnikajúci v procese EIA	potenciálni užívatelia: nájomcovia bytov (predovšetkým majetnejší Bratislavčania)
odborná verejnosť, vrátane akademikov a študentov v odbore verejnej politiky či ochrany prírody	Ministerstvo ŽP, odbor ochrany prírody
verejnosť všeobecne	Krajský úrad ŽP v Bratislave
budúce generácie	Magistrát hl. mesta Bratislavy
	Mestská časť Bratislava–Rusovce
	Ornitológovia Slovenska
	Klára Zvedavcová, redaktorka novín Moje mesto
	ekosystémy v chránených územiach
	budúce generácie

⁶⁵ Delenie stakeholderov (zúčastnených aktérov) na prislúchajúcich procesu všeobecne a prislúchajúcich konkrétnemu prípadu (vrátane „dotknutých subjektov“) nie je samozrejme možné uskutočniť veľmi dôsledne. Uvádzame ho však ako jednu z možných heuristik na dôslednejšiu analýzu stakeholderov. (Niektorí aktéri sú uvádzaní dvojmo, čo môže poukazovať na ich komplexnú, či dokonca vnútorne rozpornú, rolu.)

KATARÍNA STAROŇOVÁ
MICHAL SEDLAČKO
editori

ŤAŽKÉ
ROZHODNUTIA

5 PRÍPADOVÝCH ŠTÚDIÍ
VEREJNEJ POLITIKY ZO SLOVENSKA
II. DIEL

Vydala Univerzita Komenského v Bratislave vo Vydavateľstve UK

Redaktor: Vladimír Guláš
Technická redaktorka: Kristína Vozáková
Korigovali autori

Rozsah 166 strán, 10,29 AH, 10,68 VH, prvé vydanie, náklad 100 výtlačkov,
vytlačilo Polygrafické stredisko UK v Bratislave

ISBN 978-80-223-4140-0