

CENTRAL EUROPEAN PAPERS

Volume X

2022/2



**SILESIA
UNIVERSITY**

FACULTY OF PUBLIC
POLICIES IN OPAVA



**SILESIAN
UNIVERSITY**

FACULTY OF PUBLIC
POLICIES IN OPAVA

Silesian University in Opava
Faculty of Public Policies in Opava

Bezručovo nám. 885/14

746 01 Opava

Czech Republic

Editor in Chief

Igor PALÚŠ (Opava)

Associate Editors

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

Editorial Assistant

Jana Tamfalová (Opava)

Editorial Board

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

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

cep.slu.cz

The Journal is indexed in the following international databases:

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

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

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

<http://www.ceeol.com>

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

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

Published:

Silesian University in Opava, Faculty of Public Policies in Opava

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

Company Registration Number:

47813059

Two issues per year

Graphic design:

NAKNAP - reklamní a grafické studio, Jan Knap

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

Printed by:

Profi-tisk group, s.r.o.

Chválkovická 223/5, 779 00 Olomouc, Czech Republic

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

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

E21553

ISSN 2336-3312 (Print)

ISSN 2336-369X (Online)

CONTENTS

EDITORIAL		5
 ARTICLES		
Česká veřejná správa – stabilita forem a měnící se podmínky Miloš MATULA		9
Princíp transparentnosti ako legálna a legitímna požiadavka obecnej samosprávy Tomáš ALMAN Jana VOLOCHOVÁ		21
Socjologiczne ujęcie wielowymiarowości lokalności w społeczeństwie obywatelskim. Wybrane aspekty. Adam SOSNOWSKI		35
The first step in the institutionalization of visegrad cooperation: The international visegrad fund (2000-2021) Georgina SZABÓ		55
 REVIEWS		
Recenze knihy Ústavné právo a ústava slovenskej republiky Igor PALÚŠ		75
 KNIŽNÍ NOVINKY		
Ethnic diversity and local governance quality. The case of opole province in Poland.		81
Sociální správa: Organizace a řízení sociálních systémů		83
Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej		84
Handbook of theories of public administration and management		85
AUTHORS		86

EDITORIAL

Even the second issue of our professional-scientific journal this year, submitted for printing in September 2022, adheres to the content of the principle that we started applying from 2021, i.e. preferably, the individual contributions are oriented on topics related to the pedagogical, scientific and research focus of the Institute of Public Administration and Social Policy, on where the journal is created, while they are supplemented by articles touching on current topics of our present and future.

Three of the four included contributions focus on the issue of public administration, especially territorial self-government. The contribution of M. Matula analyzes the current problems of the public administration in the Czech Republic. The other two contributions are devoted to the issue of territorial self-government, with a sociological (Sosnowski) and a political-legal perspective (T. Alman – J. Volochová). The fourth article responds to current challenges related to the cooperation of the V4 states in individual areas of social, i.e. scientific and research life, such as the institutionalization of the Visegrad cooperation (G. Szabó).

The editors of the magazine and the authors of the individual contributions will be happy if the issue that the readers receive enriches their knowledge of the areas to which the articles are devoted.

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.,
Editor-in-chief

ARTICLES

ČESKÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA – STABILITA FOREM A MĚNÍCÍ SE PODMÍNKY

CZECH PUBLIC ADMINISTRATION – STABILITY OF FORMS AND CHANGING CONDITIONS

Miloš Matula¹

Abstrakt

V článku je přehledně konstatován a stručně analyzován současný stav veřejné správy v ČR, zejména z hlediska administrativní náročnosti vedení záležitostí a potřebnosti správy, možností a limitů modernizace a inovačního klimatu, stavu decentralizace, vývoje územního uspořádání a reakce na krizové situace. Analýza je provedena se zřetelem ke vztahu mezi formami organizace a úkoly veřejné správy a ukazuje na rostoucí rozpor mezi snahou o udržení stability forem a měnícími se podmínkami společenské reality a nároky na správu.

Klíčová slova

veřejná správa, státní správa, územní samospráva, Česká republika

Abstract

The paper deals with an analysis of the current state of public administration in the Czech Republic, particularly, with respect to the administrative burden of processes, the necessity of public administration, opportunities and limits of its modernization, the level of decentralization, the territorial development, and the crisis management. The analysis is made with regard to the relationship between the forms of organizations and the tasks of public administration. It shows the growing discrepancy between the effort to maintain the stability of forms and the changing social conditions connected with the requirements for public administration.

Keywords

public administration, state administration, territorial self-government, Czech Republic

1 Fakulta národohospodářská, VŠE Praha

Úvod, povaha problematiky, použité metody

Smyslem článku je postihnout základní problémy současné české veřejné správy. Obvykle se pozornost soustřeďuje na konkrétní otázky legislativní nebo na otázky ekonomické. Tyto otázky jsou nepochybně důležité, nicméně komplexní pohled na danou tematiku vyžaduje i uplatnění hlediska správněvědního a tedy propojení aspektů a metod normativní právní analýzy s metodami státovědeckými a správněvědními postihujícími v určitém rozsahu také aspekty teorie organizace, ekonomie a sociologie. Z uvedeného konstatování vyplývá, že i když se v článku využívá rovněž analytických metod, převládá spíše snaha vytvořit syntetický pohled na funkci české veřejné správy v soudobých podmínkách. Nepostradatelnou součástí celkové syntézy je pak vývojový pohled, nikoliv ve smyslu pramenného historického rozboru, ale postižení dynamické stránky zkoumaných jevů.

Syntetický pohled je zvlášť potřebný pro možnost propojení teoretické roviny s praktickou aplikací poznatků, která by se vztahovala ne k řešení dílčího problému právní úpravy, financování určitého projektu apod., ale ke všeobecnému vedení správy.

Podstatou článku je tedy pokus o vystižení těch problémů, které se buď nejvíce podílejí na syntetické charakteristice české veřejné správy v této době nebo představují nejzřetelnější limity jejího rozvoje, případně jsou zdrojem podstatných poruch ve fungování celého systému veřejné správy.

Vzhledem k charakteru článku zaměřeného na rozbor současného stavu reality využívá autor kromě běžné literatury a právních předpisů také příspěvky z aktuálních konferencí a metodických materiálů, které jsou samozřejmě uvedeny a označeny. Zaměření na obecný rozbor aktuální problematiky rovněž vyžaduje intenzivní propojení současného stavu problematiky a výsledků, proto jsou tyto otázky spojeny.

Současný stav poznání a výsledky

Ve smyslu výše uvedených metodologických východisek se pozornost při hledání určujících problémů a vývojových tendencí veřejné správy v ČR zaměřila na následující okruhy otázek:

1. Administrativní náročnost řízení a fungování společnosti všeobecně a její projevy ve veřejné správě a vliv na rozsah a míru potřeby veřejné správy.
2. Možnosti a limity modernizace veřejné správy a charakter inovačního klimatu včetně vůle k nezbytným reformám.
3. Stav, vývojové tendence, organizační a právní formy a limity decentralizace.
4. Územně správní uspořádání, jeho koncepce a konkrétní vývoj
5. Schopnost systému veřejné správy reagovat na krizové situace ve společnosti.

Podle těchto okruhů bude členěn i následující text.

Ad 1. Administrativní náročnost vedení záležitostí a potřebnost správy

Soudobé procesy v české, ale v širším smyslu i obecně evropské společnosti se vyznačují rostoucí formalizací. Tato formalizace se zdaleka netýká pouze správy, ale celého života společnosti. Formalizace v obchodním životě, ve školství, zdravotnictví, kultuře, ochraně životního prostředí nebo informačních procesech je výrazně vyšší než před 100 a dokonce i než před 50 lety, ačkoliv vzhledem k povaze direktivního řízení v tehdejšímu systému bychom vlastně měli očekávat pokles formalizace při jeho opuštění.

Příčiny uvedené formalizace často vyplývají z deklarovaných ušlechtilých záměrů, jakými jsou zejména vyšší objektivita, lepší kontrolovatelnost, větší možnost využití moderních informačních technologií, usnadnění standardní evidence a rozhodování atd.

Formalizace vede k naplnění uvedených cílů pochopitelně jen částečně a za cenu výrazných komplikujících nebo i jednoznačně negativních důsledků.

Především také na formalizaci se vztahuje teorie mezního užitku, takže s přírůstkem formalizace nestoupají úměrně efekty, kvůli kterým byla alespoň podle jejích stoupenců zavedena. Po určité době fungování formalizovaných procesů se také obvykle objeví, pokud nebyly přítomny již od počátku, způsoby, kterými lze formální překážky alespoň do jisté míry obcházet, čímž účinnost formalizace rovněž klesá.

Formalizace může přinést určité pozitivní výsledky zejména do standardizovaných procesů, naopak výrazně limituje tvůrčí činnosti a obecně inovační procesy, které se svou povahou vzpírají uplatnění formálních kritérií, především pokud by tato kritéria měla být určující při jejich podpoře a hodnocení.

K formalizaci přispívají také určité vlastnosti postmoderního konceptu. Hodnotová relativizace a pluralita možných obsahů ztěžují rozhodování na obsahovém základě, což někdy vede k jeho neadekvátnímu nahrazení rozhodováním podle formy.

Nejzávažnější negativní důsledky formalizace představují snížení pozornosti věnované obsahové stránce rozhodování a růst administrativní náročnosti. Podcenění obsahové stránky vyplývá jednak ze soustředění na formální stránku jako na klíčovou při hodnocení a akceptaci rozhodnutí nebo jiného výsledku činnosti veřejné správy, jednak z nutně omezené kapacity subjektu veřejné správy, která je ze značné části vyčerpaná formálními procesy.

Administrativní náročnost řízení je formalizací ovlivňována jak u orgánu veřejné správy, tak u adresáta její činnosti. Na adresáta je někdy přenášena zákonou úpravou i taková část administrativní činnosti, která buď není k rozhodování skutečně nezbytná nebo by ji mohl vykonat správní orgán sám. Tím sice dochází k usnadnění rozhodování orgánů veřejné správy a k úspoře nákladů na jejich činnost, ale celková administrativní náročnost ve společnosti přesunem na adresáty nijak neklesá, a navíc se snižuje komfort adresátů, kteří si kromě toho fungující státní správu již platí v daních. K růstu administrativní náročnosti přispívá i poměrně komplikovaná úprava správního řízení, která ve složitějších případech vyžaduje profesionální pomoc, čímž se zvyšují výdaje adresátů a zčásti se v tomto smyslu může projevit i faktická nerovnost mezi účastníky, jinak typická spíše pro civilní řízení soudní nebo rozhodčí řízení. Také růst administrativní náročnosti v sociální správě vede u adresátů k nežádoucím důsledkům vzhledem k jejich často omezené a diferencované schopnosti se s danými požadavky vyrovnat.

Na straně správního orgánu má zvýšená administrativní náročnost za následek především zvýšenou potřebu úředníků a s tím spojené personální výdaje. Počet úředníků sice sám o sobě může ovlivnit potřebu administrativní činnosti jejím umělým vytvářením, tento vliv je však sekundární. Primární závislost je opačná, růst počtu úředníků je důsledkem zvýšené administrativní náročnosti a projevuje se i v soukromé sféře, často i nepřímo jako změna náplně pracovních míst nebo struktury zaměstnanců. Ve veřejné správě to znamená, že snížením počtu úředníků se fenomén byrokracie neovlivní, pokud nedojde současně ke snížení administrativní náročnosti řízení. V závislosti na struktuře poklesu může naopak dojít ke zhoršení vyřizování záležitostí, prodloužení lhůt nebo poruchám v koncepční činnosti. Tento efekt je záporný, neboť se může plně projevit až v relativně dlouhém horizontu. Kde je zdroj administrativní náročnosti? Z hlediska funkčních vazeb ve veřejné správě lze vysledovat tři hlavní zdroje formalizace a následného zvýšení administrativní náročnosti.

První zdroj představuje obecné zvyšování formalizace ve společnosti, jak bylo popsáno výše. Paradoxně je tedy veřejná správa nejen oblastí, kde může být administrativní náročnost generována, ale také oblastí, kam může být administrativní náročnost zvnějšku vnášena, v tomto případě určitým sociálním klimatem a způsobem myšlení převládajícím ve společnosti

Veřejná správa je činnost podzákonná, druhým podstatným zdrojem administrativní náročnosti je proto legislativa. Většina zákonů zvyšuje administrativní náročnost. Státní správa je tu ale spoluodpovědná, neboť nejvíce zákonů je připravováno právě ve státní správě. Nicméně i tyto zákony musí schválit Parlament, takže rozhodující je odpovědnost zákonodárce, popřípadě příslušných orgánů EU, pokud zátěž vyplývá z evropského práva. Pozornost politiků by se z tohoto pohledu neměla koncentrovat především na počet úředníků, kterým už lze administrativní náročnost ovlivnit jen sekundárně, nýbrž za zásadní by měla být pokládána kontrola legislativy, kde lze tuto náročnost i míru byrokratizace správy vůbec ovlivnit primárně.

Třetím zdrojem administrativní náročnosti je vztah mezi správou a soudnictvím. Soudní přezkoumatelnost správních rozhodnutí je nepochybně potřebná, ovšem z povahy věci kladou soudy důraz na právní a další formální prvky a tím se pochopitelně rovněž mění vztah obsahové a formální stránky v rozhodovacím procesu. Důraz na formální stránku je tu oprávněný, pokud soud nepostupuje příliš formalisticky a pokud na druhé straně je zdrženlivý ve vztahu k věcnému aspektu posuzované záležitosti, kde by neměl nahrazovat správní orgán.

Ad 2. Modernizace veřejné správy a inovační klima.

Modernizace veřejné správy je nepochybně podstatným faktorem, který ovlivňuje její celkový obraz. Pod modernizací se často rozumí zejména digitalizace správy, ale takové pojetí lze považovat za zjednodušené. V každém případě existuje také obsahový aspekt modernizace, který zahrnuje dominantně schopnost veřejné správy reagovat na zásadní nové trendy ve společnosti a tím inovovat adekvátně obsah činnosti správy. Také z formálního hlediska má pro modernizaci správy význam nejen digitalizace, i když je jistě v tomto směru nejvýznamnější, ale také využití jiných způsobů tradičně chápané racionalizace státní správy, ať už z hlediska uplatnění teorie organizace nebo využití technických prostředků v administrativě a racionalizace práce.

K samotné digitalizaci správy a obecně uplatnění e-governmentu lze konstatovat, že kromě obecně uznávaných předností, jakými jsou zvýšení efektivnosti, zrychlení některých procesů, potenciální zlepšení objektivitu rozhodování nebo zvýšení komfortu adresátů existují také určité problémy, rizika a limity, které mohou výhody elektronické správy omezit nebo v některých případech i zmařit. Sem patří zejména nerovnoměrný rozvoj digitalizace ve správě samotné a značně diferencovaná schopnost adresátů veřejné správy využívat výhod moderních informačních prostředků, což vede na jedné straně k nutnosti úřadovat i klasicky, na druhé straně to může prohlubovat nerovnosti v přístupu ke správě.

Dalším problémem je kompatibilita informačních systémů a nedostatečná koordinace mezi orgány veřejné správy při využívání e-governmentu. Lepším propojením informačních systémů by bylo možné již dnes dosáhnout většího komfortu adresátů.

Výdaje na informační technologie tvoří nezanedbatelnou část výdajů na činnost veřejné správy. Přitom jsou zájmy dodavatelů technologií a správních orgánů zčásti rozporné, přičemž, i když se věci zlepšují, je informační převaha stále převážně na straně dodavatelů, takže vznikají korupční příležitosti. Další problém lze vidět ve skutečnosti, že orgány veřejné správy nemohou tabulkově dostatečně zaplatit potřebný počet vlastních počítačových odborníků, jsou pak nuceny nakupovat příslušné práce externě, což je ve svém výsledku obvykle dražší.

Samostatný problém představují otázky ochrany osobních údajů a informační povinnosti veřejné správy podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Pro jejich specifickou je zde nelze ani stručně analyzovat, je však nutné je alespoň zmínit jednak z hlediska jejich významu v běžné praxi správních orgánů, jednak z hlediska souvislosti s jinými problémy, kterým se v tomto článku věnuje pozornost.

V prvním případě je nutno poukázat na souvislost s problematikou formalizace a administrativní náročnosti ve veřejné správě, ve druhém případě z hlediska decentralizace a vztahu mezi veřejnou správou a občany, neboť se zde velmi dobře ukazuje konflikt mezi transparentností veřejné správy, která patří k významným principům dobré správy a tím také podmínkám reálné samosprávy dovedené až k občanovi na straně jedné a riziky souvisejícími s faktickým zneužitím práva na informace a jeho důsledky na administrativní náročnost na straně druhé. Změny příslušných zákonů, které se v současné době navrhuje, vycházejí vstřícně požadavkům řady samospráv na omezení možnosti zneužití. Teprve další vývoj ukáže, zda těmito změnami nedojde naopak k vytvoření nerovnováhy ve prospěch subjektů vykonávajících veřejnou správu.

Ve vztahu k inovačnímu klimatu zasluhují pozornost zejména dva problémy. Prvním z nich je vztah k problematice formalizace a byrokracie, druhým uplatnění správní vědy a teorie řízení ve správní praxi.

Projevy nadměrné formalizace poškozují inovační klima samy o sobě, neboť vytvářejí prostředí, ve kterém na skutečné obsahové inovaci jen málo záleží, prostředí, kde stačí zdání inovace namísto reálného posunu věcí. Formalizace je přitom spojena často s virtualizací, tedy se situací, kdy veřejná správa vykazuje výstupy, ale takové, které nemají ani potenciál smysluplného dopadu na procesy v realitě nebo na jejich poznání. Tam pak samozřejmě nehraje obsahová inovace žádnou roli. Formalizovat lze ale také inovační procesy samotné, zejména tím, že za výraznou inovaci jsou vydávána praktická řešení velmi dílčích problémů

s nízkou přidanou hodnotou, pokud jsou náležitě formalizována, zatímco systémové inovace nejsou vyžadovány.

Jedním z problémů veřejné správy je relativně nízký respekt k odborným znalostem, veřejná správa je někdy pojmána ze strany politické sféry jako pouhý servis. Rozdíl se situací např. ve zdravotnictví nebo justici je evidentní, a kromě finančního podcenění přispívá k obtížnému získávání kvalifikovaných specialistů pro působení ve veřejné správě. K této situaci přispívá, že služební zákon stanoví pro zařazení do služebních tříd pouze požadavek stupně vzdělání, a nikoliv už jeho druhu.

Pokud lze hodnotit respekt k odborným znalostem jako v praxi nepříliš vysoký, dvojnásob to platí o využití správní vědy a teorie řízení. Převládá fakticky představa, že odborníky na správu a řízení jsou lidé s příslušnou řídicí praxí. Odborníci na veřejnou správu např. ani nebyli zastoupeni v řídicích a poradních týmech v krizových situacích. Vztah mezi teorií a praxí je ovšem ve správě stejný jako v jiných oborech, a tak se tento přístup ke správní vědě a teorii řízení rovněž promítá do efektivnosti a inovačního potenciálu ve správě.

Ad 3. Decentralizace

Současná situace v ČR je charakterizována ustálenými poměry z hlediska decentralizace. Změny zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, na kterých je nyní víceméně konsensus, mají dílčí charakter. Zdá se být zřejmé, že v krátkodobé perspektivě nepřevažuje ani v samosprávě ani ve státní správě zájem o hlubší reformy.

Stabilita legislativy a organizačních forem ovšem neznamená absenci problémů teoretických ani praktických. Z teoretického hlediska jsou patrně nejvýraznějšími otázkami ústavní definice samosprávy, role Ústavního soudu z hlediska vztahu státu a samosprávy a diferenciacie přenesené a zejména samostatné působnosti uvnitř těchto kategorií.

ČR nemá ústavní definici samosprávy a s výjimkou některých zcela elementárních znaků uvedených v hlavě sedmé tak není ani jasné, co by mělo být z obsahového hlediska v rozporu s minimální rolí samosprávy ve smyslu rozdělení kompetencí mezi státem a samosprávou. Možnost komunální ústavní stížnosti, tedy ústavní stížnosti samosprávy proti nezákonnému zásahu státu je jednoznačně interpretovatelná ve vztahu k zásahům výkoné moci státu v rozporu se zákonem, blíže k tomu např. (Klíma, 2009) Ústava je ovšem také zákon, a dokonce privilegovaný zákon. Podle autora tohoto článku by tedy ochrana komunální ústavní stížností měla i v její současné podobě pokrývat rovněž ochranu ústavních práv samosprávy.

Další otázkou je, do jaké míry by Ústavní soud mohl být aktivní v případě bližšího vymezení ústavního vztahu mezi státem a samosprávou. Nepochybně by taková otázka mohla vyvstat právě při rozhodování komunální ústavní stížnosti nebo při řešení kompetenčního sporu.

Obsahová dimenze vztahu mezi státem a samosprávou je v současné době nejkomplexněji řešena v Evropské chartě místní samosprávy, ovšem se známými limity závaznosti danými jednak touto chartou samotnou, jednak výhradami ČR učiněnými vůči jejím některým ustanovením při přístupu.

Diferenciacie samostatné působnosti vyplývá z odlišné povahy různých případů této působnosti. Je nepochybně rozdíl mezi např. samostatnou působností při správě vlastního majetku a samostatnou působností při realizaci povinné školní docházky nebo v oblasti

komunálních odpadů, kde jsou uloženy určité zákonné povinnosti navenek. První případ se v některém ohledu přibližuje soukromé správě, zatímco druhý případ naopak přenesené působnosti. Autor již dříve podle toho rozdělil samostatnou působnost na samostatnou působnost A a samostatnou působnost B, v zásadě odpovídající kategorii povinných úkolů samosprávy v některých státech. V ČR tedy tyto povinné úkoly také existují i v zákonné rovině, ale ještě čekají na svou úpravu jako obecná kategorie. Ministerstvo vnitra však již v tomto směru provedlo určité analýzy. Povinné úkoly samosprávy by v případě příspěvku státu na jejich výkon bylo možné rozšířit na úkor přenesené působnosti, která je zatím v ČR velmi rozsáhlá.

Nejpozoruhodnější v současné české decentralizaci je relativní různorodost situace jednotlivých obcí, a to nejen ekonomická, kde se to přirozeně dá očekávat, nýbrž i právní. Existují různé kategorie obcí z hlediska výkonu přenesené působnosti, obce mohou mezi sebou uzavřít veřejnoprávní smlouvu o výkonu určitých kompetencí, kromě obecného rozpočtového určení výnosu daní a příspěvku na výkon státní správy se zavádí i speciální financování některých kompetencí, např. ve veřejném opatrovnictví, společenství obcí se připravují v podobě existence "létajícího" úředníka, který má vykonávat určité kompetence podle jejich dohody pro obce, které jsou členy tohoto společenství. Existence subobecní samosprávy je dobrovolná a závisí na zastupitelstvu obce v běžných obcích i ve statutárních městech. Tato situace je poměrně komplikovaná, ale všechny subjekty samosprávy se v ní naučily pohybovat a tenze vznikají nanejvýš z hlediska finančních požadavků vůči státu, především v krizových situacích, kde ovšem stát má také limitované možnosti. V současné době uvedl Svaz měst a obcí soubor potřeb měst a obcí v souvislosti se současnou krizovou situací (Vladyková, 2022).

Státní správa postupuje obdobně, rezorty se snaží vytvářet své dekoncentrované systémy státní správy a měnit samostatné orgány se zákonem určenými kompetencemi na detašovaná pracoviště, kde lze stanovit jejich diferenciaci a pružně jejich faktické kompetence měnit a legislativní cestou toho dosahují, pokud nenarazí na rozporné zájmy samospráv jako u stavebních úřadů.

Vzniká tak velmi komplikovaný systém veřejné správy s velkou mírou kasuističnosti, u kterého lze mít vážné pochybnosti o jeho přehlednosti a schopnosti koordinace v krizových situacích a v němž lze pozorovat vysokou stabilitu základních struktur při velké diferenciaci.

Ad 4. Územně správní uspořádání, jeho koncepce a konkrétní vývoj

V oblasti územního uspořádání veřejné správy došlo k určitému posunu přijetím nového zákona č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu. Tento zákon zavedl jako základní územní jednotky obce, správní obvody obcí s rozšířenou působností a kraje určené ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Okresy se staly odvozenými jednotkami složenými z celých správních obvodů příslušných obcí s rozšířenou působností a tím byla vytvořena skladebnost v celé všeobecné územně správní struktuře. Kraje z roku 1960 byly zrušeny, avšak orgány, které měly na nich fakticky založenou svou působnost, zejména soudy a státní zastupitelství, už ji mezitím stanovily

právně jiným způsobem, takže k žádné reálně změně ve výkonu kompetencí nedošlo. Ani nový zákon se úplně nevyhnul kasuističnosti, i když jen okrajově, stanovením výjimky ze skladebnosti územně správní struktury na úrovni obcí s rozšířenou působností a okresů pro správní obvod Turnov. Obce s pověřeným obecním úřadem nebyly do zákona o územně správním členění státu zařazeny, neboť již mají relativně nízký rozsah kompetencí a připravuje se jejich restrukturalizace, přičemž zatímní úvahy se nesou ve směru zvýšení jejich počtu a určitého rozšíření kompetencí.

Bylo tedy vytvořeno nové územně správní členění státu, čímž byla odstraněna dosavadní dualita dvou koncepčně odlišných členění představovaných v prvním případě okresy a kraji z roku 1960, ve druhém případě správními obvody obcí s rozšířenou působností a kraji, i když oba tyto stupně vznikly formálně nezávisle na sobě. Fakticky však došlo ke změně výkonu správy pouze u malého počtu obcí, kde se z důvodu skladebnosti změnila příslušnost k okresu nebo méně často ke správnímu obvodu obce s rozšířenou působností.

Další změna se měla učinit ve stavební správě. Podle již schváleného nového stavebního zákona č. 283/2021 Sb. měly být zrušeny stavební úřady v obcích a měla být s deklarovaným cílem zvýšení odbornosti, efektivnosti a zamezení tzv. systémové podjatosti zřízena centralizovaná státní stavební správa v čele s Nejvyšším stavebním úřadem. Tento zákon vzbudil značné kontroverze z hlediska politického, z hlediska vztahu mezi státem a samosprávou i z pohledu některých procesních řešení. Po volbách do Poslanecké sněmovny byla účinnost odložena a v připravované změně už se počítá s ponecháním stavebního úřadu v obcích jen s určitou redukcí jejich počtu. Ze státní správy by měl zbýt jen Stavební specializovaný a odvolací úřad působící i jako prvostupňový u liniových a dalších vybraných staveb. Ústředním orgánem zůstává Ministerstvo pro místní rozvoj.

V ČR zůstává značně roztržštěná struktura obcí a zatím se realizaci neblíží ani komplexněji pojaté společenství obcí. Připravuje se návrh na určité správní struktury v aglomeracích, které by působily v některých otázkách regionálního rozvoje.

Vcelku lze konstatovat, že s výjimkou přijetí nového zákona o územně správním členěním státu, který přinesl vyšší přehlednost uspořádání, se ani v oblasti územního členění přes dosavadní diskuse neuskutečnily významné změny v reálném výkonu správy.

Ad 5. Systém veřejné správy v krizových podmínkách

Společenské krize včetně krizí primárně vyvolaných přírodními faktory vždy prověřují také funkčnost a účinnost systému veřejné správy. Je tomu tak nejen kvůli nutnosti řešení krizových situací samotných, ale také vzhledem k potřebě využít rezerv v tomto systému a odhalení hraničních poruch, které se projeví při zvýšené zátěži struktur a funkčních subsystémů. Současně se ukáže rovněž kapacita a reálná efektivnost regulačních forem, včetně práva. Podrobněji se touto otázkou zabýval (Palůš, 2021).

Správní systém se projevil jako málo připravený na řešení krizových situací a obecně na působení v krizových podmínkách především z koncepčního hlediska.

Tento poznatek se týká obou krizových situací, které v poslední době nejintenzivněji zasáhly do chodu společnosti, tedy covidové i důsledků nové situace v mezinárodních vztazích. Primární příčinou je vycházení celé politické a společenské reprezentace i veřejné správy z dlouhodobé stability poměrů, a tudíž jen formálního přístupu k hrozbám, které by mohly

být důsledkem obtížně ovlivnitelných vnějších zásahů. V těchto otázkách se v zásadě postupovalo podle Fukuyamovi a nikoliv Huntingtonovi. (Fukuyama, 2002, Huntington, 2001).

V případě covidové situace se nedbalo na dlouhodobé upozorňování odborníků z oboru infekčních nemocí a epidemiologie na možnost epidemie a tyto obory byly podceňovány. Krizové zákonodárství bylo proto dobře přizpůsobeno např. živelním pohromám nebo požárům, tedy situacím, kde lze jasně odlišit důsledky působení přírodních sil a všeobecně primárních příčin krize od důsledků zásahů státu nezbytných k překonání těchto příčin. Tím došlo od počátku k nevyjasněnosti role a odpovědnosti státu, který se ocitl pod značným tlakem na poskytnutí kompenzací, které by byly v rozsahu vznášených požadavků oprávněné, kdyby stát sám epidemii vyvolal např. neodpovědnými experimenty ve státních laboratořích.

Průběh společenských krizí však přinesl významné poznatky také z pohledu dělby moci. Jasně se projevil význam výkonné moci státu a její nezastupitelnost jinými systémy. Výkonná moc nemá jen servisní roli ve vztahu k moci zákonodárné a není jen předstupněm soudního rozhodování při aplikaci práva.

Vzájemné vztahy nefungovaly vždy adekvátně v horizontální ani vertikální dělbě moci. Z pohledu horizontální dělby moci lze především upozornit na slabé vzájemné pochopení výkonné a soudní moci, kdy výkonná moc nedbala náležitě na právní základ svých opatření a soudy naopak postupovaly při jejich přezkumu v některých případech formalisticky. Je také potřebné přihlídnout k situaci, kdy veřejná moc musí v případě akutní krizové situace nějak konat, aniž by měla dostatek poznatků ke standardní analýze, což pochopitelně ovlivňuje spolehlivost závěrů i kvalitu odůvodnění.

Větším problémem bylo nevyužití adekvátních právních prostředků, zejména uplatňování opatření obecné povahy namísto právních předpisů.

Z hlediska práva došlo v průběhu covidové krize ke značnému poklesu autority práva vydáváním řady opatření, která nebyla fakticky ze značné části dodržována ani kontrolována. Konečně je nutno zmínit nedostatek koordinace mezi státem a samosprávou. Stát nevyužíval adekvátně možnosti součinnosti se samosprávou a samospráva se ocitla před otázkou, do jaké míry je součástí občanské společnosti a má kritizovat stát a vznášet vůči němu požadavky a do jaké míry je spolu se státem součástí veřejné moci a má tedy spíše uplatnit hledisko spoluodpovědnosti.

Diskuse, závěr

Ačkoliv pro krátkost času uplynulého od zkoumaných skutečností mohly být některé otázky spíše položeny, než zodpovězeny a některá obecná konstatování budou upřesněna po důkladných dílčích analýzách, lze již nyní vyvodit určité závěry k zásadnímu stavu české veřejné správy.

Základní problém představuje administrativní náročnost řízení a nadměrná formalizace některých procesů. Tento problém lze zčásti řešit již v systému veřejné moci. Především by to bylo možné u nové legislativy důsledným trváním na nezvyšování a pokud možno redukci administrativní zátěže. Stejně tak lze v aplikaci práva v mezích možností zákona více upřednostnit rozhodování podle smyslu před formálními aspekty, to ovšem nelze nařídít,

klíčová je tady případná změna atmosféry ve společnosti. Je proto třeba uvažovat o daném problému střízlivě. Nicméně je zřejmé, že k jeho řešení nevede snižování počtu úředníků bez redukce administrativní náročnosti ani přesouvání administrativní zátěže na adresáty veřejné správy. Zvýšené zpoplatňování některých správních úkonů má spíše fiskální efekt. Růst administrativní náročnosti značně ztěžuje řešení obsahových problémů a zhoršuje inovační klima, a tak se stává jedním z klíčových limitů vývoje celé společnosti.

Digitalizace správy je skutečně potřebná, nevyřeší však obsahové problémy, jen omezeně může přispět k redukci administrativní náročnosti a sama je spojena s určitými problémy.

Dalším problémem základního významu je vztah stability a kontinuity veřejné správy k potřebným reformám. Současná snaha respektovat pozice úplně všech aktérů veřejné správy z hlediska jejich kompetencí a představ není dlouhodobě udržitelná, neboť nevytváří příznivé prostředí pro nezbytné reformy, zvyšuje míru entropie a ve svém důsledku ztěžuje schopnost systému přizpůsobit se krizovým situacím.

Systém veřejné správy musí počítat s tím, že česká a celá evropská společnost se nachází ve velmi nestabilním období, pracovat daleko více než dosud s alternativami vývoje a doceňovat prognostickou a koncepční činnost, i proto, že její absence se pak promítne do snížené schopnosti řešení aktuálních konkrétních otázek. Pro realizaci opatření veřejné správy bude také stále důležitější otázka konsensu občanů, neboť jejich dodržování může v krizových poměrech bez využití mocenských prostředků klesat. Současně je udržení autority veřejné správy nemožné bez kultivovaného využití mocenských prostředků tam, kde je to nezbytné, a při respektování základních práv.

Literatura

FUKUYAMA, F. *Konec dějin a poslední člověk*. Praha: Rybka Publishers, 2002. ISBN 80-86182-27-4.

HUNTINGTON, S. P. *Střet civilizací, Boj kultur a proměna světového řádu*. Praha: Rybka Publishers, 2001. ISBN 80-86182-49-5.

KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

PALÚŠ, I. Verejná správa a jej funkcie v čase pandémie (so zameraním na Slovenskú republiku). *Veřejná správa a sociální politika*. 2021, roč. 1, č. 2 s. 69–80. ISSN 2695-1223.

VLADYKOVÁ, R. *S čím se aktuálně potýkají obce a města*. Příspěvek přednesený na konferenci Olomouc: Moderní veřejná správa, 14. 6. 2022.

Legislativní dokumenty

Ústavní zákon Česko č. 1/1993 Sb., Ústava ČR.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí.

Zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

Zákon č. 51/2020 Sb., o územně správním členění státu.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon.

Autor

JUDr. Miloš Matula, CSc.
Fakulta národohospodářská
VŠE Praha
nám. W. Churchilla 1938/4
Praha 3 - Žižkov
matm01@vse.cz

PRINCÍP TRANSPARENTNOSTI AKO LEGÁLNA A LEGITÍMNA POŽIADAVKA OBECNEJ SAMOSPRÁVY

PRINCIPLE OF TRANSPARENCY AS A LEGAL AND LEGITIMAL REQUIREMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Tomáš Alman¹
Jana Volochová¹

Abstrakt

Článok je meritórne zameraný na princíp transparentnosti v kontexte výkonu obecnej samosprávy. Danú problematiku je nutné vnímať aj v súčinnosti s informačnou povinnosťou pri výkone verejnej moci. Princíp transparentnosti a informačnú povinnosť považujeme za legálne i legitímne požiadavky verejnej kontroly. Výkon verejnej moci musí zniť túto obligatornosť. Cieľom článku bude prostredníctvom skúmania informačných zdrojov (literatúry a viacerých vnútroštátnych a medzinárodných všeobecne záväzných právnych predpisov a iných aktov) vymedziť daný inštitút a dať ho aj do praktického kontextu. Časť článku bude obsahovať aj konkrétne informácie z vybraných obcí/miest v Slovenskej republike. Na skúmanie problematiky je nutné využiť potrebné vedecké metódy, okrem už spomínanej analýzy využijeme metódy ako syntéza, indukcia dedukcia, logická abstrakcia, sumarizácia a iné. Článok sa taktiež špeciálne zameriava na zvýraznenie atribútu racionalizácie činnosti obce v danej sfére či demokratického princípu v rámci skúmanej formy priamej demokracie. Výsledkom analýzy témy bude aj identifikácia problematických oblastí z hľadiska teórie a praxe a ponúknutie možných riešení na nápravu negatívneho stavu.

Kľúčové slová

obec, obecná samospráva, informácia

Abstract

The article is focused on the principle of transparency in the context of the practise of local self-government. The given issue must also be perceived in cooperation with

1 Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

the information obligation in the exercise of public power. We consider the principle of transparency and the obligation to provide information to be legal and legitimate requirements of public control. The practice of official public authority must withstand this obligation. The aim of the article will be to define the institute and put it into a practical context by information sources (literature and several national and international generally legal regulations and other acts). Part of the article will also contain specific information from selected municipalities in the Slovak Republic. It is necessary to use the necessary scientific methods to investigate the issue, in addition to the already mentioned analysis, we will use methods such as synthesis, induction, deduction, logical abstraction, summarization and others. The article also specifically focuses on highlighting the attribute of rationalization of the municipality's activities in a given sphere or the democratic principle within the examined form of direct democracy. The result of the analysis of the topic will also be the identification of problem areas in terms of theory and practice and the offer of possible solutions to remedy the negative situation.

Keywords

municipality, local self-government, information

Úvod

Článok je obsahovo orientovaný na problematiku sprístupňovania informácií pri výkone verejnej moci v kontexte aplikácie princípu transparentnosti. Princíp transparentnosti má dve roviny, sprístupňovanie (zverejňovanie) informácií obecnou samosprávou na jednej strane a prístup verejnosti k rokovaniu a rozhodovacím procesom príslušných orgánov na druhej strane. Obe roviny vnímame ako trend, ktorý aktuálna doba prináša a celkovo ide o primeranú požiadavku. Činnosť všetkých orgánov verejnej moci by mala byť spojená s legitímnou verejnou kontrolou. Zverejňovanie informácií, sprístupňovanie informácií, požadovanie určitej informácie, účasť verejnosti na rozhodovaní a rokovaní vybraných orgánov, toto všetko predstavuje rozsiahlu oblasť skúmania, aj vzhľadom na tento fakt, nepôjdeme v analýze do viacerých tém a tak priniesť komplexnú analýzu tejto problematiky, z tohto dôvodu si dávame za cieľ sledovať len vybrané aspekty v interakcii na obecnú samosprávu, obyvateľov obce a inú verejnosť. Informačné embargo, deficit informácií, účelovo zatajované informácie, zverejňovanie len parciálnych dát sú v rámci výkonu verejnej moci neželaným stavom a výrazným nedostatkom. Niektoré pochybenia (napr. nezverejnenie povinnej informácie) však „pramena“ aj v úplne inom probléme. Volení a iní predstavitelia na lokálnej úrovni podľa nášho názoru nedisponujú takými personálnymi a finančnými možnosťami, kvalifikáciou a metodickou podporou, a to v praxi prináša negatívne dôsledky a diametrálne odlišnú kvalitu ako je to v štátnej správe. Prekladaný článok bude vychádzať z doterajšieho výskumu autorov (Alman, Volochová, 2021), pričom text vhodným spôsobom doplníme aj o nové prvky.

Právne východiská zverejňovania informácií

Skúmaná problematika je nevyhnutne spojená aj s analýzou slovenskej ústavnoprávnej úpravy, čiastočne aj medzinárodných prameňov práva. V nasledujúcej materii spomenieme vybrané normy, ktoré sú pre danú oblasť meritorne, avšak vzhľadom na obmedzený rozsah článku bude mať ich výpočet stručnejší charakter. V zmysle ústavného poriadku Slovenskej republiky a predovšetkým príslušných ustanovení Listiny základných práv a slobôd a čl. 26 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len Ústava SR) sloboda prejavu a právo na informácie *ex lege* sú zaručené. Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno zákonnou formou obmedziť, a to v prípadoch, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv, ochranu bezpečnosti štátu, ďalej verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Príslušné orgány majú povinnosť poskytovať informácie o svojej činnosti. Špeciálny zákon k danej ústavnej úprave, *lex specialis*, je najmä zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o slobode informácií) a v kontexte obecnej samosprávy aj zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) a iné (Drgonec, 2015). Nemôžeme zabudnúť opomenúť ani na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len Ústavný súd SR). Nemožno vynechať ani medzinárodný rozmer problematiky, táto sféra je upravená aj viacerými aktmi, dohodami či dohovormi, zároveň existuje aj príslušná judikatúra.

V otázke ochrany základného práva na informácie má význam predovšetkým čl. 26 ods. 5 Ústavy SR, ktorý zabezpečuje dostupnosť práva na informácie zakotvením informačnej povinnosti zatažujúcej orgány verejnej moci. Nakoniec nemenej dôležitý názor Ústavného súdu SR nachádzame v náleze Ústavného súdu SR II. ÚS 10/1999, podľa ktorého: „... Predpokladom demokratického uplatňovania moci v modernej spoločnosti je informovanosť jednotlivých občanov o veciach verejného záujmu. Informovanosť jednotlivcov sa zabezpečuje dvoma spôsobmi. Osoby majú právo na sprostredkované informácie, ktoré im poskytujú masmédiá. Zároveň majú právo na informácie od orgánov verejnej moci. Všetky orgány majú povinnosť správať sa tak, aby nemarili právo občanov zaručené čl. 26 ods. 1 a 2 Ústavy SR. Článkom 26 ods. 5 Ústavy SR sa zaručuje vyššia kvalita práva na informácie, pretože Ústava SR štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy (v tomto prípade po novele Ústavy SR už orgány verejnej moci – pozn. autora) v rozsahu zákona ukladá povinnosť vlastnou činnosťou rozširovať a poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Ústava SR prostredníctvom práva na informácie vytvára tri skupiny informácií. Prvú predstavujú informácie, ktoré orgány verejnej moci musia predložiť oprávneným osobám. Druhú skupinu tvoria informácie, ktoré orgány verejnej moci nemusia predložiť oprávneným osobám, ale musia strpieť prístup k nim, ak oprávnené osoby uplatnia svoje právo na informácie. Tretiu skupinu informácií tvoria informácie, ktoré nemožno zverejniť, pretože ide o informácie podliehajúce úprave čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.“

Orgány verejnej moci ako už bolo zmienené, majú zásadnú povinnosť poskytovať informácie o svojej činnosti, táto povinnosť vyplýva predovšetkým z jedného zákona (okrem iných). V podmienkach Slovenskej republiky je to už spomínaný zákon o slobode informácií, ktorý napríklad upravuje v §2 povinné osoby. V zmysle daného ustanovenia povinnými

osobami sprístupňovať informácie sú „...štátne orgány, obce, vyššie územné celky ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti...“. Povinné osoby parciálne určujú aj viaceré osobitné predpisy, napríklad zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 584/2005 Z. z.) (ďalej len zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy), zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov a pod. (Alman, Volochová, 2021; Alman, 2019).

Skúmaná téma má aj ďalšie aspekty, ktoré majú okrem právneho rozmeru aj ekonomický, etický, sociologický, politologický, technický a iný charakter. Toto všetko spolu vytvára jeden celok, ktorý by mal byť spojený s kvalitou výkonu verejnej moci. Dané sféry vo svojich prácach a štúdiách obsiahli viacerí autori (Rožová, 2021; Tomaš, 2021; Žofčinová, Král, 2014; Horváth, Cívik, Švikruha, 2018), náš článok však bude sledovať plánovanú líniu.

Informovanie na miestnej úrovni

Vzhľadom na obsahovú orientáciu článku, je tu badateľný logický prienik analyzovaných práv na slobodu prejavu a na informácie s uskutočňovaním obecnej samosprávy. Okrem rozmeru individuálnych žiadostí o poskytnutie informácie je tu ďalšia významná sféra, ktorú je možno jednoznačne subsumovať pod danú problematiku. Túto oblasť by sme mohli súhrnne nazvať povinné zverejňovanie informácií obecnou samosprávou. Aj keď je tu badateľný rozdiel medzi inštitútom sprístupnenia informácie na základe individuálnej žiadosti a povinného zverejňovania informácie obecnou samosprávou, kontinuálne možno identifikovať vzájomnú podmienenosť. Ak chýbajú povinne zverejnené informácie nahrádzajú ich individuálne žiadosti o informácie. Rovina obligatórne zverejnených informácií je eventuálne otvorená o dobrovoľné zverejňovanie informácií, ktoré pre obyvateľov obce či inú verejnosť vytvárajú popri ostatných formách (miestne referendum, zhromaždenie obyvateľov obce, petície a pod.) ďalší nástroj priamej demokracie na miestnej úrovni. Keďže aj tu platí, že v praxi dochádza už z rôznych dôvodov k množstvu nedostatkov, pozornosť jednotlivca či iných subjektov sleduje jednoznačný racionalizačný zásah pre zlepšenie situácie. Ďalšou dôležitou skutočnosťou je, že podľa § 6 ods. 1 zákona o slobode informácií mestá niektoré informácie musia zverejňovať spôsobom umožňujúcim hromadný prístup. Hromadným prístupom je podľa tohto ustanovenia prístup neobmedzeného okruhu žiadateľov za pomoci telekomunikačného zariadenia, najmä prostredníctvom „webstránky“ (Alman, Volochová, 2021; Wilfling, 2012; Alman, 2019; Kráľová 2021).

Zverejňovanie informácií na webstránke ako povinnosť je opätovne upravené v množstve právnych predpisov, môžeme teda konštatovať o komplikovanú a fragmentárnu právnu úpravu. Týmto právnymi predpismi (niektoré sme už zmienili) sú napríklad Ústava SR, zákon o obecnom zriadení, zákon o slobodnom prístupe k informáciám, ďalej napríklad zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších zmien a doplnkov, zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej len zákon o správnom konaní), zákon č. 329/2018 Z. z. o poplatkoch za uloženie odpadov a o zmene a doplnení

zákona č. 587/2004 Z. z. o Environmentálnom fonde a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o poplatkoch), zákon č. 137/2020 o ovzduší v znení neskorších zmien a doplnkov, zákon č. 7/2010 o ochrane pred povodňami v znení neskorších zmien a doplnkov (ďalej len zákon o ochrane pred povodňami), zákon č. 400/2015 o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení jeho neskorších zmien a doplnkov (ďalej len zákon o Zbierke zákonov), zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnkov (v ďalšom texte len zákon o e-Governmente) a iné.

Nemožno opomenúť ani príslušné miestne právne akty, ktoré môžu byť právnym základom pre povinnosť zverejniť isté informácie (napr. rokovací poriadok obecného (mestského) zastupiteľstva, štatút, všeobecne záväzné nariadenia, rôzne vnútorné smernice o obstarávaní zákaziek s nízkou hodnotou a iné.). Súčasná vedecká a odborná spisba najčastejšie poukazuje na povinne zverejňované informácie dotýkajúce sa činnosti obecného zastupiteľstva, návrhy všeobecne záväzných nariadení, zmlúv, objednávok a faktúr okrem zákonom stanovených výnimiek, návrhov rozpočtu obce a záverečného účtu obce, návrhu plánu kontrolnej činnosti hlavného kontrolóra, zámeru obce predať svoj majetok respektíve zámeru obce predať svoj majetok priamym predajom a pod. My poukážeme aj na menej často analyzované zákony a na povinne zverejňované informácie, ktoré z nich priamo vyplývajú (Alman, Volochová, 2021; Král 2020).

Povinnosti ustanovené zákonom o slobode informácií

Zákon o slobode informácií ukladá mestu okrem individuálneho sprístupňovania informácie na základe žiadosti fyzických alebo právnických osôb povinnosť zverejňovať nižšie uvedené informácie súvisiace s činnosťou samosprávy, pričom zverejňovaním podľa § 4 ods. 3 tohto zákona sa rozumie taký spôsob, ktorý umožní „každému zverejnenú informáciu opakovane vyhľadávať a získať“. Takéto parametre jednoznačne spĺňa jej zverejnenie na webovej stránke.

1. § 5 zákona v ods. 1 písm. ukladá zverejniť: „...spôsob zriadenia povinnej osoby, jej právomoci a kompetencie a popis organizačnej štruktúry, miesto, čas a spôsob, akým možno získať informácie, informácie o tom, kde možno podať žiadosť, návrh, podnet, sťažnosť alebo iné podanie,....postup, ktorý musí povinná osoba dodržiavať pri vybavovaní všetkých žiadostí, návrhov a iných podaní...prehľad predpisov, pokynov, inštrukcií, výkladových stanovísk, podľa ktorých povinná osoba koná a rozhoduje...sadzobník správnych poplatkov, ktoré povinná osoba vyberá za správne úkony...“.

2. Paragraf 5 ods. 6 zákona ukladá povinnosť: „zverejniť označenie nehnuteľnej veci vrátane bytov a nebytových priestorov a hnuťelnej veci, ktorej nadobúdacia cena bola vyššia ako 20-násobok minimálnej mzdy vo vlastníctve mesta, ktorý táto povinná osoba previedla do vlastníctva alebo ktorý prešiel do vlastníctva inej osoby než orgánu verejnej moci, dátum prevodu alebo prechodu vlastníctva a právny titul, ako aj informácie o osobných údajoch a iných identifikačných údajoch osôb, ktoré nadobudli tento majetok...“.

Povinnosti ustanovené zákonom o informáciách o životnom prostredí (ŽP)

Zákon o informáciách o ŽP ukladá mestu, ktoré je v § 3 ods. 1 písm. a) ustanovené ako „...osoba povinná zhromažďovať, uchovávať a šíriť informácie o životnom prostredí, povinnosť zhromažďovať, uchovávať a šíriť tieto informácie...” podľa § 4 a 7 tohto zákona aj prostredníctvom siete internetu, kde sa možno dostať k príslušnej informácii o životnom prostredí, (cit. „Povinné osoby utvoria podmienky na to, aby sa čo najväčšia časť informácií o životnom prostredí šírila zverejnením prostredníctvom verejných elektronických komunikačných sietí, najmä prostredníctvom siete internetu“). Definícia informácie o životnom prostredí je pomerne rozsiahla a je ustanovená v § 2 ods.1 písm. a) tohto zákona ako „...akákoľvek informácia v písomnej, obrazovej, zvukovej, elektronickej alebo inej materiálnej forme o stave všetkých zložiek životného prostredia, ako sú ovzdušie, voda, pôda, horninové prostredie, významné biotopy prírodného prostredia...ako aj informácie o stave štruktúry krajiny, biologickej diverzity a o geneticky modifikovaných organizmoch, o faktoroch, ako sú látky, energia, hluk, vibrácie, žiarenie, odpady vrátane rádioaktívnych odpadov, emisie...o činnostiach a opatreniach vrátane administratívnych opatrení, predpisov, politikách, plánoch, programoch a dohodách vo veciach životného prostredia...o činnostiach a opatreniach na ochranu týchto zložiek, o správach o aplikácii a plnení podmienok všeobecne záväzných právnych predpisov...o ďalších analýzach a podkladoch ekonomického charakteru používaných v rámci opatrení a činností alebo o stave zdravia a bezpečnosti osôb vrátane prípadnej kontaminácie potravinového reťazca, o fyzikálnych, chemických a biologických faktoroch životného prostredia vo vzťahu k zdraviu ľudí, o kultúrnych lokalitách a sídelných štruktúrach, ak sú alebo môžu byť dotknuté v dôsledku stavu zložiek životného prostredia...”.

Povinnosti ustanovené zákonom o ochrane pred povodňami

Zákon o ochrane pred povodňami v § 26 v ods. 3 písm. b) bode 2 ukladá obci povinnosť upozorňovať na: „nebezpečenstvo povodne obce smerom po prúde vodného toku...“. Nakoľko oznámenie na webovej stránke je jedným z komunikačných kanálov obce, v prípade vzniku tejto situácie by mestu vznikla povinnosť informovať obyvateľstvo aj touto cestou.

Povinnosti ustanovené zákonom o správnom konaní

Zákon o správnom konaní v § 3 ods. 6 ukladá správnomu orgánu, ktorým je aj mesto, „...povinnosť na úradnej tabuli, na webovom sídle alebo aj iným vhodným spôsobom zrozumiteľne a včas informovať verejnosť o začatí, uskutočňovaní a o skončení konania vo veciach, ktoré sú predmetom záujmu verejnosti alebo o ktorých to ustanovuje osobitný zákon. Mesto je pritom povinné ochraňovať práva a právom chránené záujmy účastníkov konania a iných osôb...“. Táto povinnosť je určená všeobecne a mesto ju plní pri konaniach, ktoré súvisia s jeho rozhodovacou činnosťou ad hoc a v prípadoch doručovania verejnou vyhláškou tak, ako to určujú osobitné predpisy. Najčastejšie sa aplikuje pri územnom a stavebnom konaní v prípade veľkého počtu účastníkov konania alebo pri líniových

stavbách, pri konaní v prípade neznámej adresy účastníka konania, pri oznámení o začatí konaní súvisiacich s ochranou prírody ako možnosť uplatnenia práva prihlásiť sa ako účastník konania a pod. (Alman, Volochová, 2021).

Povinnosti ustanovené zákonom o sociálnych službách a zákonom o poplatkoch

Zákon o sociálnych službách v § 72 ods. 20 ukladá mestu povinnosť zverejňovať na jeho internetovej stránke priemerné ekonomicky oprávnené náklady za predchádzajúci rok do konca februára a do apríla v ich ekonomickej štruktúre určenej v § 72 ods. 5 zákona. Táto povinnosť bola zavedená od 01. 01. 2018 a mesto túto povinnosť plní zverejnením priemerných ekonomických oprávnených nákladov v ekonomickej štruktúre už v prvej lehote na webovej stránke. Zákon o poplatkoch v § 4 ods. 6, ktorý nadobudol účinnosť od 1.1.2019 ukladá mestu na jeho webovom sídle a na úradnej tabuli zverejniť „informáciu o úrovni vytriedenia komunálnych odpadov za predchádzajúci kalendárny rok do 28. februára príslušného kalendárneho roka...“. (Alman, Volochová, 2021).

Povinnosti ustanovené zákonom o Zbierke zákonov

Tento zákon v § 23 ods. 3 určuje mestu povinnosť zabezpečiť, aby „zbierka zákonov bola v sídle obecného úradu alebo na mieste, ktoré určí obec, prístupná na nazretie každému, kto o to prejaví záujem“. Mesto túto povinnosť by malo splniť tak, že na svoju internetovú stránku zverejní informáciu, že do nej je možné nahliadať v stanovených úradných hodinách na úrade ako aj informáciu, že od 1. januára 2016 majú všetci občania zadarmo k dispozícii elektronickú podobu Zbierky na adrese www.slov-lex.sk.

Povinnosti ustanovené zákonom o e-Governmente

Mesto ako orgán verejnej moci je povinné v súlade s 34 ods. 2 zákona o e-Governmente zverejňovať informácie aj na Centrálnnej úradnej elektronickej tabuli (ďalej len CUET), pričom touto tabuľou nie je úradná tabuľa na webovom sídle mesta, ale elektronické úložisko zriadené na ústrednom portáli verejnej správy, ku ktorému Úrad vlády SR zabezpečuje každému orgánu verejnej správy prístup a súčasne sprístupňuje dokumenty na nej zverejnené každému. Na tejto tabuli mesto podľa zákona zverejňuje „...dokumenty, ktoré sú z hľadiska právnych účinkov totožné s takým dokumentom v listinnej podobe, o ktorom osobitné predpisy ustanovujú, že sa doručuje vyvesením na úradnej tabuli orgánu verejnej moci, verejnou vyhláškou alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb ako aj iné elektronické dokumenty, o ktorých osobitný predpis ustanovuje, že sa zverejňuje alebo vyvesuje na úradnej tabuli, verejnou vyhláškou, na webovom sídle alebo iným obdobným spôsobom zverejnenia pre neurčitý okruh osôb“. Stručne povedané, ide o všetky dokumenty, ktoré mesto zverejňuje na svojej úradnej tabuli. Zákon o e-Governmente zaviedol pre obce a mestá túto povinnosť od 01. 11. 2015.

Rokovanie obecného zastupiteľstva v kontexte pandémie COVID-19

Nasledujúca časť článku je zameraná na špecifický aspekt, ktorý taktiež priamo súvisí s danou témou. Vieme, že celosvetová pandémia sa dotýka širokého spektra spoločenských vzťahov, výkon verejnej moci nie je v tomto smere výnimkou. Máme za to, že je relevantné poukázať na určité trendy a skutočnosti, ktoré s týmto fenoménom posledných dvoch rokov bezprostredne súvisia. Ako už bolo zmienené, z čl. 26 ods. 5 Ústavy SR vyplýva informačná povinnosť orgánov verejnej moci.

Obecné zastupiteľstvo je konštituované ako jeden z orgánov obce so základnou a východiskovou pôsobnosťou. Od tejto pôsobnosti je následne odvodená pôsobnosť ostatných orgánov, ktoré obecné zastupiteľstvo zriaďuje. Tento orgán obce by mal a v zásade musí svoju činnosť vykonávať v spojení s občanmi a pod ich permanentnou kontrolou – zásada verejnosti (Sotolář, 2011). Zmyslom inštitútu verejnosti je možnosť kohokoľvek získať informácie o predmetnom rokovaní, o jeho priebehu a obsahu (Tekeli, Hoffmann, Tomáš, 2021).

Otázky spojené s rokovaním obecného zastupiteľstva sú veľmi dôležité, nakoľko zastupiteľstvo rozhoduje nielen o základných otázkach obce, ale aj o koncepciách rozvoja jednotlivých oblastí rozvoja. Aby bola zabezpečená informovanosť obyvateľov obce o rozhodovacej činnosti obecného zastupiteľstva, ako aj účasť obyvateľov na jeho rokovaníach, sú v zákone o obecnom zriadení zakotvené aspoň základné princípy.

Podľa § 12 ods. 8 zákona o obecnom zriadení sú rokovania obecného zastupiteľstva zásadne verejné, nakoľko zastupiteľstvo je predstaviteľom reprezentatívnej demokracie v obci. V §3 ods. 2 písm. c) zákona o obecnom zriadení priznal zákonodarca obyvateľom obce kontrolovať svojich zástupcov, a to zúčastňovaním sa na rokovaníach obecného zastupiteľstva.

Toto právo podľa citovaného zákona patrí nielen obyvateľom obce s trvalým pobytom na jej území, ale tiež „...tomu, kto vlastní v obci nehnuteľný majetok alebo platí miestnu daň alebo poplatok, kto je prihlásený na prechodný pobyt alebo má čestné občianstvo obce... Tieto osoby majú právo sa obracať na orgány obce so svojimi podnetmi a sťažnosťami a samozrejme sa aktívne zúčastňovať sa na rokovaníach obecného zastupiteľstva a tiež na nich vystúpiť...” (Volochová, 2018).

Ako ďalej vyplýva z príslušných ustanovení zákona o obecnom zriadení, zastupiteľstvo vyhlási rokovanie obecného zastupiteľstva za neverejné a to vtedy, ak jeho predmetom sú informácie chránené osobitnými predpismi (obchodné tajomstvo, daňové tajomstvo alebo osobné údaje). Zákonná úprava na druhej strane vymedzuje situácie, kedy rokovanie obecného zastupiteľstva nesmie byť neverejné, t. j. ak predmetom rokovania je „...použitie verejných prostriedkov na platy, odmeny a iné náležitosti spojené s výkonom funkcie orgánov obce, členov orgánov obce, zamestnancov obce alebo osôb, ktoré za odplatu vykonávajú činnosť pre obec, nakladanie s majetkom vo vlastníctve obce, prevod vlastníctva k majetku vo vlastníctve obce, nadobudnutie majetku obcou alebo prenechanie majetku obce do užívania iných osôb”.

V tomto smere je dôležitý aj § 30f toho istého zákona. V zmysle daného ustanovenia § 30f počas „mimoriadnej situácie, núdzového stavu alebo výnimočného stavu vyhláseného v súvislosti s ochorením COVID-19 (ďalej len krízová situácia) lehoty ustanovené v § 11a ods.

3, § 14 ods. 4, § 18a ods. 2 prvej vety a ods. 4 neplynú“. Ďalej zo zákona vyplýva, že „... rokovanie obecného zastupiteľstva podľa § 12 možno počas krízovej situácie uskutočniť prostredníctvom videokonferencie alebo inými prostriedkami komunikačnej technológie. Z rokovania obecného zastupiteľstva podľa prvej vety obec vyhotoví obrazovo-zvukový alebo zvukový záznam, ktorý do 48 hodín po ukončení rokovania zverejní na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, a do piatich dní po ukončení rokovania v podobe zápisnice na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené... Vo výnimočných prípadoch, keď existujú vážne dôvody, pre ktoré nie je možné uskutočniť rokovanie obecného zastupiteľstva podľa odseku 2 alebo podľa § 12, môže obecné zastupiteľstvo počas krízovej situácie prijať uznesenie korešpondenčným hlasovaním v listinnej podobe alebo hlasovaním prostredníctvom elektronických prostriedkov s použitím e-mailových adries poslancov, ktoré boli na tento účel preukázateľne oznámené... Hlasovaním podľa prvej vety možno prijať uznesenie iba

- a) vo veciach bezprostredne súvisiacich so zabezpečením opatrení na riešenie krízovej situácie,
- b) vo veciach, ktoré z dôvodu hrozacej škody nezniesú odklad.

Obecné zastupiteľstvo nemôže hlasovaním podľa odseku 3 prijať uznesenie vo veciach.

- a) koncesnej zmluvy na uskutočnenie stavebných prác alebo koncesných zmlúv na poskytnutie služby uzatvorenej podľa osobitného predpisu: 21)
- b) priameho predaja podľa osobitného predpisu... kúpy majetku do vlastníctva obce, ak je ku kúpe potrebný súhlas obecného zastupiteľstva s výnimkou obstarania majetku vyplývajúceho z implementácie projektu financovaného z európskych štrukturálnych a investičných fondov.. Návrh uznesenia so všetkými súvisiacimi dokumentmi obec zverejní na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, a doručí poslancom najmenej päť pracovných dní pred uskutočnením hlasovania podľa odseku 3... V lehote podľa predchádzajúcej vety obec na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, zverejní a doručí poslancom aj všetky pripomienky verejnosti k návrhu uznesenia, ktoré jej boli doručené... Prijaté uznesenie spolu s informáciou o menovitom hlasovaní poslancov o pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhoch a o návrhu uznesenia zverejní obec na úradnej tabuli obce a na webovom sídle obce, ak ho má zriadené, najneskôr v najbližší pracovný deň nasledujúci po uskutočnení hlasovania podľa odseku 3“.

V závere roka 2020 zrealizovalo Združenie miest a obcí Slovenska (ZMOS) v súvislosti s pandémiou veľmi zaujímavý prieskum, ktorý bol zameraný na možnosti obcí a miest zabezpečiť online vysielanie rokovania obecných/mestských zastupiteľstiev. Daného prieskumu sa zúčastnilo 523 obecných samospráv. Na otázku, či majú možnosť zrealizovať online prenos odpovedalo 7,1% samospráv, že takú možnosť majú a už túto možnosť aj využili. Až 62,3% samospráv odpovedalo, že takúto možnosť nemajú. Technické možnosti zrealizovať online prenos má 17,4% samospráv, avšak túto možnosť ešte nevyužilo. Dostatok informácií o tom, akým spôsobom by bolo možné online prednosť rokovania obecného zastupiteľstva nemá 9,4% samospráv a nakoniec 3,8% samospráv sa k danej otázke nevedelo vyjadriť.

Predmetom druhej otázky bola možnosť obecných samospráv zrealizovať rokovanie obecného zastupiteľstva formou videokonferencie:

- 59,7 % samospráv nemá takúto možnosť,
- 2,5 % samospráv má takú možnosť a už ju aj využili,
- 20,3 % samospráv má takú možnosť, ale zatiaľ ju ešte nevyužili,
- 10,6 % nemá dostatok informácií o tom, ako je to možné zorganizovať,
- 6,9 % sa k danej otázke nevedeli vyjadriť (ZMOS, 2020).

Pri rokovaní obecného zastupiteľstva v „online“ priestore sa zachováva zásada verejnosti. Väčšina technických aplikácií umožňuje vystúpiť, resp. požiadať o udelenie slova prostriedkami elektronickej komunikácie.

V prípade, že sa rokovanie obecného zastupiteľstva uskutoční s využitím komunikačných technológií musí spĺňať nasledujúce a už spomínané požiadavky (povinnosti):

- vyhotovenie obrazovo-zvukového záznamu, alebo zvukového záznamu,
- tento záznam je obec povinná zverejniť na svojom webovom sídle, v prípade ak ho má zriadené, do 48 hodín (ide o povinné zverejňovanie údajov),
- zverejniť zápisnicu z rokovania obecného zastupiteľstva na úradnej tabuli a webovom sídle obce, ak ho má zriadené (povinné zverejňovanie údajov),
- sprístupňovanie obrazovo-zvukového alebo zvukového záznamu z rokovania obecného zastupiteľstva, ktoré prebiehalo formou videokonferencie (prípadne prostredníctvom iných prostriedkov komunikačných technológií) po skončení rokovania bezodkladne a komukoľvek (sprístupňovanie informácií na žiadosť).

Záver

Téma zverejňovania informácií obcou (povinné informácie vrátane) neustále nalieha a dôležitá. Výkon verejnej moci musí byť pod spoločenskou verejnou kontrolou. Platí taktiež, že nezverejnenie povinnej informácie podľa zákona je jednoznačným porušením práva, ktoré je samozrejme neželaným javom. Na tomto mieste môžu vziť viaceré otázky. Niektoré pochybenia týkajúce sa nezverejnenia povinnej informácie (ne)vyplývajú vždy len v jednom konkrétnom probléme? Disponujú volení a iní predstavitelia na lokálnej úrovni takými personálnymi a finančnými možnosťami, kvalifikáciou a štátnou metodickou podporou alebo podporou na samosprávnej úrovni, aby to zvládali? Korešponduje naozaj aplikačná prax so stavom rokmi predpokladaným v právnom poriadku? Existuje identická kvalita poskytovaných informačných služieb v štátnej správe a v územnej samospráve? Sme toho názoru, že na väčšinu otázok je s určitosťou odpoveď problematická, resp. aplikačná prax je spojená s viacerými nedostatkami. Máme za to, že situácia nie je vôbec ideálna. Tento názor síce nie je množstvom konkrétnych dát (nejaké sme však ponúkli), skôr ide o všeobecný prehľad, vlastnú skúsenosť z iného výskumu a vedomosť o aktuálnej situácii v slovenských obciach, mestách a mestských častiach v Bratislave a v Košiciach. Najmarkantnejšie je to podľa nás predovšetkým v malých obciach. Toto konštatovanie má svoj logický základ. Tie za žiadnych okolností nemôžu konkurovať metropolám, veľkým mestám, resp. väčším mestám a obciam.

Malé obce nemôžu zabezpečiť takú kvalitu informačných služieb z finančných, personálnych a odborných dôvodov. Nedostatky či nuansy sprístupňovania informácií na webových sídlach

obcí sa týkajú takých sfér ako nezriadené webové sídlo, neprijatie pravidiel zverejňovania informácií na webstránke obce (organizačná a zodpovednostná stránka sprístupňovania informácií), slabá aktualizácia dát, nezriadené virtuálne archívy, kde by sa mohli uložiť už staršie dáta, informácie na webovom sídle zverejňované vo formáte neumožňujúcom vyhľadávanie a kopírovanie a v súlade s aktuálne platnými štandardami pre informačné systémy verejnej správy, slabá technická a odborná vybavenosť obecných, mestských a miestnych úradov, neprehľadnosť, nezrozumiteľnosť a nefunkčnosť vyhľadávačov, odkazovanie na zákon o slobode informácií a pod. Tento výpočet nedostatkových oblastí vo sfére zverejňovania a sprístupňovania informácií obecnými samosprávami v Slovenskej republike v konečnom dôsledku ovplyvňuje aj druhú zložku – individuálne žiadosti o poskytnutie informácie.

Napriek identifikovaným vážnych a menej závažných chýb v oblasti sprístupňovania informácií, prax prináša aj množstvo pozitívnych prípadov, obcí, miest a mestských častí, ktoré postupujú zákonne, odborne, efektívne, mnohokrát i dobrovoľne a nad rámec zákonných povinností. Aktuálna situácia je určite lepšia ako to bolo pred dvadsiatimi rokmi, no napriek tomu nemožno neupozorniť na problémy.

Ak zreteľne identifikujeme niektoré problémy, mali by sme hľadať aj riešenia na odstránenie negatívneho stavu. Okrem odstránenia medzier v zákonoch či noriem zneužívaných zo strany povinných osôb respektíve noriem mŕňajúcich sa účinku, eskalujú nároky na zákonný, transparentný, promptný prístup zo strany obecných samospráv.

Otázka odbornosti je pertraktovaná dlhé obdobie, pričom oblasť sprístupňovania informácií je s ňou taktiež elementárne spojená. V tomto ohľade musia byť obce, mestá a mestské časti jednoznačne posilnené personálne, finančne a metodicky. Vzhľadom aj na nezákonné postupy zo strany obecných samospráv, kontrola zákonnosti musí byť dôslednejšia a opätovne posilnená. (napríklad problém personálnej poddimenzovanosti netrestného mimosúdneho úseku Prokuratúry Slovenskej republiky). Poukázaním na možné riešenia článok podčiarkuje neodmysliteľný atribút odbornej, modernej a informatizovanej verejnej správy a racionalizačný prvok pri jej výkone v 21. storočí. Z globálneho aspektu však toto všetko musí sledovať jeden základný aspekt, a to spokojnosť adresáta a miestny rozvoj (Alman, 2019; Alman, Volochová, 2021).

Pandémia v posledných dvoch rokoch ukázala mnoho ďalších skutočností. Kým sme doteraz o niektorých z nich len tušili respektíve sa o nich hovorilo len okrajovo, pandémia ich preukázateľne zviditeľnila. V dobe, kedy je veľmi ťažká orientácia v informáciách (dezinformačná scéna, konšpirácie a pod.) je každá relevantná a faktami podložená informácia nesmierne dôležitá. Jasnú rolu v tomto majú aj obce (územná samospráva všeobecne). Tie sú k občanom štátu najbližšie a teda zohrávajú tiež kľúčovú úlohu v informovaní verejnosti. Obce a mestá sa dostávajú aj do iných mimoriadnych situácií. Jednou z nich je s určitosťou aj vojna na Ukrajine. Táto skutočnosť priniesla do praxe nepredvídateľné okolnosti, problémy, náklady, interkulturálne, národnostné a politické nezhody. Obcí, miest a mestských častí v Slovenskej republike, no nepochybne i v iných dotknutých štátoch sa táto situácia veľmi výrazne týka. Ďalšie faktory sú v tomto smere aj rekordná inflácia a snahy štátu o jej reguláciu a kompenzáciu pre rodiny. Obciam na Slovensku hrozia po úspešnom legislatívnom procese (predovšetkým v súvislosti so zvýšením daňového bonusu a menším výnosom z dane príjmu fyzických osôb, ktorý tvorí veľký zdroj financií pre obce) ďalšie

finančné straty. Musíme konštatovať, že toto všetko vytvára tzv. „spojené nádoby“, nakoľko obciam priamo alebo nepriamo vzniknú náklady, výpadky financií pre iné oblasti, pribúdajú kompetencie a povinnosti, ktoré nie sú vždy úplne kryté. Tento súbeh viacerých prvkov preukázateľne zvýšil nároky na legálny a legitímny výkon obecnej samosprávy v Slovenskej republike i v iných štátoch.

Literatúra

ALMAN, T. Sprístupňovanie informácií obecnou samosprávou v Slovenskej republike. In: *Racionalizácia verejnej správy*. Hodonín: Evropský ústav práva a súdního inžinýrství, 2019, s. 259–269. ISBN 9788090660182.

ALMAN, T. a VOLOCHOVÁ, J. Územná samospráva a zverejňovanie informácií – právna úprava contra aplikačná prax. In: *Obecné zriadenie : interpretácia kompetencií*. Košice: Šafárik Press, 2021, s.174–184.

DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: 2015, 1603.

HORVÁTH, P., CÍBIK, L. a ŠVIKRUHA, M. Finančná závislosť územnej samosprávy na Slovensku – Financial dependency of territorial self-government in Slovakia. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D*, XXV, 2018, 42, 67–79.

KRÁL, R. On line rokovanie obecných zastupiteľstiev a hlasovanie obecných zastupiteľstiev per rollam. Dočasný nástroj v čase koronakrízy alebo inšpirácia pre budúcnosť? In: *Metamorfózy práva ve střední Evropě 2020. Právo a krize*. 2020. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2020, s. 324–340.

KRÁĽOVÁ, V. Vybrané problémy preneseného výkonu štátnej správy v Slovenskej republike. In: *Teória a prax verejnej správy : Recenzovaný zborník príspevkov zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov*, 19. marec 2021. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2021, s. 55–60.

ROŽOVÁ, L. Analýza využívania obecného majetku na Slovensku. *Acta academica karviniensia*. 2021, r. 21, č. 1, s. 67–80.

SOTOLÁŘ, J. *Samospráva obce. Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: Vydavateľstvo komunálnej literatúry, 2011, 317 s. ISBN 9788089446230.

TOMAŠ, L. Postavenie obcí: prvá časť: §1–9. In: *Zákon o obecnóm zriadení. Komentár*. 2. vydanie. Bratislava: 2021, 920.

TEKELI, J., HOFFMANN, M. a TOMÁŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení – komentár*, 2. Vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, 920 s. ISBN 978-80-571-0359-2.

VOLOCHOVÁ, J. Iné formy účasti obyvateľov na samospráve obce. In: *Ius et Administratio: Facultas Iuridica Universitatis Ressoviensis: prawo konkurencji w procesie zmian: publikacja pokonferencyjna*. 2018, 3, 1–13.

WILFLING, P. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe a rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS – Centrum pre práva občana, 2012, 296 s. ISBN 978-80-970686-4-6.

ZDRUŽENIE MIEST A OBCÍ SLOVENSKA. *Ako samosprávy využívajú online prenos, prípadne rokovanie formou videokonferencie?* [online]. 2020. Dostupné z :<https://www.zmos.sk/ako-samospravy-vyuzivaju-online-prenos-pripadne-rokovanie-formou-videokonferencie--oznam/mid/405616/.html>.

ŽOFČINOVÁ, V. a KRÁL, R. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. *Grant Journal*. 2014, r. 3, č. 2, s. 42–47.

Kontakt

PhDr. Tomáš Alman, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Faculty of Public Administration, Pavol Jozef Šafárik University in Košice,
Popradská 66, 041 32 Košice, Slovakia
tomas.alman@upjs.sk

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Faculty of Public Administration, Pavol Jozef Šafárik University in Košice,
Popradská 66, 041 32 Košice, Slovakia
jana.volochova@upjs.sk

SOCJOLOGICZNE UJĘCIE WIELOWYMIAROWOŚCI LOKALNOŚCI W SPOŁECZEŃSTWIE OBYWATELSKIM. WYBRANE ASPEKTY

A SOCIOLOGICAL APPROACH TO THE MULTIDIMENSIONALITY OF LOCALITY IN CIVIL SOCIETY. SELECTED ASPECTS

Adam Sosnowski¹

Abstrakt

Niniejszy artykuł jest próbą podsumowania zmian społecznych w społecznościach lokalnych, do których doszło po odrodzeniu w Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł analizuje wzajemne oddziaływanie czynników społecznych oraz innych na proces powstawania społeczności lokalnych.

Słowa kluczowe

społeczność lokalna, samorząd terytorialny, demokracja lokalna, zmiany społeczne, administracja publiczna

Abstract

This article is an attempt to summarize the social changes in local communities that took place after the revival of self-government in the Republic of Poland. The article analyzes the mutual influence of social and other factors on the process of the formation of local communities.

Keywords

local community, local government, local democracy, social changes, public administration

1 Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii w Olsztynie

Źródła i przyczyny lokalności

Odnieśmy się wstępnie do socjologicznej panoramy lokalności, odwołując się do retrospektywy tego fenomenu społecznego. Od lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku można dostrzec – szczególnie w Europie zachodniej, a w ślad za tym, również w Europie środkowo-wschodniej – wzrost zainteresowania problematyką lokalności. W odniesieniu do opracowań wielu autorów można sformułować istotne problemowo i metodologicznie pytania; (Malikowski, 1999). Czy renesans lokalności staje się istotnym czynnikiem rozwoju zarówno społeczności lokalnych, jak i społeczeństwa jako całości? 2). Czy wspomniane odrodzenie jest tylko przejściową modą wywołaną kryzysem wielkich struktur politycznych, gospodarczych i społecznych, który obserwujemy w skali globalnej od wielu lat?

Wydaje się, że wymiary decentralizacji życia gospodarczego i obywatelskiego są – przynajmniej w najbliższej perspektywie – trwałymi i równoważnymi elementami rozwoju współczesnych społeczeństw. Podejmowane próby zwrotu ku globalizmowi, którego programowym orędownikiem jest Francis Fukuyama, (Fukuyama, 2000) przede wszystkim w sferze gospodarczej, napotykają coraz bardziej zdecydowany opór przeciwników takiego kierunku rozwoju współczesnej cywilizacji. Działania przeciwników globalizacji wynikają z założenia, że całłościowy kryzys ostatnich kilkudziesięciu lat z całą wyrazistością ujawnił wyczerpanie się możliwości rozwoju opartego na dotychczasowych przesłankach: 1) ideologii centralnie sterowanego wzrostu gospodarczego; 2) strategii ekstensywnej industrializacji i podporządkowaniu jej urbanizacji; 3) połączeniu na wielką skalę realizowanych inwestycji przemysłowych i miejskich, w postaci na przykład wielkich zespołów mieszkaniowych obliczonych na kilkanaście bądź kilkadziesiąt tysięcy mieszkańców.

W krajach Europy środkowo-wschodniej, w tym w Polsce, taki zuniformizowany model rozwoju gospodarczego i obywatelskiego (społecznego) realizowano do przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych minionego stulecia.

W Europie zachodniej tego rodzaju model napotkał trudne do przekroczenia bariery kapitałowe, gdyż nowe centralne inwestycje i niezbędna przebudowa istniejących struktur okazały się zbyt kosztowne, nawet jak na możliwości najbogatszych krajów. Wystąpiły także – niedoceniane przez lata – bariery ekologiczne, związane z wyczerpywaniem się nieodnawialnych zasobów, deficytem wody oraz wytrzymałością środowiska naturalnego, którego poziom zanieczyszczenia przekroczył w wielu krajach Europy środkowo-wschodniej próg bezpieczeństwa dla zdrowia i życia ludzi. Społeczeństwa wysoko rozwiniętych krajów zaczęły znacznie wcześniej realizować programy ochrony ekologicznej swoich środowisk naturalnych, stąd zminimalizowanie zagrożeń. Najbardziej kompleksowo realizują programy tego typu Skandynawowie, którzy ochroną obejmują między innymi całe Morze Bałtyckie i jego wybrzeże (przykładowo: Polska i republiki nadbałtyckie – Estonia, Łotwa i Litwa – Szwedzi umorzyli długi, które mają być przeznaczone na ochronę wybrzeża morskiego) Bariery społeczne polegają natomiast na odrzuceniu przez zdecydowaną większość społeczeństwa wysoko rozwiniętych krajów sposobów życia narzuconych przez wielkie organizacje biurokratyczne i gospodarcze. To ostatnie zjawisko wynika, w jakiejś mierze, z utraty po drugiej wojnie światowej przez różne całości społeczne poczucia tożsamości i identyfikacji z miejscem zamieszkania oraz z poszukiwania nowych sposobów społecznej organizacji. Zjawisko to dotknęło również Polaków, których często wbrew ich woli

przesiedlano z ziem wschodnich Polski przedwojennej, czyli tzw. Kresów Wschodnich.

Po tej panoramicznej prezentacji spróbuję wymienić, korespondując z ustaleniami Bohdana Jałowieckiego; (Jałowiecki, Warszawa 1989), główne przyczyny renesansu lokalności, szczególnie w Europie zachodniej i środkowo-wschodniej. Oto one: 1) reakcja społeczna na centralne sterowanie wzrostem gospodarczym, które powodowało zwrot ku koncepcji dewolucji, czyli przeniesienia kompetencji do rozstrzygania problemów regionalnych i lokalnych z organów administracji centralnej na organa administracji lokalnej, na wyraźne oczekiwanie społeczności lokalnych; 2) wzrastający brak sterowności wielkich struktur, której nie można pokonać bez odwołania się do kreatywności lokalnej; 3) zagrożenie środowiska naturalnego, zmuszające do opracowania krajowych, trans regionalnych i międzynarodowych programów ekologicznego rozwoju (ekorozwój); 4) ograniczenia wywołane przez rozwój endogenny (wewnętrzny), zmierzający do naśladowczego przejmowania wzorów egzogennych (zewnętrznych) przez społeczności lokalne, co prowadzi do wykorzenienia kulturowej istoty „małych ojczyzn”; Stanisław Ossowski nazywa je „ojczyznami prywatnymi”; (Ossowski, Warszawa 1967) i ich wzrastającej alienacji kulturowej; 5) krytycyzm wobec państwa opiekuńczego, skłaniający do przekonania, że przynajmniej w niektórych warunkach możliwe jest odwołanie się do tradycji wspólnotowych; 6) centralizacja gospodarcza, polityczna i obywatelska powodująca osłabienie demokracji i próby zniewolenia światopoglądowego przez państwo; (Jałowiecki, Warszawa 1989).

Odrodzenie lokalności w Europie zachodniej, a w ostatnich kilku latach również w Europie środkowo-wschodniej (w tym w znacznej mierze w Polsce), wiązało się z wyborem rozwoju zmierzającego w kierunku przekształcenia społeczeństwa na podstawie więzi osobistych, wspólnotowych, regionalnych; Proces ten, w odniesieniu do Śląska Górnego, analizowany jest szeroko między innymi w pracach Marka S. Szczepańskiego (Szczepański, 2001; Szczepański, Katowice, 1992). Ogólnie można stwierdzić, że odrzucono w ten sposób alternatywę, zakładającą rozwój społeczeństw na wzór dyktatury, zniewolenia umysłów, przedstawioną przez George’a Orwella w jego książce „Rok 1984” oraz w opracowaniu Tadeusza Konwickiego „Mała Apokalipsa”; (Giełżyński, 1988).

1. Tożsamość zbiorowa

Dla uporządkowania rozważań zacznę od przywołania definicji tożsamości zbiorowej. Jest to poczucie wzajemnego przywiązania pewnej liczby osób, które przejściowo albo trwale odczuwają całkowitą bądź częściową przynależność do jakiejś całości społecznej. Podstawą takiego odczucia mogą być: miejsce zamieszkania, idea, określony charakter działania. Według Jeana Berque’a; (Jałowiecki, Warszawa, 1989), tożsamość zbiorową charakteryzują następujące cechy: 1) ciągłość i transformacja, 2) połączenie czynnika subiektywnego i obiektywnego, 3) wzajemna aktywność (czyli oddziaływanie czynników na siebie), 4) całościowy charakter, 5) wymienialność aspektów i kategorii, czyli dynamiczny charakter elementów składowych.

W rozważaniach nad tożsamością zbiorową ważna jest kategoria nomotypu, zgodnie z ujęciem zaproponowanym przez Bernarda Guillemaina; (Jałowiecki, Warszawa, 1989). Określa on pewną umiejscowioną w czasie, organizację zachowań, czerpiących swoje znaczenie z zakorzenienia w kulturze (cywilizacji); stanowi to platformę osadzenia

i egzystencji danej całości społecznej, dla której płaszczyzną odniesienia jest w miarę ściśle określona wspólna przestrzeń. Poprzez oddziaływania tego typu kształtuje się tożsamość terytorialna i lokalna. Nomotyp sprawuje potrójną funkcję: 1) wytwarza model grupowego konformizmu, 2) wytwarza i współkształtuje zdolności do życia w grupie, 3) wytwarza system społecznej komunikacji wewnętrznej, niekiedy czytelnej tylko dla członków danej społeczności lokalnej.

Człowiek sytuuje się w przestrzeni poprzez jej przyswajanie, w wymiarach: naturalnym, psychicznym, społecznym i kulturowym. Proces ten we współczesnym wielkim mieście jest coraz bardziej utrudniony. Jest tak dlatego, że mieszkańcy nie mają żadnego wpływu na kształtowanie przestrzeni i zmuszeni są żyć w strukturach wytworzonych przez organizacje anonimowe dla społeczności lokalnych. Funkcjonują one według ich swoistej racjonalności, czasami niezrozumiałej dla przeciętnego mieszkańca współczesnego miasta, a tym samym irytującej dla niego. Zwykły mieszkaniowiec miasta zadaje sobie niekiedy pytania: 1) Dlaczego musi mieszkać w mieszkaniu zaprojektowanym tak, że nie odpowiada ono jego potrzebom? 2) Dlaczego musi poruszać się po osiedlu, w którym trudno trafić do własnego domu? 3) Dlaczego musi przemierzać codziennie wiele kilometrów w drodze do i z pracy (szkoły) oraz spędzać wiele godzin w niewygodnych środkach transportu miejskiego?

W związku z tymi pytaniami wyłania się następująca wątpliwość: Czy specjaliści od planowania przestrzennego, architekci i urbaniści wiedzą, dlaczego tak a nie inaczej kształtują przestrzeń, której organizacja zmusza ludzi cywilizacji europejskiej do „koczowniczego” trybu życia? (Ziółkowski, Warszawa 1972).

Powyższa sytuacja jest bardzo niekorzystna dla właściwego funkcjonowania społeczności lokalnej w wymiarze psychicznym. Wywołuje stany niepewności, zmienności, braku stabilizacji i braku bezpieczeństwa. W polskich realiach płynny jest nie tylko świat rzeczy ruchomych, ale także przestrzenny wymiar codziennego życia. Zmieniają się nazwy ulic i nie zmieniając miejsca zamieszkania, można kilkakrotnie zmienić adres. Płynne i zmienne są również trasy transportu miejskiego i nigdy nie wiadomo, dokąd się dojedzie. Nieustannie zmieniają się nazwy instytucji i niekiedy numery ich telefonów. Problem ten dotyczy również handlu i godzin otwarcia sklepów w niedziele. Te pozornie drobne sytuacje mają niezwykle istotne znaczenie i negatywnie odróżniają warunki codziennej egzystencji Polaków od tych, które istnieją w cywilizacji Europy zachodniej. Dlatego właśnie coraz większa liczba ludzi, wykorzenionych ze swych społeczności lokalnych, szuka sfer bezpieczeństwa. Z tego względu najbardziej typowym odruchem jest ucieczka w prywatność, niechęć do wspólnych działań, poszukiwanie zastępczych obszarów aktywności, w których można wyrazić swoją indywidualność.

Kolejną przyczyną utraty tożsamości jest uniformizacja. Człowiek przez stulecia związany był z określonym miejscem, krajobrazem, kulturą, społecznością. Obecnie w coraz większym stopniu żyje w świecie standaryzowanym; niezależnie od regionu, miejscowości, osiedla, czyli miejsca i środowiska zamieszkania, otaczają go te same bądź podobne przedmioty. Ludzie żyją w identycznych mieszkaniach, położonych w takich samych blokach, usytuowanych w identycznych osiedlach. Zniszczenie krajobrazu naturalnego i kulturowego, jego uniformizacja i standaryzacja – powodują utratę tożsamości, zakorzenienia i przywiązania do miejsca, które ma dla ludzi niepowtarzalny sens i znaczenie. Uświadomienie sobie utraty tożsamości następuje niekiedy dopiero w drugim bądź trzecim pokoleniu. Problem ten,

jak już pisałem wcześniej, rozwinął szerzej Stanisław Ossowski; w jednej z prac, dotyczącej między innymi zagadnień związanych z ojczyzną prywatną.

Wszystkie powyższe przykłady świadczą o wartości układów lokalnych i znaczeniu społeczności lokalnych, jako elementu całości społeczeństwa. Równocześnie przykłady te wskazują na źródła zakłócające równowagę w różnych wymiarach życia społecznego. Zakłócenia te powodują stan powszechnego poczucia deprywacji (czyli braku zaspokojenia potrzeb), przejawiającego się nawet w tych zbiorowościach społecznych, które – bez względu na zamieszkanie w dużym czy małym mieście – mają relatywnie dobre warunki życia.

Czy materialna i społeczna rewaloryzacja Polski lokalnej może zmienić zaprezentowany niekorzystny stan rzeczy? Czy przypadkiem nie mamy do czynienia z nową utopią społeczną? Renesans lokalności jest niezaprzeczalny. Zrodził się z wielowymiarowego kryzysu, trwającego w Polsce od zakończenia drugiej wojny światowej. Czy jednak odrodzenie lokalności jest właściwym i jedynym sposobem rozwiązywania nagromadzonych problemów współczesnej cywilizacji? Patrząc na problem z perspektywy socjologicznej (szczególnie socjologii samorządu terytorialnego i lokalności) należy stwierdzić, że jest to ciągle kwestia otwarta.

2. Socjologiczne ujęcie lokalnej przynależności, tożsamości i identyfikacji

Spójrzmy po raz kolejny na podjęty problem z pogłębionej retrospektywy socjologiczno-porównawczej. W przeszłości miejsce urodzenia i ojczyzna prywatna były to pojęcia tożsame. Obecnie, jak pisze Bohdan Jałowiecki; (Jałowiecki, Warszawa, 1989), wskutek dość częstych migracji wewnątrz kraju i emigracji poza kraj oraz narodzin w szpitalach – sytuacja jest inna. Wiele ludzi przemieszcza się wraz z rodzinami, nieraz kilkakrotnie zmieniając ulice, dzielnice, osiedla, miejscowości, regiony, a nawet kraje. Nie pozwala to na wykształcenie się poczucia więzi z miejscem zamieszkania. Cywilizacja współczesna w coraz większym stopniu kształtuje nigdzie nie zakorzenionych nomadów, którzy nie mają ojczyzny prywatnej, a tym samym przynależności do miejsca i identyfikacji z tym miejscem. Poczucie przynależności do ojczyzny prywatnej poprzedza wykształcenie się świadomości narodowej, czyli związku z ojczyzną ideologiczną, jak to określa Stanisław Ossowski; (Ossowski, Warszawa 1967). Czy nie jest więc tak, że jednostki ludzkie pozbawione ojczyzny prywatnej, niezakorzenione w jakimś konkretnym miejscu, łatwiej porzucają swoją ojczyznę ideologiczną (ojczyznę narodową/oficjalną/państwową) i migrują bądź emigrują?

Na to pytanie nie można odpowiedzieć jednoznacznie, gdyż motywy migracji i emigracji są często bardzo złożone. Warto się więc zastanowić, jakie przyczyny wywołują te decyzje, gdy w grę wchodzi zarówno czynniki ekonomiczne, jak i cywilizacyjne oraz polityczne – występujące indywidualnie bądź łącznie. Emigracja z Polski przedwojennej była dla niektórych jedyną szansą na przeżycie biologiczne; (Thomas, Znaniecki, Warszawa 1976). Emigracja lat powojennych ma inne podłoże. Chodzi raczej o poprawę szeroko rozumianych warunków bytu, na które składają się, obok zarobków, także inne ważne czynniki, w tym głównie możliwość życia w demokracji i ogólna łatwość codziennego życia. Migracja i emigracja wymagają jednak poniesienia pewnych kosztów, między innymi utraty ojczyzny prywatnej, dlatego łatwiej migruje się i emigruje ludziom, którzy jej nie mają. Skłania to do refleksji dotyczącej znaczenia ojczyzny prywatnej w kształtowaniu

świadości narodowej, jak również jej związku z poczuciem przynależności lokalnej albo jej braku. Wiąże się to również ściśle z postawami manifestowanymi w codziennym życiu wobec współobywateli, państwa jako instytucji, miejsca nauki, zakładu pracy, miejsca zamieszkania, itp.; (Jałowiecki, Warszawa, 1989).

Mimo ponad czterdziestu lat „odgórnego” kierowania społeczeństwem w Polsce powojennej lokalność nie została do końca wyeliminowana z naszego życia. Lokalność jest jedną z podstawowych wartości w cywilizacji europejskiej – zarówno wytworem, jak i czynnikiem konstytutywnym osiadłego życia. Jak pisze Bohdan Jałowiecki, bez terytorialnego zakorzenienia, przywiązania do miejsca i przynależności lokalnej człowiek staje się nomadem bez ojczyzny. „Bez poczucia przynależności niemożliwy jest też rozwój lokalny, a bez niego rozwój społeczeństwa jako całości [...] Kraj nie może się więc rozwijać, jeżeli nie ma rozwoju lokalnego [...] Centrum lekceważąc i niszcząc peryferie, a więc układy lokalne, niszczy w istocie samo siebie”; (Jałowiecki, Warszawa, 1989). Jednak Polska lokalna istnieje to fakt niezaprzeczalny, dlatego mamy również do czynienia z poczuciem przynależności lokalnej. Może to być identyfikacja z miejscem, na przykład poczucie związku z krajobrazem i jego charakterystycznymi elementami; a także identyfikacja z ludźmi, czyli poczucie przynależności do społeczności, więzi z historią miejsca i danej społeczności. Nasuwa się wiele przykładów takich wielowymiarowych więzi z „ojczyzną prywatną”, które odnajdziemy na Śląsku, w Małopolsce, Wielkopolsce, na Warmii, wśród Kaszubów i Kociewian, itd. Jest oczywiście wiele innych wskaźników poczucia przynależności i identyfikacji. Do najczęściej stosowanych zalicza się: 1) wysoką ocenę danego miejsca z różnych punktów widzenia, 2) niechęć do zmiany miejsca zamieszkania, 3) poczucie odrębności od innych, sąsiednich grup społecznych, społeczności czy zbiorowości, ocenianych zwykle negatywnie jako „obcy”, 4) pozytywne (niekiedy na wyrost) ocenianie „swoich”; (Goćkowski, Wrocław 1970). W tym miejscu należy wspomnieć również o istotnych ustaleniach Jacka Wodza, który dostrzega, że o identyfikacji z daną społecznością lokalną silnie decyduje połączenie tego, co realnie postrzegane (doraźna percepcja), z tym, co wyidealizowane (wymagane), a tym samym mające silne podłoże subiektywizmu w postrzeganiu i ocenie; (Wódz, Katowice 1989).

Jak można jeszcze bardziej precyzyjnie zdefiniować poczucie przynależności, tożsamości i identyfikacji lokalnej? Za Bohdanem Jałowieckim; (Jałowiecki, Warszawa, 1989) przyjmuję, że tożsamość społeczna, w tym lokalna, jest obrazem samego siebie, który staramy się rozciągnąć na innych, ci natomiast zwrotnie nam go przesyłają. Tożsamość ta wytwarza się zarówno w realnych, konkretnych stosunkach społecznych, jak i w relacjach wyobrażanych oraz symbolicznych. Żyjąc w społeczeństwie, jednostka nieustannie je różnicuje i klasyfikuje, co pozwala na rozpoznanie sobie podobnych i odróżnienie się od innych. We współczesnych społecznościach – zarówno w skali globalnej, jak i lokalnej – istnieje stałe napięcie między tymi dwiema sytuacjami, a proces utożsamiania się nigdy nie jest w pełni zakończony. Stale, wskutek dokonujących się zmian społecznych, mamy do czynienia z rozdźwiękami między akceptacją a odrzuceniem. Prezentowane przeze mnie ujęcie tożsamości jest zbliżone do stanowiska prezentowanego przez Stanisława Ossowskiego, Kazimierza Sowę, Bohdana Jałowieckiego, Elżbietę Łojko i Annę Turską; (Ossowski, Warszawa 1967; Sowa, Warszawa 1988; Jałowiecki, Warszawa, 1989; Łojko, Warszawa, 1992).

Zapoczątkowanie na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia procesu demokratyzacji i samorządności w Polsce prowadzi do wzrostu poczucia przynależności i tożsamości (identyfikacji), między innymi jako funkcji aktywizacji lokalnej we wszystkich dziedzinach.

Wyczerpanie się możliwości rozwojowych systemu makropolitycznego i makroekonomicznego kierowania społeczeństwem oraz powstające uwarunkowania powodują kształtowanie się nowej mapy relacji społecznych, obywatelskich, politycznych i gospodarczych – nie od centrum do prowincji, a odwrotnie – „od lokalności do centralności”. Polska jest „skazana”, w pozytywnym rozumieniu tego słowa, na rozwój lokalny. W tej sytuacji problem przynależności i tożsamości lokalnej nabiera nowego jakościowego znaczenia.

3. Lokalność – nowy wymiar stosunków społecznych, obywatelskich oraz gospodarczych w Polsce

W procesie obecnych przekształceń stosunków społecznych i obywatelskich w naszym kraju jedną z najważniejszych spraw jest odbudowanie więzi ponadrodzinnych poprzez rozwój wszelkiego rodzaju zrzeszeń oraz rozwój samorządu lokalnego. Jest to budowa zarówno szkoły współzrządzenia, jak i demokracji. Lokalność jest w Polsce nie tylko alternatywną koncepcją rozwoju dla „odgórnego” kierowania społeczeństwem, ale potrzebą na miarę czasów. Bez rozbudzenia i kształcenia postaw lokalnych nie może być mowy o odbudowaniu więzi społecznych decydujących o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego. Jednak przy częściowym powrocie do postkomunistycznej świadomości i mentalności naszego społeczeństwa nie jest to zadanie łatwe. Zachowania nowej władzy są również niekiedy deprawujące poprzez jej arogancję, ignorancję i koniunkturalizm w działaniach.

Struktura społeczna, jak i sposób postrzegania różnicowań społecznych, kształtują się w konkretnym doświadczeniu, w codziennych oddziaływaniach społecznych zachodzących w danej zbiorowości, w środowisku. Głównym elementem struktury w społecznościach lokalnych są grupy rodzinno-koleżeńskie i zadaniowe w miejscu pracy, które w znacznej mierze kształtują postawy swoich członków. Postawy te charakteryzuje podwyższony neurotyzm, wzrost potencjalnej agresji, oportunistyczny dążenie przede wszystkim do przestrzegania negatywnych norm grupowych, nacechowanych zazdrośnym i zawistnym egalitaryzmem („polskie piekło”, „pies ogrodnika”). W społeczeństwie polskim w znacznym stopniu rozpowszechnione są postkomunistyczne postawy autorytarne i nastawienie roszczeniowe, upadły etos pracy odbudowuje się z wielkim trudem. Potwierdzają to wyniki rozlicznych sondaży. Syndrom tych postaw jest czynnikiem hamującym zarówno rozwój lokalnej samorządności, jak i demokracji. Zagrożenia te dostrzega i eksponuje święty Jan Paweł II w jednej ze swoich prac. (Jan Paweł II, Lublin, 1994).

Samorząd lokalny i przejęcie spraw własnego środowiska przez mieszkańców zainteresowanych zmianą – jak wykazują doświadczenia ostatnich lat – wcale nie jest marzeniem większości społeczności lokalnych. Wręcz przeciwnie, dostrzec można w znacznej części społeczeństwa silne ciągoty do dawnego systemu (np. stwierdzenia typu „komuno wróć”, potwierdzone wynikami wyborów do parlamentu w 1993 roku oraz wynikami wyborów samorządowych w 1998 roku).

Ubezwłasnowolnienie społeczeństwa w systemie totalitarnym, obok bierności i postaw

roszczeniowych, wywołało również nastawienie egoistyczne i nieufność do rozwiązywania problemów poprzez współdziałania zbiorowe. Przeszłościowa ideologia kolektywizmu jest źródłem niechęci do wszelkich pozarodzinnych poczynañ zbiorowych. Z tego względu samorząd jest w pewnym sensie narzucony, a mieszkańcy są niejako zmuszeni do zajęcia się swoimi sprawami i decydowania o sobie. A przecież władza totalitarna „załatwiała” wszystko za obywateli, ingerując przy tym w każdą ze sfer aktywności społecznej. Dlatego też część obywateli – przytłoczonych ogromem problemów, które poprzednio były jakoś rozwiązywane przez państwo – popadła w apatię i uległa „pokusie totalitarnej”. Stąd bierze się oczekiwanie i chęć zrzucenia odpowiedzialności na „silnego człowieka” (vide: Lech Wałęsa w latach 1991–1995), który może obiecać porządek, spokój i pozory pewności jutra. Te negatywne postawy nasilają się w miarę przechodzenia od dużych zbiorowości wielkomiejskich do małych społeczności lokalnych (wiejskich i małomiasteczkowych). Mamy więc z grubsza podział na Polskę wielkomiejską i lokalną; (Jałowiecki, Warszawa 1989).

Drugim ograniczeniem rozwoju demokracji lokalnej, obok inercji społeczności lokalnych, są ciągle istniejące przeszłościowe wzory sprawowania władzy na szczeblu lokalnym. Dwoisty charakter minionej komunistycznej władzy lokalnej, która w praktyce była ekspozyturą centrum w terenie, spowodował wielostronną demoralizację nie tylko samej władzy, ale także elit lokalnych, które starały się realizować swoje interesy za pomocą strategii adaptacyjnej, polegającej na omijaniu, a nawet łamaniu prawa. Działo się tak dlatego, że obowiązujące prawo było (a niekiedy jest i nadal) sprzeczne z interesem społeczności lokalnych. Tego rodzaju funkcjonowanie lokalnych elit władzy czyniło prawo w istocie zbędnym. Toteż przedstawiciele władzy gminnej nie znali prawa (tak jest czasami i obecnie), które powinno regulować i kontrolować ich działania. Istniejąca sytuacja wymuszała niejako powstawanie i funkcjonowanie rozbudowanej sieci wzajemnych powiązań, niekiedy o charakterze mafijnym. Zmiana tej sytuacji i zdemontowanie wieloletniej siatki powiązań korupcyjnych jest zadaniem niezwykle trudnym i długotrwałym. Należy więc nie tylko zmienić sposób funkcjonowania gospodarki (przede wszystkim poprzez wprowadzenie w życie mechanizmów kontrolnych, ustalających i piętnujących związki wielkiego biznesu ze światem polityki), ale uczynić ją efektywną oraz rentowną; (Baczyński, Paradowska, 1999). W związku z tym należy zbudować również pośrednie struktury społeczne, przekształcić mentalność i sposoby wartościowania u większości społeczeństwa oraz stworzyć zupełnie nowy system władz lokalnych. Są to zadania na miarę kolejnych dziesięcioleci.

Jak najmniej interwencji państwa – to podstawowy postulat lokalności, który opiera się na zasadach demokracji, decentralizacji i samorządności. Taki model organizacji społecznej poza zaletami ma jednak również wady, na przykład nadmierny partykularyzm, który ujawnia się w funkcjonowaniu indywidualnych interesów przedstawicieli samorządów terytorialnych. Kolejnym niebezpieczeństwem są powstające niekiedy – również na szczeblu lokalnym – korupcjogenne układy zależności, działające na szkodę większości mieszkańców; (Baczyński, Paradowska, 1999). Czynnikiem niekorzystnym może być też nadmierna kontrola zachowań obywateli przez władze lokalne, które mają tu znacznie większe możliwości niż aparat państwowy. Jednak mimo tych zagrożeń ustrój samorządowy, podobnie jak demokracja, jest najlepszy ze wszystkich niedoskonałych systemów organizacji społecznej, jakie dotychczas wymyśliła ludzkość, poczynając od starożytności – sofistów, Demokryta, poprzez konstruktywną krytykę demokracji ateńskiej dokonaną przez Platona i Arystotelesa do współczesności.

Podsumowując, a równocześnie korespondując z ustaleniami zawartymi w pracach Bohdana Jałowieckiego, Kazimierza Sowy, Piotra Dutkiewicza i Grzegorza Gorzelaka oraz Jerzego Bartkowskiego, Andrzeja Kowalczyka i Pawła Świaniewicza; (Jałowiecki, Warszawa 1989; Sowa Warszawa 1988; Świaniewicz, Warszawa 1989; Kowalczyk Lublin 2007; Dutkiewicz, Gorzelak, Warszawa 1988; Bartkowski, Kowalczyk, Świaniewicz, Warszawa 1990), lokalność określić można jako światopogląd polegający na wysokiej ocenie konkretnego miejsca na ziemi, czyli ojczyzny prywatnej, w której zaczyna się, ale nie kończy świat. Lokalność to: • zasada stanowienia o sobie, w odniesieniu do szerszych społeczności terytorialnych; • zasada socjalizacji młodego pokolenia nie poprzez scentralizowane instytucje państwowe, ale poprzez aktywny udział w różnorodnych lokalnych zrzeszeniach, w tym oświatowych, kulturalnych i sportowych; • odrzucenie takich wartości współczesnej cywilizacji, jak standaryzowana konsumpcja i jednorodna kultura masowa; • dążność do różnorodności w sposobie zaspokojenia potrzeb i rozwój rozmaitych subkultur; • życie we względnej bliskości i harmonii z przyrodą w przeciwieństwie do nieludzkiej egzystencji w sztucznym środowisku betonowych bloków; • odpowiedzialność osobista i współodpowiedzialność za swój los, własnej rodziny i społeczności lokalnej.

Lokalność można traktować jako pewną ideologię, która stanowi podstawę programów rozwoju lokalnego. Polega na inicjatywie i aktywnym środowiskowym uczestnictwie ludzi zamieszkujących konkretne terytorium i będących członkami społeczności lokalnej. Rozwój lokalny, jaki opisałem wcześniej – za Bohdanem Jałowieckim;– dokonuje się w czterech płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, obywatelskiej (społecznej), kulturalnej i identyfikacji (tożsamości). Warunkiem jego zaistnienia jest silne zaangażowanie członków społeczności. Pełna decentralizacja i idąca w ślad za nią, aktywna demokratyzacja nie powiodą się, jeżeli przekonanie o konieczności samorządnego kierowania własnymi sprawami, nie stanie się podstawą myślenia i działania zdecydowanej większości społeczności lokalnych (Jałowiecki, Warszawa 1989).

4. Układy lokalne

Przypomnijmy, społeczności lokalne prawie zawsze (poza latami zniewolenia komunistycznego) były, obok rodziny, podstawowym elementem struktury społecznej, natomiast ich instytucjonalnym i politycznym wyrazem stała się gmina. Społeczności lokalne zorganizowane w gminę władają określonym terytorium, stanowiąc względnie zamknięty system – układ lokalny. Niejako ponad nim, w innej przestrzeni, rozgrywała się historia wydarzeń makrostrukturalnych – toczyły się wojny, powstawały i upadały rządy, kształtowały się i upadały wielkie organizmy polityczne. W układach lokalnych czas biegł wolniej. Były one sceną, na której rozgrywały się prawie niezauważalnie procesy zmiany i rozwoju. Społeczności lokalne dostawały się na karty historii jedynie sporadycznie, wtedy, gdy spłot korzystnych, a częściej niekorzystnych okoliczności wciągał je w wir wydarzeń toczących się w innej skali. Instytucje zewnętrzne ingerowały w życie społeczności lokalnych dość przypadkowo i tylko wtedy miały one szansę znaleźć się na kartach historii.

Kim więc jest społeczność lokalna? Odwołując się do ustaleń Jerzego Szackiego; (Szacki, Kraków 1994) należy stwierdzić, że termin ten – jeżeli sięgniemy do źródłosłowa angielskiego (community), niemieckiego (Gemeinschaft) czy francuskiego (la communauté) – ma szerszy

zakres znaczeniowy, aniżeli stosowana w języku polskim „społeczność lokalna”. Oznacza prawie każdą zbiorowość, dlatego odpowiada równocześnie zbiorowości bądź społeczności terytorialnej i wspólnocie. Jest to ustalenie o tyle ważne, że w sensie problemowym i metodologicznym badacze powinni uświadamiać sobie różnice w rozstrzygnięciach definicyjnych rodzimych i obcojęzycznych po to, by uniknąć nieporozumień i niejasności w stosowaniu ujęć porównawczych.

W związku z powyższym stwierdzeniem uzasadnione jest przywołanie dokonanego przez George’a A. Hillery’ego syntetycznego uporządkowania literatury przedmiotu; (Szacki Jerzy, Kraków 1994). Autor, budując na tej podstawie definicję community, przydaje społeczności lokalnej trzy uniwersalne cechy: terytorium, interakcję społeczną i istnienie trwałej więzi między członkami.

Sięgając do rodzimych ustaleń, przywołam rozumienie „społeczności lokalnej” zaproponowane przez Kazimierza Sowę. Zgodnie z jego definicją jest to „taka społeczność, która zajmuje nie jakąś przestrzeń lokalną, ale przestrzeń konkretną, posiadającą własną nazwę i własną miejscową tradycję społeczną. Jest ona wspólnotą szczególną, zajmującą zawsze konkretną lokalną przestrzeń osadniczą. Społeczność lokalna jest niezbywalnym elementem organizacji życia społecznego społeczeństw należących do europejskiego kręgu kulturowego, a rozwój społeczny nie może polegać na eliminowaniu roli tego typu zbiorowości w życiu społecznym”; Natomiast „układ lokalny” Kazimierz Sowa definiuje jako miejsce zamieszkiwane przez samorządną społeczność; (Sowa, Warszawa 1988). Przyjmując taką definicję należy pamiętać, że współcześnie niewiele miejscowości odpowiada przyjętemu kryterium. Jak pisze Bohdan Jałowiecki, „układów lokalnych nie można traktować jako izolowanych w całości, należy je rozpatrywać jako elementy szerszego systemu – regionu, państwa czy kontynentu. Układ lokalny jest ściśle powiązany z układami wyższego rzędu (Jałowiecki, Warszawa 1989).

Dla zrozumienia wieloaspektowej istoty układów lokalnych niezbędne jest wyróżnienie i określenie płaszczyzn ich funkcjonowania. Przypomnijmy, za Bohdanem Jałowieckim; stwierdzenie, że można wyróżnić pięć podstawowych płaszczyzn funkcjonowania i współoddziaływania układów lokalnych: polityczną, gospodarczą, społeczną, kulturową oraz identyfikacji (tym samym tożsamości) (Jałowiecki, Warszawa 1989).

W odniesieniu do płaszczyzny politycznej można powiedzieć, że sposób sprawowania władzy i polityczna organizacja społeczeństwa należą do podstawowych uwarunkowań funkcjonowania układów lokalnych. Sposób sprawowania władzy można opisać za pomocą dwubiegunowej pary sytuacji modelowej: demokracja – autokracja, natomiast organizację polityczną państwa można scharakteryzować za pomocą dychotomicznej skali: centralizacja – decentralizacja. Wyłania się więc ważne pytanie: Czy istnieje jakiś istotny związek między sposobem sprawowania władzy i polityczną organizacją społeczeństwa; związek, który może wzmacniać bądź osłabiać warunki do powstawania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego?

W odniesieniu do powyższego pytania, w myśli społecznej spotykamy zróżnicowane stanowiska. Jedni uczeni uważają, że niezbędnym warunkiem demokracji jest decentralizacja, centralizacja natomiast jest wyrazem autokratyzmu i prowadzi nieuchronnie do despotyzmu i totalitaryzmu. Stanowisko takie pobrzmiewa w poglądach między innymi George’a H. Meada i Charlesa Alexisa de Tocqueville’a; (Szacki Jerzy, Kraków 1994). Inni

uczeni sądzą, że demokratyczny albo autokratyczny sposób sprawowania władzy może być względnie niezależny, ponieważ są to w zasadzie sfery odrębne. Pogląd taki przewija się od starożytności do współczesności w stanowiskach między innymi Platona i Arystotelesa, poprzez Monteskiusza, do Vilfredo Pareto; (Szacki Jerzy, Kraków 1994. Demokracja jest związana z szerokim dostępem społeczeństwa do władzy poprzez jego reprezentantów, natomiast centralizacja i decentralizacja dotyczy zagadnienia terytorialnej organizacji państwa i nadania władzy państwowej różnorodnych uprawnień wobec tegoż społeczeństwa. System centralistyczny polega na skupieniu władzy w jednym ośrodku, który decyduje we wszystkich sprawach – nie tylko podstawowych – dotyczących społeczeństwa jako całości i jego poszczególnych członków; odbiera tym samym ludziom inicjatywę, poczucie odpowiedzialności oraz wywołuje postawy roszczeniowe w stosunku do tego ośrodka, czyli uniemożliwia rozwój i funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Centralizacja powoduje odpolitycznienie społeczeństwa i spadek zainteresowania sprawami publicznymi, co jest zaprzeczeniem demokracji. Jest to sprzeczne z podstawowymi zasadami społeczeństwa obywatelskiego w podwójnym sensie: a) odbiera obywatelom możliwość zajmowania się własnymi sprawami; b) uniemożliwia utożsamianie się z władzą, która w ten sposób staje się władzą narzuconą, tym samym niechcianą.

Centralizacja sprzyja atomizacji społeczeństwa, gdyż poszczególne jednostki, pozbawione możliwości reprezentowania swoich interesów, stają samotnie „twarzą w twarz” z centralnym ośrodkiem władzy i jej biurokracją, co w konsekwencji prowadzi do dezorganizacji tkanki społecznej. Ważne potrzeby i interesy poszczególnych obywateli i grup społecznych nie mogą być zaspokojone, gdyż w systemie centralistycznym konkretnych ludzi i społeczności zastępuje abstrakcyjna jednostka statystyczna. Przy takim funkcjonowaniu społeczeństwa decentralizacja jest niezbędnym, chociaż nie jedynym warunkiem demokracji i społeczeństwa obywatelskiego. Konieczny jest bowiem szeroki zakres współuczestnictwa obywateli we władzy na wszystkich jej szczeblach; (Jałowiecki, Warszawa 1989).

Ujmując całościowo ustalenia dotyczące płaszczyzny politycznej układów lokalnych można powiedzieć, że im więcej decentralizacji, tym samym demokracji, tym korzystniejsze warunki do powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym.

Biorąc pod uwagę płaszczyznę gospodarczą, należy zauważyć, że konflikty w skali lokalnej dotyczą między innymi problemu konsumpcji zbiorowej, czyli ilości i jakości dóbr świadczonych bezpośrednio lub pośrednio przez państwo i jego agendy. Konieczność głębokich i rzeczywistych, nie tylko pozornych, reform gospodarki jest oczywista i dla większości społeczeństwa zrozumiała. Bez przeprowadzenia tych reform nie ma możliwości wzrostu dynamiki społeczności i układów lokalnych, nie ma tym samym warunków i możliwości do powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Występuje tu istotna korelacja między płaszczyzną polityczną a gospodarczą.

Patrząc na problem z perspektywy społecznej należy podkreślić, że ważnym czynnikiem różnicowań społeczności lokalnych są także etniczne cechy populacji. W sytuacji, gdy dany układ lokalny zamieszkują dwie lub więcej grupy etniczne, jego zróżnicowanie nabiera nowego wymiaru; Społeczność lokalna, podobnie jak każda zróżnicowana struktura, jest układem konfliktogennym, w którym występuje często silna konfrontacja globalnych i lokalnych interesów. Konflikt globalny, wynikający ze sprzeczności interesów warstwowych, ma jednak w społecznościach lokalnych odmienny charakter i związany jest ze specyfiką

regionu bądź układów lokalnych. Z uwagi na znaczną spójność społeczności, liczne i silne powiązania rodzinne, sąsiedzkie i towarzyskie, stanowiące o układach lokalnych są niewątpliwie środowiskiem korzystnym dla funkcjonowania więzi nieformalnych, które są ważnym elementem powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Ważną sferą funkcjonowania układów lokalnych jest płaszczyzna kulturowa (cywilizacyjna). Mieści się na continuum, począwszy od konwenansu obyczajowego i zwyczajowego, poprzez lokalną twórczość, aż do źródeł twórczej inspiracji, wykraczającej dość często poza konkretny układ lokalny. Konwenans pełni dwie istotne funkcje. Z jednej strony kontrolną, zakazując określonych zachowań w danym miejscu i czasie, z drugiej natomiast pełni funkcję symboliczno-identyfikującą, która pozwala określić miejsce jednostki w danej społeczności; (Jałowiecki, Warszawa 1989). Wyraźne odchylenia w zachowaniach są traktowane jako zamach na symboliczną integrację społeczności lokalnej. Z punktu widzenia podmiotu konwenans opiera się na wewnętrznym przymusie przestrzegania reguł i obawie przed możliwą negatywną reakcją lokalnego środowiska. Konwencjonalizacja zachowań jest jedną z charakterystycznych cech układów lokalnych, a zarazem czynnikiem ich zróżnicowania, nie wpływa jednak silnie na powstawanie i rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

Ostatnia wreszcie, ale bardzo ważna wartość lokalna – to sfera symboliczno-przedstawieniowa miejsca oraz źródeł identyfikacji i tożsamości jednostki w układzie lokalnym, którą – jak już wspominałem – Stanisław Ossowski nazywa „ojczyzną prywatną”. Ten psychiczny charakter zależności jest szczególnie silny. Miejsce urodzenia i lat dziecięcych wiąże i często na zawsze kulturowo zakorzenia. Proces identyfikacji nie ogranicza się do ziemi rodzinnej. Ludzie zmieniają miejsce swojego zamieszkania i przenoszą się w swoim życiu nie tylko z miejscowości do miejscowości w ramach rodzinnego kraju, ale wybierają również niekiedy obczyznę. Za każdym razem warunkiem zorganizowania sobie płaszczyzny codziennego życia jest poznanie i przynajmniej śladowe przyswojenie przestrzeni i społecznych układów lokalnych w niej rozprzestrzenionych. Tak było między innymi z zabużańskimi osadnikami zasiedlającymi po drugiej wojnie światowej dzisiejsze województwa Polski północno-zachodniej, południowo-zachodniej i północno-wschodniej. Wpływa to dość silnie na kształtowanie warunków do powstania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Społeczność układu lokalnego, poprzez powtarzalny charakter kontaktów, nie jest anonimowa. Pozostaje dość duży margines swobody dla kontaktów społecznych, sprzyjający tworzeniu i rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego.

5. „Społeczeństwo obywatelskie” w ujęciu socjologicznym

Przywoływane powyżej „społeczeństwo obywatelskie” jest dość niedookreśloną kategorią pojęciową. Pomimo to podejmę próbę ustalenia określeń, które pozwalają na jej definiowanie. Przykładowo: Grażyna Skąpska pisze, że „idea społeczeństwa obywatelskiego jest głęboko zakorzeniona w kulturze europejskiej. Jej początki można znaleźć w Arystotelesowej koncepcji społeczeństwa jako przedsięwzięcia etycznego realizującego się we wspólnocie politycznej. Swój wkład w teorię społeczeństwa obywatelskiego wnieśli również stoicy, formułując koncepcję jednakowych dla wszystkich ludzi, rozumowo odkrywanych uniwersalnych praw naturalnych. Instytucją nadającą ramy funkcjonowania społeczeństwu wolnych i równych obywateli była grecka agora. Jest to pierwowzór sfery publicznej.

Niemale zasługi dla uformowania się nowożytnej koncepcji społeczeństwa obywatelskiego ma dzieło św. Tomasza z Akwinu, zwłaszcza jego teoria suwerenności człowieka oparta na koncepcji niezbywalnych praw z boskiego nadania oraz idea prawa niesłusznego uzasadniająca społeczne prawo do nieposłuszeństwa wobec władzy"; (Skąpska, Warszawa 2005).

Nowożytna myśl społeczna wnosi do refleksji nad kategorią pojęciową „społeczeństwo obywatelskie” trzy podstawowe orientacje. Pierwsza z nich wiąże się bezpośrednio z klasycznym liberalizmem w filozofii społecznej, szczególnie filozofią moralną szkockiego Oświecenia oraz teorią umowy społecznej; w tym nurcie dotyczy również filozofa z Królewca – Immanuela Kanta. W tym miejscu konieczne należy także wspomnieć o amerykańskim konstytucjonalizmie, w którym przewijają się idee tego nurtu. Orientacja druga, zapoczątkowana przez niemieckiego filozofa Georga Wilhelma Friedricha Hegla, znalazła swoją egzemplifikację w myśli filozoficznej i społecznej Karola Marksa i jego kontynuatorów, przede wszystkim Antonia Gramsciego. W najbliższym nam czasowo okresie (XX wiek) dominuje orientacja, która eksponuje przede wszystkim znaczenie debaty publicznej, a jej twórcą i głównym przedstawicielem jest niemiecki socjolog Jurgen Habermas; (Skąpska, Warszawa 2005).

Należy podkreślić, że termin „społeczeństwo obywatelskie” jest silnie powiązany z kształtowaniem się doktryny suwerenności i podmiotowości społecznej, a także instytucji służących ich ochronie. Swoją aktualny renesans kategoria pojęciowa „społeczeństwo obywatelskie” zawdzięcza w znacznej mierze transformacji ustrojowej/systemowej w Europie środkowo-wschodniej przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Grażyna Skąpska cytuje Charlesa Taylora, który pisał: „wyciągnięty z lamusa termin posłużył przede wszystkim do opisu społeczności Europy Wschodniej”; (Skąpska, Warszawa 2005).

Od początku okresu transformacji ustrojowej/systemowej zaczęły się pojawiać refleksje i rozważania badaczy oraz dyskusje i debaty polityków, dotyczące kondycji społecznej, politycznej i kulturowej polskiego społeczeństwa; Jednym z podstawowych tematów, które przewijały się w rozważaniach i dyskusjach w tym czasie, była próba ustalenia: w jakim zakresie i kierunku społeczeństwo polskie będzie się rozwijało i jakie, w związku z tym, przesłanki wskazują, że będzie to kierunek przemian rodzimego życia społecznego, zmierzający ku społeczeństwu obywatelskiemu; (Misztal, Lublin 2011).

W odniesieniu do powyższych ustaleń powstają i rozwijają się koncepcje rozumienia społeczeństwa obywatelskiego jako istniejącego poza sferą czystej polityki (przykładowo: wspomniany wcześniej trzeci sektor, mający postać zrzeszeń, stowarzyszeń i fundacji o charakterze non profit, tym samym również różne odmiany wolontariatu). Rozumiane w ten sposób i realizowane w praktyce społeczeństwo obywatelskie jest przeciwstawieniem dwóch biegunów, tym samym zachowaniem równowagi między nimi, czyli państwowym/centralnym systemem sprawowania władzy a spontanicznymi inicjatywami, mającymi swoje usankcjonowanie w oddolnych mechanizmach samoorganizacji społecznej; (Skąpska, Warszawa 2005). Nie do przecenienia jest również udział samorządu terytorialnego w kształtowaniu wspólnot lokalnych, w tym społeczeństwa obywatelskiego.

Za Grażyną Skąpską przywołam określenie „społeczeństwa obywatelskiego” w rozumieniu Edwarda Shilsa, który „definiuje społeczeństwo obywatelskie przez odniesienie do tradycji

zbiorowej samoświadomości jako podstawy suwerenności i podmiotowości społecznej sprawującej normatywną, regulującą funkcję wobec ekonomii i państwa. Doktryny odwołujące się do pojęcia społeczeństwa obywatelskiego koncentrują się jednak również wokół kwestii podmiotowości i suwerenności indywidualnej, niezależnie od zagadnienia czynników warunkujących społeczną kooperację i rozwój suwerennego społeczeństwa”; (Skąpska, Warszawa 2005).

Kategoria pojęciowa „społeczeństwo obywatelskie” w polskiej myśli socjologicznej ostatniego ćwierćwiecza bywa rozumiana i interpretowana bardzo różnie, w związku z tym, jest inspiracją dla odmiennych nurtów teoretycznych w tym zakresie. Na wieloznaczność problemową i semantyczną tego określenia wskazuje przykładowo Jerzy Szacki pisząc (stosując przy tym interesującą ekwilibrystkę słowną), że przywołana przeze mnie kategoria pojęciowa „społeczeństwo obywatelskie” jest niedookreśloną kategorią pojęciową. Pomimo tego historyk myśli społecznej uznaje, że „jest to termin niepokojąco wieloznaczny – pojęcie, które jest w widoczny sposób «niedoteoretycznione» i socjologicznie «niedorozwinięte»”; (Szacki, Kraków 1994). Prowadzi to do wielu odmiennych ujęć tego samego zjawiska, jakim jest społeczeństwo obywatelskie. Nie sprzyja to budowaniu definicji tego terminu, szczególnie definicji operacyjnych; (Misztal, Lublin 2011).

Powyższe zastrzeżenia pozwalają z dystansem intelektualnym podchodzić do różnorodnych prób określenia i definiowania „społeczeństwa obywatelskiego”. Świadomy zagrożeń i pułapek semantycznych w tym względzie Piotr Gliński próbuje poszukiwać złotego środka między odmiennościami w historycznym ujęciu. Z jednej strony, odwołuje się do przeszłościowej tradycji w ujmowaniu tej kategorii pojęciowej, z drugiej – nawiązuje do jej współczesnych kontekstów znaczeniowych; (Gliński, 2012). Na konglomerat najbardziej istotnych cech dookreślających społeczeństwo obywatelskie składają się – według Piotra Glińskiego – przede wszystkim: „miejsce w pośredniej strukturze pomiędzy grupami o charakterze pierwotnym (np. rodzina) a wielkimi zbiorowościami (państwo lub społeczeństwo polityczne wg koncepcji Gramsciego); poziomy, sieciowy charakter więzi społecznych; wolność i niezależność aktorów obywatelskich; dojrzałość zbiorowych tożsamości społecznych; otwartość w znaczeniu nadawanych przez Poppera; status akceptacji społecznej; akceptacja podstawowych zasad demokratycznych; szacunek dla prawa w połączeniu z zasadą obywatelskiego nieposłuszeństwa; aktywność w wymiarze indywidualnym i zbiorowym; tolerancja na wysokim poziomie; ład etyczny wyrażający się w respektowaniu zasady sprawiedliwości społecznej i godnego życia; cnoty obywatelskie; w wymiarze pośrednim osiąganie publicznych korzyści poprzez realizację własnych interesów, a w bezpośrednim – cechy pozwalające na budowanie pozytywnych relacji międzyludzkich we wspólnocie; poczucie posiadania reprezentacji politycznej i «sprawstwa obywatelskiego»; określony poziom kultury obywatelskiej; zasada pomocniczości (subsidiarności); pewien poziom kapitału społecznego (uogólniona zasada wzajemności i społecznego zaufania”; (Gliński, 2012). Zaprezentowana definicja, jak należy sądzić, najwszechstronniej spełnia podstawowe zasady definicji operacyjnej określenia „społeczeństwo obywatelskie”.

Biorąc pod uwagę eksploracje prowadzone w Polsce w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w ostatnim piętnastolecu, przy współudziale organizacji pozarządowych (trzeciego sektora), należy uwzględnić szerszy kontekst funkcjonowania analizowanego terminu. Zgodnie z ustaleniami przyjętymi (poprzez badania prowadzone w ramach

trzeciego sektora) przez Radę Indeksu Społeczeństwa Obywatelskiego, społeczeństwo obywatelskie określa się jako „przestrzeń na zewnątrz rodziny, władzy państwowej czy obszaru regulowanego mechanizmami rynkowymi, w której ludzie dobrowolnie zrzeszają się, aby działać na rzecz wspólnego dobra”; Na podstawie przywołanej definicji można powiedzieć, że jest to taki obszar aktywności społecznej, który niekoniecznie należy utożsamiać ze społeczeństwem w podstawowym jego rozumieniu i bez konieczności wypełnienia założeń aksjologicznych dotyczących obywatelskości.

Istotne jest również dostrzeżenie, że teorie dotyczące społeczeństwa obywatelskiego mają swoje osadzenie w koncepcji podmiotu społecznego, identyfikowanego z podmiotem moralnym. W odniesieniu do tego, podejmują także kwestie etyczne powiązane z kooperacją w wolnym i niezależnym politycznie społeczeństwie, będącym wspólnotą wolnych i suwerennych obywateli oraz całości społecznych na poziomie podstawowym (przede wszystkim gminy). W związku z tym jest to problematyka cnót obywatelskich – jak to określa Maria Ossowska w swoim dziele „Etos rycerski i jego odmiany”; (Ossowska, Warszawa 1986). – oraz postaw obywatelskich, a także wartości etycznych samego społeczeństwa obywatelskiego. „Socjologiczne teorie społeczeństwa obywatelskiego koncentrują się – obok problemów zbiorowej samoświadomości oraz więzi obywatelskich – na zagadnieniach władzy i społecznej partycypacji w procesach podejmowania decyzji, organizacji społecznej oraz pluralizmu, a także roli tradycji obywatelskich”; (Skąpska, Warszawa 2005).

Przywołany już wcześniej Jurgen Habermas podjął próbę rekonstrukcji teorii społeczeństwa obywatelskiego i jest to najpoważniejsza, a równocześnie najbardziej heurystyczna próba w najnowszej myśli społecznej/socjologicznej. Jak pisze Grażyna Skąpska, w rozważaniach Jurgena Habermasa „punktem wyjścia są [...] koncepcje sfery publicznej oraz racjonalności społecznych dyskursów i instytucji. Sfera publiczna, zdaniem Habermasa, pełni w społeczeństwie funkcje pośredniczące między społecznie przeżywanym porządkiem wartości, norm i instytucji a procesami podejmowania decyzji politycznych i ekonomicznych. Istnieniu suwerennego społeczeństwa obywatelskiego zagraża instrumentalna racjonalizacja i biurokratyzacja współczesnych systemów państw opiekuńczych, rozwój gospodarki kapitalistycznej i przekształcanie prawa w narzędzie realizacji zadań zbiurokratyzowanego systemu. Procesy te powodują zanik warunków do dyskursu publicznego a w związku z tym zanik sfery publicznej, wycofywanie się społeczeństwa do sfery prywatnej. W związku z tym postuluje Habermas odbudowę więzi obywatelskich oraz sfery publicznej przez zmianę reguł funkcjonowania nowoczesnego państwa, podporządkowanie instytucji politycznych i prawa regułom racjonalności komunikacyjnej, polegającym na maksymalnym poszerzaniu możliwości partycypacji i społecznej komunikacji”; (Skąpska, Warszawa 2005).

W zakończeniu tego punktu chcę odnieść się jeszcze do kategorii pojęciowej „dialog obywatelski” i jej związków ze „społeczeństwem obywatelskim”. Pierwsza jest pierwotna w odniesieniu do drugiej, tym samym jakby jest w niej zawarta. W związku z tym nie można mówić o prawidłowym rozwoju i funkcjonowaniu społeczeństwa obywatelskiego bez dialogu obywatelskiego. Wśród podstawowych znaczeń dialogu obywatelskiego wskazuje się na dziewięć podstawowych sposobów jego rozumienia i interpretowania, z których dla funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego najważniejsze są: dobre rządzenie, rządzenie bez rządu oraz nowe zarządzanie publiczne. Należy w tym miejscu podkreślić, że rozwój dialogu obywatelskiego jest bardzo ważnym czynnikiem procesu „uspołecznienia

państwa” i jego instytucji przedstawicielskich, co najmniej tak samo ważnym, jak udział organizacji obywatelskich w prawidłowej realizacji zadań publicznych; (Misztal, Lublin 2011). Wojciech Misztal, prezentując szerokie i wąskie rozumienie dialogu obywatelskiego, wskazuje na jego inkluzywne i ekskluzywne ujęcia. Według niego, w pierwszym ujęciu znajduje on swoje ugruntowanie w demokratycznie ukształtowanej sferze publicznej jako jedna z podstawowych form dyskursu publicznego. Jego inkluzywny charakter pozwala zaangażowanym obywatelom dyskursu publicznego na wzięcie udziału w debacie publicznej i wyrażanie poglądów dotyczących (w ich przekonaniu) istotnych problemów obecnych we wspólnej przestrzeni życia społecznego. W ten sposób powstaje możliwość wpływu obywateli na kształt opinii publicznej i charakter podejmowanych decyzji. W literaturze przedmiotu bardziej rozpowszechnione jest ujęcie ekskluzywne, opierające się instytucjonalnemu rozumieniu dialogu obywatelskiego. Dla demokracji uczestniczącej jest on tym, czym dialog społeczny dla gospodarki rynkowej. Stanowi instrument komunikowania i negocjowania interesów różnych grup społecznych. Stwarza szansę dla organizacji pozarządowych na odegranie istotnej roli w sferze funkcji przypisanych społeczeństwu obywatelskiemu: usług, innowacji, rzecznictwa obywatelskiego, rzecznictwa politycznego, ekspresyjną oraz socjalizacyjną rolę w sferze demokratycznej, a także rolę wspólnotowo twórczą. Dialog obywatelski jest formą partycypacji obywatelskiej, która stanowi fundament rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz wspierania zmian ustrojowych. Jest narzędziem umacniania roli organizacji pozarządowych i samej idei demokracji partycypacyjnej”; (Misztal, Lublin 2011).

6. Ku społeczeństwu obywatelskiemu w ramach społeczności lokalnych

Przypomnijmy, że w procesie przekształceń stosunków społecznych i obywatelskich w naszym kraju jedną z najważniejszych spraw jest odbudowanie więzi ponadrodzinnych, poprzez rozwój wszelkiego rodzaju zrzeszeń oraz rozwój samorządu lokalnego na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego. Jest to budowa zarówno szkoły współrzędzenia, jak i demokracji. Lokalność, a w ślad za tym budowa społeczeństwa obywatelskiego, jest w Polsce nie tylko alternatywną koncepcją rozwoju dla „odgórnego” kierowania społeczeństwem, ale niejako potrzebą na miarę czasów. Bez rozbudzenia i kształcenia postaw lokalnych nie może być mowy o odbudowaniu więzi społecznych decydujących o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego. Jednak przy częściowym powrocie do postkomunistycznej świadomości (czytaj: mentalności) naszego społeczeństwa, dialog obywatelski nie jest zadaniem łatwym. Utrudniają to również - jak wspominałem wcześniej - zachowania władzy, deprawującej społeczeństwo poprzez swoją arogancję, skorumpowanie i koniunkturalizm w działaniu; wszak „ryba psuje się od głowy”. Samorząd lokalny i przejęcie spraw własnego środowiska przez mieszkańców zainteresowanych zmianą od podstaw nie zawsze jest marzeniem większości społeczności lokalnych. Jest to istotna bariera na drodze do budowania zróżnicowanego społeczeństwa obywatelskiego. Jak najmniej interwencji państwa – to podstawowy postulat lokalności, który opiera się na zasadach demokracji, decentralizacji i samorządności; sprzyja to silnie budowaniu społeczeństwa obywatelskiego.

Taki model organizacji społecznej na szczeblu lokalnym, poza licznymi zaletami, ma również wady. Przykładowo: nadmierny partykularyzm, który ujawnia się w funkcjonowaniu indywidualnych interesów przedstawicieli samorządów lokalnych. Innym niebezpieczeństwem są powstające i rozwijające się niekiedy również na szczeblu lokalnym korupcjogenne układy zależności, działające na szkodę społeczności lokalnej, tym samym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Czynnikiem niekorzystnym może być też nadmierna kontrola zachowań obywateli przez władze lokalne, które mają znacznie większe możliwości niż aparat państwowy. Pomimo tych zagrożeń ustrój samorządowy jednak, podobnie jak demokracja, jest najlepszy ze wszystkich niedoskonałych systemów organizacji społecznej, które dotychczas ludzkość wymyśliła, poczynając od starożytności – sofistów, Demokryta, poprzez konstruktywną krytykę demokracji ateńskiej dokonaną przez Platona i Arystotelesa, do współczesnego stwierdzenia Winstona Churchilla, że demokracja jest paskudnym systemem społecznym, ale dotychczas ludzkość niczego lepszego nie wymyśliła.

W podsumowaniu przypomnijmy, że lokalność określić można jako światopogląd polegający na wysokiej ocenie konkretnego miejsca na ziemi, czyli ojczyzny prywatnej (inaczej: małej ojczyzny), w której zaczyna się, ale nie kończy świat. Z socjologicznej perspektywy należy stwierdzić, że lokalność sprzyjająca rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego; jest to: a) zasada stanowienia o sobie, w odniesieniu do szerszych społeczności terytorialnych; b) zasada socjalizacji młodego pokolenia poprzez aktywny udział w różnorodnych lokalnych zrzeszeniach (między innymi oświatowych, kulturalnych i sportowych); c) odrzucenie takich wartości współczesnej cywilizacji, jak standaryzowana konsumpcja i jednorodna kultura masowa; d) dążność do różnorodności w sposobie zaspokojenia potrzeb i rozwój rozmaitych subkultur; e) życie we względnej bliskości i harmonii z przyrodą, w przeciwieństwie do nieludzkiej egzystencji w sztucznym środowisku betonowych bloków; f) odpowiedzialność i współodpowiedzialność za los własny, własnej rodziny i społeczności lokalnej; (Jałowiecki, Warszawa 1989; Sowa Warszawa 1988; Dutkiewicz, Gorzelak, Warszawa 1988; Bartkowski, Kowalczyk, Świaniewicz, Warszawa 1990).

W odniesieniu do powyższych końcowych ustaleń można stwierdzić, że pełna decentralizacja i idąca w ślad za nią aktywna demokratyzacja nie powiodą się, jeżeli przekonanie o konieczności samorządnego kierowania własnymi sprawami nie stanie się podstawą myślenia i działania zdecydowanej większości społeczności lokalnych. Jest to jeden z podstawowych warunków, którego spełnienie w sposób istotny przyczyni się do dalszego, efektywnego budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

BACZYŃSKI, J. a PARADOWSKA, J. Bierz i pozwól brać, „Polityka” nr 51, 1999.

BARTKOWSKI, J., KOWALCZYK, A. a ŚWIANIEWICZ, P. Strategie władz lokalnych. Warszawa 1990.

DUTKIEWICZ, P. a GORZELAK, G. Problemy rozwoju lokalnego. Warszawa 1988.

52	ARTICLES Adam SOSNOWSKI	Socjologiczne ujęcie wielowymiarowości lokalności w społeczeństwie obywatelskim. Wybrane aspekty	
----	----------------------------	---	--

FUKUYAMA, F. Wielki wstrząs. Warszawa 2000.

GIEŁŻYŃSKI, W. Lokalizm: samosprawdzająca się utopia, „Państwo i Kultura Polityczna”, t. V, 1988.

GLIŃSKI, P. Idealna wizja polskiego sektora obywatelskiego. Jak mogłoby być i dlaczego tak nie jest? „Trzeci Sektor” nr 26, 2012.

GOĆKOWSKI, J. a JAŁOWIECKI, B. Związani z miastem, Wrocław 1970.

JAŁOWIECKI, B. Rozwój lokalny. Warszawa 1989.

JAŁOWIECKI, B. a SZCZEPAŃSKI, M. S. Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej. Tychy 2002.

JAN PAWEŁ II. Przekroczyć próg nadziei. Lublin 1994.

KOWALCZYK, S. Teorie społeczeństwa obywatelskiego, w: Nowoczesność, ponowoczesność. Społeczeństwo obywatelskie w Europie, red. Sławomir Partycki. Lublin 2007.

ŁOJKO, E. Socjologiczny problem samorządności lokalnej, w: Samorząd terytorialny i rozwój lokalny, red. Andrzej Piekara, Zygmunt Niewiadomski. Warszawa 1992.

MALIKOWSKI, M. Lokalność, t. II. Warszawa 1999.

MISZTAŁ, W. Dialog obywatelski we współczesnej Polsce. Lublin 2011.

OSSOWSKA, M. Etos rycerski i jego odmiany. Warszawa 1986.

OSSOWSKI, S. Z zagadnień psychologii społecznej, w: Dzieła, t. III. Warszawa 1967.

SKĄPSKA, G. Społeczeństwo obywatelskie, t. V. Warszawa 2005.

SOWA, K. Lokalizm, centralizm, rozwój społeczny, „Zeszyty Politologiczne”, nr 5. Warszawa 1988.

SZACKI, J. Lokalizm po komunizmie. Kraków 1994.

SZCZEPAŃSKI, M. Cnoty obywatelskie w lokalnej społeczności. Między społeczną wiarygodnością a wiarołomnością, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4. 2001.

SZCZEPAŃSKI, M. Pokusy nowoczesności. Polskie dylematy rozwojowe. Katowice 1992.

ŚWIANIEWICZ, P. Społeczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce. Warszawa

1989.

THOMAS, W. I. a ZNANIECKI, F. Chłop polski w Europie i Ameryce, t. I. Warszawa 1976.

TURSKA, A. Anomalia działań zbiorowych w społeczności lokalnej. Warszawa 1990.

WÓDZ, J. Poczucie przynależności lokalnej – niektóre czynniki konstytutywne. Katowice 1989 (maszynopis powielany).

WÓDZ, J. a WÓDZ, K. Dylematy budowania społeczeństwa obywatelskiego – refleksja z badań empirycznych, „Przegląd Socjologiczny” nr 1–2, 2005.

ZIÓŁKOWSKI, J. Socjologia i planowanie społeczne. Warszawa 1972.

ZIÓŁKOWSKI, M. Społeczeństwo obywatelskie, transformacja i tradycja we wspólnotach lokalnych, w: Państwo, samorząd i społeczności lokalne; Piotr Buczkowski „in memoriam”, red. Krzysztof Bondyra, Marek S. Szczepański, Paweł Śliwa. Poznań 2005.

Kontakt

Prof. dr hab. Adam Sosnowski
Emerytowany Rektor
Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomii w Olsztynie

THE FIRST STEP IN THE INSTITUTIONALIZATION OF VISEGRAD COOPERATION: THE INTERNATIONAL VISEGRAD FUND (2000-2021)

Georgina Szabó¹

Abstract

The central theme of my work is the International Visegrad Fund (IVF), which is the first step in the institutionalization of the Visegrad Cooperation. My goal is primarily to present the creation, goals, operation, and results of this organization, for which, I must first explain the main antecedents of the creation of the Visegrad Cooperation and the peculiarities of its operation. The Visegrad Cooperation, established in 1991, acts as an intergovernmental interest conciliation forum that has not been institutionalized. It is run by annual rotating presidencies and meetings held by representatives - of different levels - of the Member States, which allow it to have flexible and voluntary based cooperation and the conciliation of shared interests between the Member States before meetings of international organizations, thus acting more effectively. The primary task of the International Visegrad Fund, established in 2000, with headquarters in Bratislava, is to support cultural, educational, scientific, and research activities and mobility between the Member States, using the financial means at its disposal, which it implements primarily in various grants and scholarships. Today, it operates not only in the Visegrad region, but it formed a cooperation with other countries. Of these, it provides significant subsidies to the states of the Eastern Partnership and Western Balkans. The scope of duties of the Fund and the financial background required for this are constantly expanding, which is a good indication of the organization's success.

Keywords

Visegrad, cooperation, Fund, institutionalization, operation

Introduction

With the disintegration of the bipolar world order, the Soviet Union lost its leadership position in the East-Central-European region, which led to the rearrangement of the geopolitical status region-wide. (Bujnová, 2006: 49) The Euro-Atlantic integration and distancing from the Soviet Union have become the decisive aspiration of foreign diplomacy in the later

1 Eötvös Loránd University – Faculty of Humanities

56	ARTICLES Georgina SZABÓ	The first step in the institutionalization of visegrad cooperation: The international visegrad fund (2000-2021)	
----	----------------------------	--	--

Visegrad countries (Orosz, 2011: 431). As a result of this, following the 1989/1990 regime change, the circumstances have become favorable for the emergence of new cooperation based on the free collaboration of sovereign countries (Szilágyi, 2010: 2).

The President of the Czechoslovak Republic, Václav Havel, proposed in the Polish Sejm on 25 January 1990 to convene a meeting with Poland and Hungary, soon held in Bratislava. The forum's focus was the economic and political transition and the topic of security policy. The reasons for this were that, at the time, the Warsaw Pact and the CMEA still existed, and Soviet troops were stationed in the territories of all three participating countries. Their main goal was to establish a united position against the Soviet Union, paying particular attention to the withdrawal of Soviet troops as soon as possible (Boros, 2003: 75).

In 1990, Hungary's primary focus was the operation of the Quadragonale, established in 1989 in Budapest, (Kopeček, 2005: 110) with the participation of Austria, Yugoslavia, Hungary and Italy (Győri Szabó, 2011: 345). However, when it became clear that a significant part of the problems, such as the situation of the Hungarian minority in Slovakia, could only be resolved bilaterally, and with the break-up of Yugoslavia, the implementation of the operation was halted, so Hungary also began to focus on Visegrad Cooperation (Kopeček, 2005: 110).

A Central European summit was also held on April 9, 1990, as Havel said, to "coordinate our return to Europe" (Dunay, 1997: 12). However, no agreement was reached on the agenda for the meeting, which resulted that only with the accession of Czechoslovakia, the Quadragonale was expanded into the Pentagonale as a result of the meeting. Nevertheless, it can be observed that during this broader meeting, a separate discussion was held between the leaders of Czechoslovakia, Poland, and Hungary (Dunay, 1997: 12–13).

In 1990, these countries disagreed on several topics with each other. One prime example is the Warsaw Pact, which many believed should be terminated as soon as possible. However, when communicating with the Soviet leadership, the countries became uncertain about how openly they dared to take their opinions (Dunay, 1997: 13).

The Visegrad Cooperation

Following the 1975 Helsinki Final Act, some significant milestones in the struggle of Central European intellectuals for human rights can be observed in all three states. Among them, we could mention the Czechoslovak opposition Charter '77 movement, the creation of the Polish Solidarity trade union in 1980, and the reburial of the martyrs of the 1956 Hungarian Revolution in 1989. Succeeding these precedents, at the beginning of 1990, the now freely elected leaders of Czechoslovakia, Poland and Hungary united against the communist system and took a joint stand in favor of maintaining their solidarity with each other (Jeszenszky, 2021: 9).

On 19 November 1990, (Jeszenszky, 2003: 332) in the framework of the Conference on Security and Cooperation in Europe, the signing of the Paris charter (Gazdag, 2004: 198) took place, during which Hungarian Prime Minister József Antall raised the idea of a potential meeting, which by his envisages could be held in Visegrad early next year. The first preliminary meeting of foreign ministers took place on 21 January 1991, which

attracted widespread interest (Jeszenszky, 2003: 332). Subsequently, an informal meeting was held in Budapest in early February 1991. As a result, on 15 February 1991, in the city of Visegrad, the Visegrad Declaration, could be signed (Szilágyi, 2010: 2) by the Czech and Slovak Federal Republic, the Republic of Poland, and the Republic of Hungary. (Visegrad Declaration, 1991) Following the historical precedent of a royal meeting in Visegrad in 1335, it was József Antall who proposed the name Visegrad Cooperation (Szilágyi, 2010: 2).

The Visegrad Declaration is essentially a political declaration. Due to the absence of international legal norms, (Kiss, 1991: 6) compliance cannot be enforced. Despite the general wording and the lack of binding force, cooperation objectives have been mainly achieved (Rusnák, 2003: 45).

On the occasion of the Visegrad meeting, in addition to József Antall, Czechoslovak President Václav Havel and Polish President Lech Walesa represented the states (Takács, 2006: 141). In addition to establishing the cooperation, they also decided on the name Visegrad Cooperation after József Antall raised it based on historical antecedents. They defined that the main aim of the cooperation was to achieve European integration, (Szilágyi, 2010: 2) which they desired to fulfill later, primarily through admission into two international organizations. The North Atlantic Treaty Organization (NATO) was considered essential for security policy, (Tarasovič, 2011: 72) and the European Community (EC) was imperative for political and economic cooperation (Grúber, Törő, 2010: 52). Recognizing the need for the implementation of European integration, the three countries have also set out their goal to distance themselves as soon as possible from the Eastern policy pursued by members of the Warsaw Pact and the CMEA (Jeszenszky, 2003: 333). However, care was taken not to set the terms of cooperation too strictly since that could easily have led to a reduction in the willingness to cooperate. That is why only common goals were put on paper at the time, and the alliance was created as a mere forum for consultation (Hamberger, 2010: 43). Therefore, the cooperation was not institutionalized. Its functionality was managed by its three later, from 1 January 1993 – with the separation of Czechoslovakia – by its four-member States, (Szilágyi, 2010: 3) which ensured its operation through regular meetings of representatives (Paroubek, 2006: 14). They agreed that the Heads of Government would hold annual meetings and, if necessary, Foreign Ministers and experts would consult with each other (Takács, 2006: 141). The main argument against the establishment of an institutional system was that it could hinder accession to Western institutions (Orosz, 2011: 434). In reality, one of the reasons for the lack of institutionalization was that the newly independent states wanted to relinquish their sovereignty as little as possible (Boros, 2003: 77) for the sake of regional cooperation (Dunay, 1997: 22). As for the created close cooperation, members repeatedly stated that it was not directed against anyone else (Láng, 1991: 4).

It was favorable for Visegrad states that Gorbachev soon announced the abolishment of the military organization of the Warsaw Pact (Jeszenszky, 2003: 333) and the termination of the CMEA without a successor. Both institutions were dissolved as of 1 July 1991 (Győri Szabó, 2011: 349). Therefore, the Visegrad countries have successfully overcome the first obstacle – even if many external other factors played a role in this – the abolition of the Warsaw Pact and the liquidation of the CMEA have been achieved. In addition, an agreement was reached to withdraw the Soviet troops (Boros, 2003: 76).

58	ARTICLES Georgina SZABÓ	The first step in the institutionalization of visegrad cooperation: The international visegrad fund (2000-2021)	
----	----------------------------	--	--

The 1991 Visegrad Declaration stated only that „The cooperation of the signatories will be realized through meetings and consultations held at various levels and in various forms” (Visegrad Declaration, 1991).

On 14 May 1999, a declaration entitled Contents of Visegrad Cooperation was adopted in Bratislava, (Bujnová, 2006: 50) setting out the structure of intergovernmental cooperation. According to this, the presidential tasks were provided to each country on a rotating basis with a one-year mandate in the following order: the Czech Republic, Poland, Hungary, and Slovakia. The prime ministers hold a formal meeting in the country holding the presidency each year about the main issues and an informal discussion. Other members of the government shall consult as necessary. The Secretaries of State for Foreign Affairs meet twice a year, the primary purpose of which is to prepare the Prime Ministers' meetings and develop draft recommendations for the strategy to be followed in the cooperation. The ambassadors meet at least four times a year in the country holding the presidency and primarily discuss the status of the Visegrad Cooperation. The Visegrad coordinators meet twice a year, as needed, alternately in each country. Their main task is to coordinate the cooperation and prepare meetings between the Secretaries of States and the Prime Ministers (Contents, 1999).

An annex to this document was adopted on 29 June 2002 in Esztergom, clarifying the role of the V4 presidency and setting out certain principles within the external and internal dimensions of cooperation. The latter stated that meetings of experts could take place at any time as necessary and that it was not required to convene them in the current Presidential country. The ministries themselves can organize the cooperation between the individual ministries. Concerning the country holding the presidency, it was stated that a document must be drawn up at the beginning of the presidency about its priorities. Then expert consultations must be initiated in this regard. The Prime Ministers will later assess the implementation of the document at their summit and, if necessary, take the crucial political decisions in this regard (Annex, 2002).

An essential role in the functioning of cooperation is that the Visegrad countries often coordinate their position before the meetings of international organizations - e.g., EU, NATO, Council of Europe – of which they are members as well (Szilágyi, 2010: 5). As a result of this, for example, in 2016, they could harmonize their position regarding the refugee crisis before attending the European Council conference (Joint Statement of the Heads of Governments, 2016).

The Visegrad Three, on 21 December 1992, in Krakow, signed the Central European Free Trade Agreement (CEFTA), (Jeszenszky, 2003: 336) which established a multilateral free trade area between its members, (Dunay, 1997: 20) with a view to developing economic cooperation between the Member States (Kopeček, 2005: 111). CEFTA aimed at the gradual dismantling of barriers of trade between the Visegrad countries over a period of ten years, (Inotai, 1993: 10) partly due to association agreements with the EU, which resulted in higher tariffs between the Visegrad countries than with other countries (Illés, 1992: 23).

CEFTA is organisationally independent of the Visegrad Cooperation, (Orosz, 2011: 435) although only these countries could initially be members of the zone. This rule was amended in 1995 because of the admission of Slovenia (Takács, 2006: 142). As a result, the organization was expanded with Slovenia in 1996, Romania in 1997, Bulgaria in 1999,

Croatia in 2002, Macedonia in 2006, Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Moldova, Serbia and Montenegro in 2007 (Orosz, 2011: 436). An increase in trade flow accompanied the organization's expansion but, at the same time, hindered the deepening of cooperation (Dunay, 1997: 30).

On 4 July 2003, members agreed that the CEFTA membership of those Member States that joined the EU would automatically be repealed (Arday, 2015: 3). Thus, with the accession of the Visegrad countries to the EU in 2004, the founders lost their membership in the organization, and today it continues to operate in another region in the Balkans without them (Orosz, 2011: 436).

On 9 June 2000, the prime ministers signed a declaration of the establishment of the first real institution in the cooperation, the International Visegrad Fund (IVF), (Szilágyi, 2010: 3) which was based in Bratislava (Hamberger, 2010: 45).

In 2015, the Visegrad Four set up a non-governmental body, the Visegrad Patent Institute, (The Visegrad Group (V4), 2015) intending to strengthen regional cooperation between the Member States in the field of intellectual property and innovation (Declaration of the Prime Ministers, 2021). The organization began operations on 1 July 2016, its headquarter is located in Budapest, but it also has offices in the other Contracting States. The organization can be seen as a kind of international research and preliminary examination body. The Visegrad countries, citizens of Serbia and Lithuania, and others with headquarters located in these countries can utilize it. The organization performs a kind of preliminary examination task concerning patent claims, which allows the applicant to assess the realistic chances of patenting or remedying any shortcomings in the patent application. However, patents can still only be granted by entitled national or regional patent offices (Visegrádi Szabadalmi, 2022).

The Member States have deliberately rejected the expansion of Visegrad Cooperation (Bujnová, 2006: 54). Still, they have not ruled out the possibility of cooperating with other countries, groups of nations, and regional organizations on specific issues within the framework of the V4 + format (Grúber, Törő, 2010: 60).

Since the organization is not institutionalized, there is no guarantee that the Visegrad countries will be able to reach a common position on the questions that arise or will be able to demand cooperation. From time to time, issues arise in which member states have different opinions. If we think about the past period, the Czech Republic and Slovakia distanced themselves from Hungary primarily because of its politicization towards Brussels, and Poland because of its relationship with Russia (Jeszenszky, 2021: 12). In the past, however, the member states were always able to set aside these kinds of differences of opinion. They usually seek to assert their common interests by adopting and issuing a declaration (Szilágyi, 2010: 5). Of the regional co-operations, the Visegrad Four are not the first to insist on the interest of the reconciling nature of the organization. They have developed a similar system (Szűcs, Hollandia, 2005: 23) – among others – through joint meetings serving somewhat modeling the Benelux countries (Jeszenszky, 2003: 334) and the countries of the Nordic Council (Horváth, 2005: 209).

Collaborations similar to the Visegrad Group

The Benelux States and the Nordic Council may have served as a model for both the Baltic States and the Visegrad Cooperation in the process of forming their regional cooperation. The annually changing rotating presidency system, the little attention paid to institutionalization, the consultative nature of the forums, the deliberate rejection of further enlargement, the need to create a kind of free trade zone between its members, the prior consultation of the positions to be taken in the European Union are all such factors, which – although with occasional differences due to the specificities of the organizations, but – clearly characterizes, or at one time described the collaboration of all four association. This exemplary role is reinforced by the fact that occasionally direct meetings were held between these organizations, in the beginning often transferring integration experiences. The establishment of cooperation between the Benelux countries (Belgium, the Netherlands, and Luxembourg) dates back to the agreement of establishing the customs union on 5 September 1944 (Circular, 1944). This was followed by the Treaty on the Benelux Economic Union, signed in The Hague on 3 February 1958, which aimed at ensuring the free movement of people, goods, capital, and services, and a coordinated solution to economic, financial, and social issues. (Benelux) After the GATT and the EEC began to take over the cooperation tasks in the 1950s, negotiations between the Member States became contingent and formal for a long time. Its activities were re-evaluated after the end of the Cold War, albeit with different objectives, (Szűcs, Hollandia, 2005: 24) in 1992, an agreement was reached between the three states to give a political dimension to cooperation (Szűcs, A kisállamiság, 2005: 94–95). The three Member States have set up a consultation system, which will allow them to reconcile their views before multilateral negotiations, to represent their interests more effectively (Szűcs, Hollandia, 2005: 23). Cooperation between the countries of Northern Europe dates back to the founding of the Northern Association in 1919, followed by the establishment of northern cooperation after the Second World War, for which, as a forum, the Nordic Council was established in 1952 with the participation of four countries, Denmark, Iceland, Norway, and Sweden, (Horváth, 2005: 209) to which Finland joined in 1955 (Urkuti, 2005: 524). Since 1970, the Faroe Islands and the Åland Islands, since 1984, Greenland has also been represented in the cooperation. (The history of the Nordic Council) Cooperation took place only at the interparliamentary level, no supranational institutional system was established (Horváth, 2005: 209). Its headquarter is based in Helsinki (Boden, 2001: 445). In 1971, the Nordic Council set up a secretariat, which has been operating in Copenhagen since 1996. (The history of the Nordic Council). In accordance with the annually rotating presidency followed by the Nordic Council, (Blahó, Prandler, 2014: 445) meetings are held in different Member States each year. However, it has no real decision-making power. It can only make recommendations to the governments of the Member States (Horváth, 2005: 209). The Nordic Investment Bank was established in Helsinki in 1975, (The history of the Nordic Council) and in October 1999, the five Scandinavian states opened a joint embassy in Berlin. (The history of Nordic co-operation) Its activities mainly cover economic, legal, social policy, cultural, and transport coordination topics. Thanks to the work

of the Nordic Council, passport controls between the Member States were abolished in 1952, and in 1954, the common labor market was created to ensure the free movement of workers across borders. In 1962, in the Helsinki Agreement, they decided to expand their cooperation in the legal, cultural, financial, social, transport, and environmental protection fields. In 1966, the idea of establishing the Northern Economic Community (NORDEK) was modeled based on the EEC. However, some Member States have decided that they wish to join the European Communities, and because of this, the idea did not become a reality (Horváth, 2005: 209). The fall of the Berlin Wall in 1989 and the collapse of the Soviet Union in 1991 reshaped the region's political map. In 1994, Finland, Norway, and Sweden held referendums on membership of the European Union, as a result, Finland and Sweden became members of the Organization on 1 January 1995. However, Norway voted no. (The history of Nordic co-operation) However, as members of the EU, the northern European states have also maintained the importance of their cooperation. Their consultation forums are a good opportunity for them to develop a common position on the European Union topics (Horváth, 2005: 209).

In 1971, following the example of the Nordic Council, the Nordic Council of Ministers, based in Oslo, was established with the same membership. This, like the Nordic Council, implements intergovernmental cooperation in the same areas. However, the difference is that its decisions are binding on the Member States (Horváth, 2005: 209).

We can also mention the cooperation of the Baltic States (Estonia, Latvia, and Lithuania), which operated for the first time between the two world wars from 1934 to 1940, (Boden, 2001: 443) then brought back to life at the time of the collapse of the Soviet Union (Horváth, 2005: 76). The Baltic states decided in the late 1980s that they start developing closer cooperation to achieve the following common goals: national self-determination rights, state sovereignty, independence, demilitarization of the territory, economic protection, common market, coordinated foreign policy and foreign trade, and the establishment of a common information system. To this end, the Baltic Council was established in July 1989, and its primary task was to make decisions that sought to promote the independence of states. Following the international recognition of the independence of the Baltic States, the Baltic Assembly was established in Tallinn on 8 November 1991 (History. Formation). A free trade agreement was signed between the three states on 13 September 1993, (History. International inclusion) which governed customs duties and quantitative restrictions between the Member States (Boden, 2001: 443). In October 1993, the Baltic Assembly turned to NATO with the request to work out the conditions for the accession of the Baltic States. In 1994, formal talks with the European Union also began. In the same year, by Scandinavian pattern, the Baltic Council of Ministers was created to ensure cooperation between executive bodies (History. International inclusion). The period up to 2004 in the life of co-operation was fundamentally about joining NATO and the European Union (History. European). The period 2005–2007 was about setting new directions after joining NATO and the EU. During this time, the most important areas of cooperation were: education, research, culture, environment protection, information technology, common labor market, and migration (History. Institutional reforms). The Baltic Assembly operates in a consultative nature only. Its decisions have no binding force (History. European). The secretariat of the organization ensures its continuous operation (Secretariat).

62	ARTICLES Georgina SZABÓ	The first step in the institutionalization of visegrad cooperation: The international visegrad fund (2000-2021)	
----	----------------------------	--	--

Targets and operation of the International Visegrad Fund

The objectives of the Fund are defined as follows: „The objectives of the Fund shall be pursued through financial support of activities, in particular in the following areas:

- promotion and development of cultural cooperation;
 - promotion and development of scientific exchanged, research and cooperation in the field of education between the Contracting Parties;
 - promotion and development of exchanges between young people;
 - promotion and development of cross-border cooperation;
 - promotion and development of tourism of the Contracting Parties” (Agreement, 2000).
- Another objective of the Fund was to strengthen relations between the Contracting Parties, the development of cooperation, and the joint presentation of these states in third countries (Agreement, 2000).

The governing bodies of the Fund include the Conference of Ministers of Foreign Affairs and the Council of Ambassadors. The Executive Director and their Deputy shall be responsible for implementing the decisions, while the Secretariat shall perform the administrative tasks (Szilágyi, 2010: 6).

The Conference of Ministers of Foreign Affairs shall appoint its president from among its members for a term of one year. The presidency shall rotate among the contracting states in the order of the English alphabet. The Conference of Foreign Ministers shall determine the amount of the contribution and the due date for each of the Contracting Parties. In addition, it approves the plans for the activities of the Fund, the budget of the Fund, the annual statements, clearance, and the Rules of Procedure of the Secretariat, which also has the right to amend. The Council of Ambassadors may also submit a proposal to amend the latter. It shall take its decisions unanimously. It shall hold at least one meeting a year to review the implementation of the assigned tasks. The time and place of the meeting shall be scheduled by the President of the Conference of Ministers of Foreign Affairs (Agreement, 2000).

The Council of Ambassadors – based on statements and reports submitted by the Executive Director – shall prepare a program of activities of the Fund, a draft budget, and a report on the implementation of the previous year's program and the use of the budget, which are submitted for approval to the Conference of Ministers of Foreign Affairs. It shall take its decisions unanimously. It meets at least once every six months but meets more frequently if it is necessary to achieve its targets. The Chairperson of the Council of Ambassadors shall decide on the place and time of the meeting. They adopt the Rules of Procedure, but the Conference of Ministers of Foreign Affairs approves it (Agreement, 2000).

The Executive Director, who also has a deputy, is responsible for implementation. They are both appointed by the Conference of Ministers of Foreign Affairs for a term of three years and are eligible for re-election once. The rules and guidelines for the activities of the Executive Director are set by the Conference of Ministers of Foreign Affairs and the Council of Ambassadors. The Executive Director attends meetings of the Council of Ambassadors with the role of advisor. Administrative tasks are performed by the Secretariat, which the Executive Director also heads. The official language used by the Fund is English (Agreement, 2000).

The activities of the Fund shall be financed by contributions from the Contracting Parties and other financial sources approved by the Council of Ambassadors. The amount of the first annual contribution to be paid equally by the Contracting Parties shall be 250 thousand euros per country, altogether 1 million euros (Agreement, 2000).

Its budget has been raised several times since then. At the 2001 Prime Ministerial Summit in Krakow, the Visegrad countries decided to double their contribution to the Fund to 500 thousand euros each, for a total of 2 million euros (Prime Ministers meeting, 2001). A few weeks later, a meeting of culture ministers in Wrocław called for at least a third of the amount paid into the Fund to be spent on cultural projects (Communiqué, 2001).

In 2004, the mechanism for allocating the Fund's resources was changed, and from then on, beneficiaries can no longer come only from one of the Visegrad states. At this time, significant resources were reallocated to support the countries of the Eastern Partnership and the Western Balkans (Strážay, A visegrádi, 2011: 43).

At present „The Fund does so by awarding €8 million through grants, scholarships and artist residencies provided annually by equal contributions of all the V4 countries. Other donor countries (Canada, Germany, the Netherlands, South Korea, Sweden, Switzerland, the United States) have provided another €10 million through various grant schemes run by the Fund since 2012” (About Us).

The International Visegrad Fund in other regions

IVF plays an important role in developing the relations of the Visegrad Four with other countries (Strážay, Visegrad, 2011: 27).

The Visegrad countries spoke in support of the Eastern Partnership countries – Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, Armenia, and Ukraine (Joint Statement of Ministers, 2012) – and in 2008 also expressed the view that the EU should take favorable steps regarding the initiative in deepening its relations with these countries. This is mainly done by helping to bring these states closer to EU standards, and it was seen feasible by supporting the creation of a deeper free trade zone. To this end, the Visegrad countries also considered it necessary to establish an institutional structure (Joint Statement of the Foreign Ministers, 2008).

The V4s have decided to forge ever-closer ties with partner countries, promoting stability, good governance, and economic development in those countries. (Joint Statement of the Foreign Ministers, 2010) The V4s also provide financial support to these countries through the International Visegrad Fund. Within IVF, a new program called Visegrad 4 Eastern Partnership (V4EaP) has been launched to „In order to support political and socio-economic reforms in the partner countries, facilitating comprehensive approximation towards the European Union, strengthening the regional cooperation among the Eastern European partners and enhancing institutional capacity and civil society” (The Visegrad Group, 2012). An additional 1 million euros has been set aside for this purpose in the Fund's budget from 2012 onwards (Strážay, Visegrad, 2011: 30).

Through the Fund, outside of the V4EaP program and within the framework of the Visegrád + programs, the Visegrad countries support democratization and transformation processes in other countries. The V4 also holds regular consultations with Western Balkans (WB)

64	ARTICLES Georgina SZABÓ	The first step in the institutionalization of visegrad cooperation: The international visegrad fund (2000-2021)	
----	----------------------------	--	--

countries – Albania, Bosnia and Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro, and Serbia - to support socio-economic transformation and the process of European integration (Joint Statement of the Heads of Governments, 2015).

Following the example of the Visegrad Fund, in 2017, the six Western Balkan countries established the Western Balkans Fund (WBF), in which the Visegrad countries provided significant assistance, in part through the Fund. The organization undertook to support social projects to develop civil relations in which applicants from several Western Balkan countries are involved (Márky, 2018: 71).

The main programs of the International Visegrad Fund

The International Visegrad Fund has launched various programs, thanks to which it can provide multiple grants to potential beneficiaries. An essential consideration in assessing multilateral initiatives is the number of project partners from the Visegrad countries that the applicant has. Its minimum is regulated separately for each program.

The Visegrad Strategic Grants program has objectives such as promoting sustainable cooperation between the Visegrad countries, serving the development of civil society, or promoting the Visegrad region by supporting unique projects. Any legal entity worldwide can apply for this, but it can only be awarded to multilateral initiatives (Rules for Visegrad Strategic Grants).

The Visegrad Grants program seeks to promote sustainable cooperation between the Visegrad countries by supporting ideas. Any legal entity in the world can also apply for this support. Still, only multilateral initiatives can win, and preference during the assessment will be given to applications from the Visegrad countries (Rules for Visegrad Grants).

Within the Visegrad + Grants program, the Visegrad countries provide support through the Fund to the Eastern Partnership and the Western Balkans. The aim is to support the development of the target countries, which is partly ensured by the transfer of know-how and good practices. The Fund sets thematic priorities regarding the focus of sponsored projects. Any legal entity worldwide can apply to this, but it can only be awarded to multilateral initiatives. In the course of the assessment, the target countries and the Visegrad countries will be given priority (Rules for Visegrad+ Grants).

Scholarship programs are another vital part of IVF activity (Strážay, Visegrad, 2011: 28).

The Visegrad Scholarship Program was established within the Fund to support academic exchange programs and support the education of V4 nationals and foreign nationals in the Member States. It aims to support the mobility of students and researchers between countries (Rules of the Visegrad Scholarship). Following this model, the V4EaP Scholarship Program is intended to provide education for citizens of the Eastern Partnership countries in the Visegrad countries (Rules of the V4EaP Scholarship).

In 2020, the Fund received 817 eligible applications from 16 countries, which resulted in the award of 143 scholarships for 311 semesters at the cost of 1 million 200 thousand Euros. (2020 Annual) In this respect, it is spectacular that most scholarship applications in 2020 came from Eastern Partnership countries, which resulted in 71 scholarships for the region, 66 for the Visegrad countries, and 6 for the Western Balkans (2020 Annual).

Visegrad University Studies Grants is a program that can provide support to certain higher education institutions, research centers, and organizations to organize education on specific topics focusing on the Visegrad countries. This means a series of lessons or lectures on a given topic. It is a one-time grant to those selected University departments, schools, or faculties that submit a completed curriculum for the planned course/program. If applications are from the Eastern Partnership, they will be processed under the program named V4EaP Visegrad University Studies Grant (Rules for the Preparation).

Summary

The Visegrad Cooperation acts as a forum for intergovernmental conciliation of interests between the Member States. Due to its consultative nature, it cannot reach a common ground between the Member States on all issues that arise. Still, the lack of a flexible institutional framework and decisions with binding power contributes to the fact that it has been operating for more than three decades, despite possible differences of opinion, and provides the Member States with the opportunity to take collective action to achieve common goals.

It can be observed, both in the Visegrad Cooperation and in the International Visegrád Fund, that their member states technically lack strong attacks against them in the press and in other media platforms. Although it happens sometimes, that the current political differences between individual member states put cooperation temporarily in the background, in general, it can be stated, that the majority of the main political parties and movements do not doubt the importance of Visegrad Cooperation.

The establishment of the International Visegrad Fund was the first real institution of the cooperation, which was designed to bring V4s closer to people, primarily by supporting projects of non-governmental organizations, local municipalities, universities, and other public institutions (Strážay, Visegrad, 2011: 22). The Fund has successfully handled this task. In 2011 the Visegrad Cooperation, on the occasion of its 20th anniversary, issued a statement within it that assessed the IVF's work in supporting 10-year civil, cultural, scientific, educational, and innovative projects, which were found successful (The Bratislava Declaration, 2011).

This is quantified by the statement issued on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Fund in 2020, according to which, until this date „The International Visegrad Fund has supported close to 6000 grant projects and nearly 4500 semesters of individual scholarships in total worth exceeding 96 million euros, owing to the significant contributions of the four founding states” (Declaration of the Ministers, 2020). The approved aid is mostly evenly distributed among the Member States over the 20 years from 2000 to 2020, according to the following proportions: the Czech Republic 20.41%, Poland 20.39%, Slovakia 20.13%, and Hungary 19.94%. The rest of the subsidies are related to other areas outside the Visegrad Four: the Eastern Partnership countries account for 12.87%, the Western Balkans for 3.52%, and the other countries for 2.74% (2020 Annual). In a statement issued on 17 February 2021 to mark the 30th anniversary of the Visegrad Cooperation, the Prime Ministers of the Member States reaffirmed the growing role

of the Fund, „which allowed our civil society representatives to implement more than 6000 common projects in Central Europe, the Eastern Partnership region and the Western Balkans, and to strengthen the mobility and cooperation between our students, scientists, innovators, artists as well as local authorities” (Declaration of the Prime Ministers, 2021). At the same time, the goals to be achieved were formulated as follows: „Declare our willingness to increase from 2022 the annual budget of the International Visegrad Fund to 10 million euros in order to enable the further development of its operational activities in the area of youth mobility („Generation V4”) and to increase its visibility in order to promote the V4 among future generations” (Declaration of the Prime Ministers, 2021). The International Visegrad Fund can therefore be considered a successful organization. Its objectives and the programs needed to achieve them are constantly expanding, just like the size of the available financial background, which is essential for this success.

References

2020 Annual Report of the International Visegrad Fund. [online]. Available from: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/shared-prod/visegradfund.org/uploads/2021/09/V4_annual-report-2020_online.pdf. (Downloaded 14 April 2022).

About Us. Visegrad Fund. [online]. Available from: <https://www.visegradfund.org/about-us/the-fund/>. (Downloaded 6 April 2021).

Agreement concerning the establishment of the International Visegrad Fund, 2000. [online]. Available from: https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/uploads.mangoweb.org/shared-prod/visegradfund.org/uploads/2018/12/IVF_statute.pdf. (Downloaded 2 April 2021).

Annex to the Content of Visegrad Cooperation, 2002. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/cooperation/annex-to-the-content-of>. (Downloaded 2 April 2021).

Benelux. [online]. Available from: https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/c28bd41d-7e26-48bf-b9a6-1cce7cc5eb70/Resources#3bc2b8e0-cb9a-4640-91a6-d2cafb9c0cdc_en&overlay. (Downloaded 15 April 2022).

Circular letter from Paul Henri Spaak (London, 9 September 1944). [online]. Available from: https://www.cvce.eu/en/education/unit-content/-/unit/026961fe-0d57-4314-a40a-a4ac066a1801/c28bd41d-7e26-48bf-b9a6-1cce7cc5eb70/Resources#7360a69f-943d-442f-98a5-0feeb017a91_en&overlay. (Downloaded 15 April 2022).

Communiqué of the Meeting of Ministers of Culture of the Visegrad Group Countries in Wrocław (22-23 June 2001). [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/2001/communique-of-the>. (Downloaded 4 April 2021).

Contents of Visegrad Cooperation, 1999. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/cooperation/contents-of-visegrad-110412>. (Downloaded 2 April 2021).

Declaration of the Ministers of Foreign Affairs of the Czech Republic, Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the International Visegrad Fund (IVF), 2020. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/declaration-of-the-200609>. (Downloaded 6 April 2021).

Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the Occasion of the 30th Anniversary of the Visegrad Group, 2021. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2021/declaration-of-the-prime>. (Downloaded 4 April 2021).

History. European and transatlantic integration, 1995–2004. [online]. Available from: <https://www.baltasam.org/en/history/integration>. (Downloaded 15 April 2022).

History. Formation of the Baltic States' regional organisations, 1988–1991. [online]. Available from: <https://www.baltasam.org/en/history/pre-history>. (Downloaded 15 April 2022).

History. Institutional reforms of regional organisations, 2005–2007. [online]. Available from: <https://www.baltasam.org/en/history/institutional-reforms>. (Downloaded 15 April 2022).

History. International inclusion, 1992–1995. [online]. Available from: <https://www.baltasam.org/en/history/international-inclusion>. (Downloaded 15 April 2022).

Joint Statement of Ministers of Foreign Affairs of the Visegrad Group, Estonia, Latvia and Lithuania, 2012. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/joint-statement-v4-ee-lv-lt>. (Downloaded 4 April 2021).

Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group, 2010 [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/2010/joint-statement-of-the>. (Downloaded 4 April 2021).

Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group Countries and of Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania and Sweden, 2008. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/2008/joint-statement-of-the-110412-4>. (Downloaded 4 April 2021).

Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, 2016. [online]. Available from: <https://eu-brusszel.mfa.gov.hu/assets/64/81/24/95b164b97e2c57345a86225aa5cd650d2e48531a.pdf>. (Downloaded 14 April 2022).

Joint Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group Countries, 2015. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/joint-statement-of-the>. (Downloaded 4 April 2021).

Prime Ministers meeting in Krakow (1 June 2001). [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/2001/prime-ministers-meeting>. (Downloaded 4 April 2021).

Rules for the Preparation, Selection, Approval and Implementation of the Visegrad University Studies Grants. [online]. Available from: <https://www.visegradfund.org/archive/documents/visegrad-university-studies-grants/>. (Downloaded 5 April 2021).

Rules for Visegrad Grants. [online]. Available from: <https://www.visegradfund.org/archive/documents/visegrad-visegrad-strategic-grants/>. (Downloaded 5 April 2021).

Rules for Visegrad Strategic Grants. [online]. Available from: <https://www.visegradfund.org/archive/documents/visegrad-visegrad-strategic-grants/>. (Downloaded 5 April 2021).

Rules for Visegrad + Grants. [online]. Available from: <https://www.visegradfund.org/archive/documents/visegrad-visegrad-strategic-grants/>. (Downloaded 5 April 2021).

Rules of the Visegrad Scholarship Program. [online]. Available from: <https://www.visegradfund.org/archive/documents/visegrad-scholarship-program/>. (Downloaded 5 April 2021).

Rules of the V4EaP Scholarship Program. [online]. Available from: <https://www.visegradfund.org/archive/documents/visegrad-scholarship-program/>. (Downloaded 5 April 2021).

Secretariat. [online]. Available from: <https://www.baltasam.org/about-us/secretariat>. (Downloaded 15 April 2022).

The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group, 2011. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/2011/the-bratislava>. (Downloaded 2 April 2021).

The history of Nordic co-operation. [online]. Available from: <https://www.norden.org/en/information/history-nordic-co-operation>. (Downloaded 15 April 2022).

The history of the Nordic Council. [online]. Available from: <https://www.norden.org/en/information/history-nordic-council>. (Downloaded 15 April 2022).

The Visegrad Group Foreign Ministers' Joint Statement on the V4/IVF activities towards the Eastern Partnership, 2012. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/on-v4-ivf-activities-twrds-eap>. (Downloaded 4 April 2021).

The Visegrad Group (V4) Countries Establish a Joint Patent Institute, 2015. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/calendar/2015/the-visegrad-group-v4>. (Downloaded 4 April 2021).

Visegrad Declaration, 1991. [online]. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/documents/visegrad-declarations/visegrad-declaration-110412>. (Downloaded 1 April 2021).

Visegrádi Szabadalmi Intézet, 2022. [online]. Available from: https://www.vpi.int/images/documents/VPI_brochure_hu_2022.pdf. (Downloaded 14 April 2022).

ARDAY, L. Közép-Európa és a Visegrádi Négyek. *International Relations Quarterly*. [online]. 2015, vol. 6, no. 1, p. 1–5. Available from: http://www.southeast-europe.org/pdf/21/dke_21_m_eu_Arday-lajos_Kozep-Europa-es-a-Visegradi-Negyek.pdf. (Downloaded 7 April 2021).

BLAHÓ, A. and PRANDLER, Á. *Nemzetközi szervezetek és intézmények*. Budapest, 2014.

BODEN, M. *Krónika kézikönyv: Európa*. Budapest, 2001.

BOROS, F. A „visegrádi együttműködés” és perspektívája. *Külügyi Szemle*. [online]. 2003, vol. 2, no. 3, p. 73–99. Available from: https://library.hungaricana.hu/hu/view/KULUGY_KulugyiSzemle_2003/?pg=592&layout=s. (Downloaded 7 April 2021).

BUJNOVÁ, H. A visegrádi szerződés országainak geopolitikai helyzete. *Fórum Társadalomtudományi Szemle*. [online]. 2006, vol. 8, no. 2, p. 49–58. Available from: http://epa.oszk.hu/00000/00033/00025/pdf/f_t_szemle_2006-2_hb.pdf. (Downloaded 7 April 2021).

DUNAY, P. Regionális együttműködés Kelet-Közép-Európában: befektetés eredmény nélkül? *Külügyi Szemle*. [online]. 1997, vol. 3, no. 2, p. 10–41. Available from: https://library.hungaricana.hu/hu/view/KULUGY_KulugyiSzemle_1997/?pg=169&layout=s. (Downloaded 7 April 2021).

GAZDAG, F. Szövetségtől szövetségig: Magyarország útja a Varsói Szerződéstől a NATO-ig. In: GAZDAG, F. and KISS, J. László (eds.). *Magyar külpolitika a 20. században*. Budapest: 2004, 195–220.

GRÚBER, K. and TÖRŐ, C. A Visegrádi Négyek (V4) Európai Unión belüli együttműködésének szempontjai és eddigi tapasztalatai. [online]. *Külügyi Szemle*. [online]. 2010, vol. 9, no. 2, p. 52–70. Available from: https://library.hungaricana.hu/hu/view/KULUGY_KulugyiSzemle_2010/?pg=265&layout=s. (Downloaded 7 April 2021).

70	ARTICLES Georgina SZABÓ	The first step in the institutionalization of visegrad cooperation: The international visegrad fund (2000-2021)	
----	----------------------------	--	--

GYŐRI SZABÓ, R. *A magyar külpolitika története 1848-tól napjainkig*. Budapest, 2011.

HAMBERGER, J. Közép-Európa politikai dimenziójának megvalósítási kísérlete: a visegrádi együttműködés (V4). *Külügyi Szemle*. [online]. 2010, vol. 9, no. 2, p. 35–51. Available from: https://kki.hu/assets/upload/Kulugyi_Szemle_2010_02_Kezeep-Eurepa_politikai_di_.pdf. (Downloaded 7 April 2021).

HORVÁTH, J. (ed.). *Világpolitikai lexikon (1945–2005)*. Budapest, 2005.

ILLÉS, I. Hármaskönyvelés: A „visegrádi hármas” és a gazdasági dezintegráció. *Beszélő*. 1992, vol. 3, no. 45, p. 22–23.

INOTAI, A., DEZSÉRI, K. and SASS, M. Protekcionizmust az EK-től tanulhatnak a visegrádiak: Regionális szabadkereskedelelem: a válság nem erősíti az együttműködést. *Népszabadság*. 1993, 51, 189, 10.

JESZENSZKY, G. A „visegrádi gondolat” és az euro-atlanti integráció, In: GRÓH, G. and KODOLÁNYI, G. (eds.). *A rendszerváltozás a Magyar Szemlében. Válogatás 1992–2002*. Budapest, 2003, 330–337.

JESZENSZKY, G. Visegrád, The Unwritten Alliance. *Central European Papers*. [online]. 2021, vol. 9, no. 1, p. 9-15. Available from: <https://cep.slu.cz/pdfs/cep/2021/01/08.pdf>. (Downloaded 17 September 2022).

KISS, I. Normák és gesztusok. *Beszélő*. [online]. 1991, vol. 2, no. 8, p. 6. Available from: https://adtplus.arcanum.hu/hu/view/Beszelo_1991_1/?pg=229&layout=s. (Downloaded 14 April 2022).

KOPEČEK, M. Közép-Európa és a visegrádi együttműködés a cseh politikai gondolkodásban. *Limes*. [online]. 2005, vol. 17, no. 2, p. 103–120. Available from: https://www.academia.edu/37353772/K%C3%B6z%C3%A9p-Eur%C3%B3pa_%C3%A9s_a_visegr%C3%A1di_egy%C3%BCttm%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s_a_cseh_politikai_gondolkod%C3%A1sban_Limes_2_2005.pdf. (Downloaded 7 April 2021).

LÁNG, L. Végre, de mi végre? *Beszélő*. [online]. 1991, vol. 2, no. 8, p. 4–5. Available from: https://adtplus.arcanum.hu/hu/view/Beszelo_1991_1/?pg=227&layout=s. (Downloaded 14 April 2022).

MÁRKY, Z. Egyedi-e a V4? – regionális együttműködési minták az EU-ban. In: BALASKÓ, A. (ed.). *A visegrádi négyek jelentősége, struktúrája és értékei*. [online]. Budapest, 2018, p. 52–72. Available from: https://kki.hu/assets/upload/V4_konyv.pdf. (Downloaded 7 April 2021).

OROSZ, T. A visegrádi együttműködés rendszerváltás utáni rövid története. In: FRICZ, T. and OROSZ, T. (eds.). *Küzdelmes integráció. Az Európai Parlament és Magyarország 2004–2009*. Budapest, 2011, p. 431–452.

PAROUBEK, J. Visegrad Group Celebrates Its Fifteenth Anniversary. In: JAGODZIŃSKI, A. (ed.). *The Visegrad Group – A Central European Constellation*. [online]. Bratislava, 2006, p. 14–15. Available from: <https://www.visegradgroup.eu/download.php?docID=81>. (Downloaded 7 April 2021).

RUSNÁK, U. Visegrád: múlt és jövő között. *Beszélő*. [online]. 2003, vol. 8, no. 3, p. 45–48. Available from: https://adtplus.arcanum.hu/hu/view/Beszelo_2003_1/?pg=170&layout=s. (Downloaded 14 April 2022).

STRÁŽAY, T. A visegrádi négyek és a Nyugat-Balkán – az inspiráció új forrásainak nyomában. *Pro Minoritate*. [online]. 2011, vol. 20, no. 3, p. 39–44. Available from: <https://prominoritate.hu/wp-content/uploads/2019/05/ProMino11-3-04-Strazay.pdf>. (Downloaded 7 April 2021).

STRÁŽAY, T. Visegrad – Arrival, Survival, Revival. In: DANČÁK, B. et al. (eds.). *Two Decades of Visegrad Cooperation. Selected V4 Bibliography*. Bratislava, 2011, p. 14–38.

SZILÁGYI, I. M. A visegrádi országok együttműködése. *Szolgáti Tudományos Közlemények*. 2010, 14, p. 1–11.

SZÚCS, A. A kisállamiság nagy kihívásai: Luxemburg. In: KISS, J. László (ed.). *A huszonötök Európái*. Budapest, 2005, p. 81–101.

SZÚCS, A. Hollandia: lanyhuló atlantizmus és az európai integráció erősödő kritikája. In: KISS, J. László (ed.). *A huszonötök Európái*. Budapest, 2005, p. 9–35.

TAKÁCS, G. A Visegrádi Négyek és az európai integráció. In: GLIED, V. and TARRÓSY, I. (eds.). *Globális biztonsági kihívások, NATO szerepvállalások és Közép-Európa*. [online]. Pécs, 2006, p. 139–157. Available from: http://www.publikon.hu/application/essay/296_1.pdf. (Downloaded 7 April 2021).

TARASOVIČ, V. The possibilities for cooperation of the Visegrad countries and their Eastern Neighbours in the development of security and defence policy in the EU and beyond: the Slovakian perspective. In: TÖRŐ, C. (ed.). *Visegrad cooperation within NATO and CSDP*. [online]. V4 Papers, 2011, 2, p. 69–72. Available from: <https://www.files.ethz.ch/isn/133825/Raport%20V4.pdf>. (Downloaded 14 April 2022).

URKUTI, G. Finnország, a későn jött „eminens”. In: KISS, J. László (ed.). *A huszonötök Európái*. Budapest, 2005, p. 518–549.

72	ARTICLES Georgina SZABÓ	The first step in the institutionalization of visegrad cooperation: The international visegrad fund (2000-2021)	
----	----------------------------	--	--

Author

Georgina Szabó

PhD student

Eötvös Loránd Tudományegyetem – Bölcsészettudományi Kar

Eötvös Loránd University – Faculty of Humanities

Múzeum krt. 4., 6-8., 1088 Budapest, Hungary

szabo.georgina@btk.elte.hu

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

RECENZE KNIHY ÚSTAVNÉ PRÁVO A ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Autor: Chovanec Jaroslav

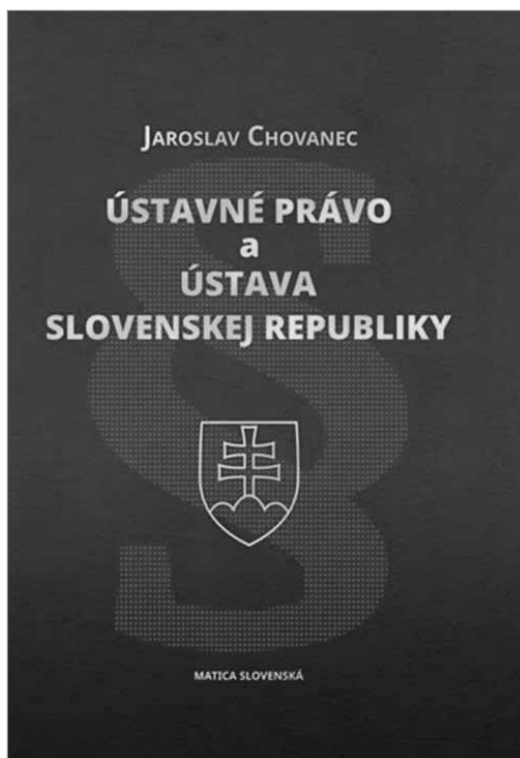
Matica Slovenská, 2022, 496 s., ISBN: 978-80-8128-283-6

V roku 2022 vydala Matica Slovenska zaujímavú monografickú prácu pod názvom: „Ústavné právo a Ústava Slovenskej republiky“. Jej autor je dlhoročný vysokoškolský pedagóg, vedecký pracovník a významný predstaviteľ vedy ústavného práva. Dielo upúta nielen svojím netradičným názvom, ale aj netradičnou štruktúrou a obsahom. Zjednodušene by sa dalo povedať, že je syntézou autorových skúseností z vedeckej, ale aj spoločensko-politickej praxe a jeho teoretických poznatkov, ktoré odovzdával niekoľkým generáciám študentov na rôznych vysokých školách, osobitne na právnických fakultách. Autor nadviazal pri koncipovaní svojho diela na celý rad svojich monografických prác, ale aj časopiseckých vedeckých a odborných príspevkov, čo sa prejavilo na štruktúre recenzovanej práce a následne aj jej obsahovom zameraní.

Monografická práca je rozdelená na štyri časti, ktoré sa ďalej delia na kapitoly a podkapitoly, pričom svojím vzájomným obsahovým previazaním, vytvárajú kompaktný celok. V prvej časti autor objasňuje východiskové pojmy a inštitúty štátovedy, ktoré predstavujú obsahovú bázu ústavného práva všeobecne a ústavného práva Slovenskej republiky zvlášť. V obsahovom zameraní tejto časti sa zreteľne prejavuje dlhoročné pedagogické pôsobenie autora v oblasti teórie štátu a práva a hlavne ústavného práva.

V druhej časti sa autor prezentuje ako ústavný historik (táto pozícia mu bola dlhé roky vlastná a priniesla z jeho pera mnoho publikačných výstupov) a zachytáva ústavný a štátoprávny vývoj ČSR od jej vzniku v roku 1918, až po rozdelenie ČSFR v roku 1992. Pozorne sleduje a hodnotí postavenie Slovenska v jednotlivých časových obdobiach československej štátnosti, osobitne sa zameriava na predpoklady a podmienky vzniku samostatnej Slovenskej republiky v rozmedzí rokov 1989 až 1992.

V najrozsiahlejšej tretej časti autor rozoberá Ústavu Slovenskej republiky, štrukturálne sa držiac názvov jednotlivých hláv Ústavy, pričom niektoré z nich analyzuje



podrobnejšie (napr. zákonodarná, výkonná a súdna moc), iné všeobecnejšie (napr. základné ustanovenia, prokuratúra a verejný ochranca práv), ďalšie skôr okrajovo, výberom zvolených problémov (napr. základné práva a slobody, či územná samospráva). V poslednej, štvrtej časti autor venuje pozornosť vzťahu Slovenskej republiky ako suverénneho štátu a Európskej únie. Obidve spomínané časti sú svojím obsahovým koncipovaním z pohľadu autora výrazom jeho pedagogického pôsobenia a vedeckej činnosti, ako aj jeho dlhoročného fungovania v rôznych poradných orgánoch (komisiách, výboroch) na úrovni bývalej československej federácie, či neskôr na úrovni samostatnej Slovenskej republiky, kde spájal svoje teoretické poznatky s potrebami spoločensko-politickej praxe.

Pár osobitných poznámok sa žiada uviesť k štruktúre a obsahu recenzovanej práce. Oceniť treba vedecký a odborný prínos tých častí práce, ktoré mapujú a hodnotia pozíciu Slovenska v rámci jednotlivých období spoločnej Československej republiky. Zaujímú aj autorove úvahy o legitimitě a legalite vzniku samostatnej Slovenskej republiky, rovnako jeho náhľady na vzťah suverénneho štátu (Slovenskej republiky) a Európskej únie. Prínosné sa javí aj zaradenie vecí informačného charakteru, napr. určenie a hodnotenie medzníkov slovenského právneho poriadku od roku 1989, či história legislatívnej činnosti Slovenskej národnej rady, resp. Národnej rady Slovenskej republiky.

Pozorný čitateľ si zrejme povšimne, že zaradenie niektorých tematických okruhov presahuje rámec klasického ponímania ústavného práva. Na myslí máme napr. zaradenie podkapitoly média a demokracia v Slovenskej republike (prvá časť), kapitolu o vzniku samostatnej cirkevnej provincie – aktu potvrdenia štátnych hraníc a územnej celistvosti Slovenskej republiky (druhá časť), podkapitolu o reforme verejnej správy, či podkapitolu Slovenské národné rady (tretia časť). Zapracovanie týchto otázok odbornú úroveň monografickej práce však neznižuje, skôr naopak, čitateľovi umožňuje zorientovať sa v ich obsahu a podstate.

Polemiku môže vyvolať autorove poňatie a hodnotenie základných práv a slobôd, či územnej samosprávy, ale aj zaradenie demokratických volieb v Slovenskej republike do záverečnej časti práce. Treba mať však na zreteli, že ide o autorove videnie (vnímanie) spracováanej tematiky a toto je nutné (alebo žiadúce?) rešpektovať.

Posudzovaná monografická práca rozširuje, resp. dopĺňa odbornovo-vedeckú literatúru dotýkajúcu sa ústavného práva a slovenského konštitucionalizmu. Jej využitie je možné v dvoch rovinách. Tú prvú predstavuje vedecká a výskumná oblasť, pre ktorú je vhodným zdrojom získavania nových informácií, poznatkov a názorov. Tou druhou je oblasť vysokoškolského vzdelávania, monografická práca môže byť využitá pri výučbe ústavného práva, ale aj iných študijných predmetov, ktoré majú svoj základ v ústavnom práve.

Na záver sa žiada vysloviť poďakovanie autorovi, profesorovi Chovancovi, ktorý vo veku, keď si jeho vrstovníci (ale aj podstatne mladší kolegovia) užívajú zaslúžený dôchodok, je ochotný vynaložiť úsilie, aby sa – využívajúc svoje vedomosti, poznatky a skúsenosti – prezentoval monografickou prácou majúcou päťsto strán.

Kontakt

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
Fakulta veřejných politik v Opavě
Slezská univerzita v Opavě
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Bezručovo náměstí 14, 746 01 Opava
Česká republika
igor.palus@fvp.slu.cz

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

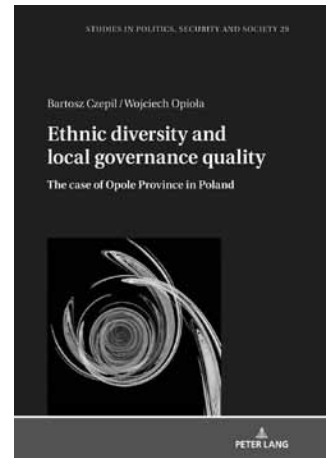
ETHNIC DIVERSITY AND LOCAL GOVERNANCE QUALITY. THE CASE OF OPOLE PROVINCE IN POLAND

Czepil Bartosz, Opiola Wojciech

Berlin, Peter Lang Publishing Group, 2020, 236 p., ISBN 978-3-631-81293-8.

This book is devoted to relations between the ethnic diversity of the region and the quality of governance at the local level. Opolskie province in Poland is a case for explaining this interdependence, because of its history of multiculturalism, its changes after 1946, and the present state of its ethnic diversity. The important feature of the analyzed region is, that nearly half of the communes is ethnically homogenous when the rest is ethnically diversified with a strong position of German and Silesian minorities.

Since the beginning of the 1990 s, under the influence of international organizations promoting the cause of global development, the notion of good governance has become an important category in both the normative and analytical dimensions. The World Bank, the International Currency Fund, the International Monetary Fund, the Organization for Economic Co-operation and Development, and the United Nations Organization regard so-called good governance as a prerequisite for the effective use of development assistance and a foundation for social and economic development (Khan 2016: 4–5). Simultaneously, as Tadeusz Borys notes after reviewing various concepts of good governance, they are deprived of a universal character because they usually concern the national level, “with marginal references to the local level” (Borys 2014: 61). This is also noticed by Grzegorz Kula, according to whom “important aspects of good governance refer to the very structure of a state, its political system and traditions, therefore, it is difficult to assess them at the levels lower than the central one” (Kula 2013: 284). Simultaneously, Kula observes that “theoretically, the shorter the distance between authorities and citizens, the easier it is to assess the quality of governance” (Ibidem 286). It seems therefore that the problem of measuring the quality of governance should be less complicated at the level of local government than at the central level. Not only the alleged ease of access to information on activities of local authorities but also the fact that the individual directly experiences the result of the governance process at this level determine the importance of research on the quality of governance at the commune level. According to the authors, this position is supported by the still valid opinion of Alexis de Tocqueville on the special role of commune institutions which “for freedom, are what primary schools are for science: they cause freedom to become available to the people, allow it to develop a taste for its practice, and make it accustomed to use it” (De Tocqueville 2005: 57). Thus, the commune has an enormous potential for political socialization consistent with ←9 | 10→ the spirit of the international standards of good governance, but it is also a unit in which, because of its sociological features, there exist considerable opportunities for the implementation of such standards.



Offered to readers, this book is the crowning element of the research project carried out by the authors in the years 2016–2019 thanks to a grant obtained from the Polish National Science Centre. The original idea motivating the authors was to combine their respective research experience in the fields of local politics, borderland issues, and multiculturalism of the Opolskie province (Opióła and Trzcielińska Polus 2013; Ganowicz and Opióła 2017; Opióła 2014a; 2014b; 2015) as well as governance quality and anti-corruption (Czepil 2014; 2015; 2016). This bore fruit in the form of a proposal to examine the quality of governance at the commune level and to diagnose to what extent and in what manner local governance quality could be influenced by the ethnic diversity of a particular commune's inhabitants. As the area of their research, the authors selected the Opolskie province, where a half of the communes are inhabited by German and Silesian communities.

At the beginning the authors were also interested in the issue of the strength of a local civil society. However, during the course of the project the decision was made – in accordance with the practice of research on governance quality – to treat a civil society as one of the dimensions of governance quality (participation).

In accordance with the adopted research method (nested analysis), the authors first conducted a statistical analysis based on the existing data (supplemented with a questionnaire survey). On the basis of the quantitative data, four communes were selected for the next stage of a qualitative analysis with a view to a more thorough exploration of possible relations between ethnic diversity and governance quality.

SOCIÁLNÍ SPRÁVA: ORGANIZACE A ŘÍZENÍ SOCIÁLNÍCH SYSTÉMŮ

Kateřina Šámalová, Petr Vojtíšek (eds.)

Praha, Grada, 2021, 456 p., ISBN 978-80-271-2195-3.

Kniha je dělena do dvou vzájemně provázených částí. V první části představuje čtenářům obecnou teorii sociální správy, nastiňuje genezi současných modelů řízení sociálních systémů, seznamuje s principy řízení v sociální správě a dalšími klíčovými koncepty, které je nutné znát pro porozumění souvislostem předloženým v části druhé.

Ta se zabývá výkladem specifických způsobů organizace a řízení jednotlivých segmentů sociální správy, jako je sociální pojištění a podpora, zdravotní správa, správa systému sociálně-právní ochrany, podpora nezaměstnaných, ohrožených a sociálně vyloučených osob a další. Pozornost je věnována také specifikům správy nově se utvářejících systémů, jako je ochrana před diskriminací či ochrana práv cizinců. Akcentována je role sociální práce jako klíčové pomáhající profese ve fungování sociálních systémů. Publikace je zpracována jako kolektivní dílo předních českých odborníků působících v dané oblasti.



ROZWÓJ REGIONALNY JAKO ZADANIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Katarzyna Wiaźlak

Warszawa: Wolters kluwer Polska, 2021, 448 s. ISBN: 9788326420078

Przedmiotem monografii jest problematyka rozwoju regionalnego rozpatrywana w nieanalizowanym dotąd aspekcie wykonywania zadań administracji publicznej. Stanowi ona oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego ujętego w dwóch wymiarach: dogmatycznoprawnym i prawnoporównawczym. Rozwój regionalny przedstawiony został jako jeden z ważniejszych celów administracji publicznej oraz konieczny warunek efektywnego i sprawnego funkcjonowania współczesnego państwa. Autorka dokonuje oceny polskiego modelu polityki regionalnej w porównaniu z polityką strukturalną UE i w oparciu o doświadczenia innych państw europejskich w kształtowaniu procesu regionalizacji. Publikacja jest efektem rozprawy doktorskiej, za którą w 2009 r. Autorka dwukrotnie uhonorowana została nagrodami: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w konkursie "Polskie wyzwania: państwo – tożsamość – rozwój" na najlepszą pracę doktorską poświęconą głównym wyzwaniom stojącym przed współczesną Polską (w kategorii Funkcjonowanie państwa i jego instytucji), oraz w konkursie miesięcznika "Samorząd Terytorialny" na najlepsze rozprawy doktorskie dotyczące samorządu terytorialnego i zagadnień decentralizacji (nagroda ufundowana przez Związek Województw RP).



HANDBOOK OF THEORIES OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT

Bryer, Thomas A. (ed.)

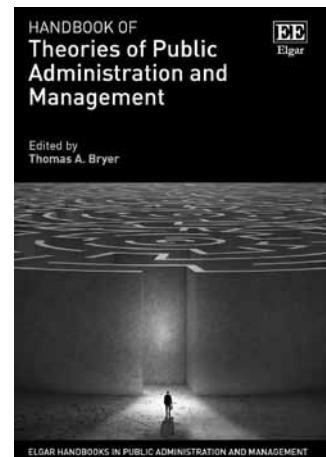
Edward Elgar Publishing, 2021, p. 360, ISBN 9781789908251.

This innovative Handbook offers a wide-ranging overview of the multi-faceted field of public administration and management. It provides a broad approach to the discipline, addressing the range of descriptive, normative and critical theories required to diagnose public service issues and prescribe administrative action.

Chapters assess the state of the field, presenting a comprehensive roadmap for future theoretical development. Featuring contributions from top international experts, the Handbook considers the key theories on the role, function and organization of public administration. It further offers critical insights on the people who work in public management, and a broad range of significant perspectives

on the field. Interdisciplinary and comprehensive, it applies leading and emerging theories in public administration and management and applies them to latent and developing issues of public service and the relationship between government and society.

This Handbook provides a far-reaching analysis of the field for scholars, researchers and graduate students of public administration and management, particularly those interested in an international or comparative approach to the field. Its theoretical insights will also benefit policymakers and practitioners working in public service provision in need of both trusted and innovative public management solutions.



AUTHORS

Miloš Matula

Fakulta národohospodárska
VŠE Praha
Praha, Czech Republic

Tomáš Alman

Fakulta verejnej správy,
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Košice, Slovak Republic

Jana Volochová

Fakulta verejnej správy,
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,
Košice, Slovak Republic

Adam Sosnowski

Wyższa Szkoła Informatyki i Ekonomii
w Olsztynie, Polsko

Georgina Szabó

Eötvös Loránd Tudományegyetem –
Bölcsészettudományi Kar
Budapest, Hungary

Igor Palúš

Fakulta veřejných politik v Opavě
Slezská univerzita v Opavě
Ústav veřejné správy a sociální politiky
Opava, Czech Republic

