

CENTRAL EUROPEAN PAPERS

Volume XI

2023/2



**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://kanalregister.hkdir.no/publiseringsskanaler/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, 2023

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		
DEVELOPMENT AND COMPARISON OF THE RELATIONSHIP BETWEEN HEADS OF STATE AND JUDICIAL POWER IN EUROPE Karel KLÍMA		9
A META-GOVERNANCE MODE OF GENDER EQUALITY POLICY ON THE EXAMPLE OF THE CZECH REPUBLIC Gvantsa DZIDZIGURI		27
REGULAČNÍ FUNKCE STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY A NESTANDARDNÍ PROBLÉMY VE SPOLEČNOSTI V PODMÍNKÁCH ČR Miloš MATULA		43
KVALITA ŽIVOTA SENIOROV V PANDEMICKOM OBDOBÍ V PROSTREDÍ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY Lenka LACHYTOVÁ		55
 NEWLY ISSUED PUBLICATIONS		
DĚLBA MOCI		71
PRAKTYKA WALKI INFORMACYJNEJ. WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI.		72
ADMINISTRACJA W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWA. KSIĘGA JUBILEUSZOWA PROFESORA CZESŁAWA MARTYSZA		73
AUTHORS		74

EDITORIAL

The content of the issue of the scientific journal that readers receive corresponds to terms of the pedagogical and scientific activity of the Institute of Public Administration and Social Policy. Individual contributions (with the exception of Matula's contribution) theoretically go beyond the framework of public administration in its classic concept and examine a wider range of current problems that are more or less related to public administration.

The first contribution (Klima) maps the European space in the states that the author has chosen as the subject of his research. The contribution is oriented towards the relationship between presidents and the judiciary. The other two articles concern the environment of the Czech Republic. The first of them is interesting because it clarifies the issue of gender equality in Czech conditions, and its author is from Georgia (Dzidziguri). The second one analyzes current problems related to the issue of public administration in the Czech Republic (Matula). The final contribution (Lachytova) evaluates the period of Covid-19 in the Slovak Republic, especially the role of public administration bodies in managing it.

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

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

DEVELOPMENT AND COMPARISON OF THE RELATIONSHIP BETWEEN HEADS OF STATE AND JUDICIAL POWER IN EUROPE

Karel Klíma¹

Abstract

We assess the development of the relationship between the institution of the head of state and judicial power as it has developed from the patrimonial state through individual other epochs of the history of monarchical power to the present. The original concentration of all power in the hands of the monarch is gradually changing so that, in the process of revolutions, monarchs leave legislative, executive and judicial powers to the decision-making framework of parliaments and governments. This process takes on a special form in the era of so-called constitutional monarchies at the turn of the 18th and 19th centuries. Special history then concerns the development of the judiciary, when the modern ministries of justice (from the 19th century) and after the Second World War even special bodies such as the Supreme Council of the Judiciary perform important functions precisely in relation to the judiciary in the selection of judges, their appointment and promotion to positions, in matters of a disciplinary nature, etc. Modern systems of a republican nature basically place the function of the president in a position like that of the head of state as in modern constitutional monarchies. Presidents and monarchs therefore, even in relation to the judiciary, mostly remain in the position of the highest body of the state, which confirms the personnel proposals of other bodies of the division of power by means of an appointment decree. Special attention is paid to the character of the relationship examined here in the Czech Republic and its constitutional system.

Keywords

head of state, the monarch, judicial power, constitutional monarchies, ministries of justice, appointment of judges, president, division of power

1 Department of Legal Specialisations and Public Administration, Metropolitan University Prague

Introduction

The history of the state and law, and thus of course also the new democratic constitutional systems, are inextricably linked with the development of the separation of powers. However, in feudal history, the key place in the system of power was long held by its executive component. Originally, as is widely known, the European patrimonial state (around the year 1000) concentrated all power in the monarch's hands, including what we modern call the power to enact laws, to execute these laws and to decide (judge) through numerous other periods of European development. matters in dispute. Further European history then proceeds along the path of estate monarchies to monarchical regimes of the absolutist type, which once again mean the concentration of power of the monarch already "fortified" by the bureaucratic apparatus, as well as the gradual development of departmental state administration organized by the ministerial line (branch) system of state management.² However, since the 12th century in Europe, the aristocracy entered into competition with the monarch, and through "their" assemblies, as the first parliaments, became both an agent cooperating with the monarch and also his opponent, which often led to civil wars. The situation changes only with the development of the so-called constitutional (parliamentary) monarchies, i.e., basically from the English revolution with previous periods and the Dutch revolution. This primarily means the gradual withdrawal of the monarch from the environment of executive power, in favour of a government created through political means after each parliamentary election. But it also means the gradual, almost complete deprivation of monarchs of executive functions, and therefore the constitutional installation of the monarch in a symbolic role as a statutory representative of the continuity and immutability of the state with a personal essence connected to the inheritance of the throne. A special development represents the development of the judiciary, namely in two separate systems in the form of the judicial culture of England and the judiciary of continental European culture. Both lines also mean the development of relations between monarchical and (in continental Europe) presidential heads of state and the judiciary.³ So how is the development of the system of state power in terms of the development of the judiciary? The historical development of monarchies, as they can be doctrinally followed, is based on a centralized concentration of power, where the actual or judicial resolution of conflicts is concentrated in the person of the monarch, or in a dedicated part of the "royal court", where the monarch establishes the institutional form of the so-

2 To this, the author in: KLÍMA, K. et al. *Státověda*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011, p. 56.

3 However, the development of modern states is linked to republican systems that put presidents at the head of the state, when their position in the division of power usually already respects the democratic essence of power, which consists in a parliamentary form of government. However, the nature of the US constitutional system foreshadows a different model of division of power, in which the president is, on the contrary, the concentration of executive power. However, it is also necessary to consider the turbulent power development of the 20th century itself, in which we situate the establishment and development of the concept of international public law, and therefore also the institution of so-called heads of state.

called judicial curia for this purpose.⁴ Due to the stratified division of society, especially in the conditions of the so-called estate state (in Europe from the 13th to the 14th century), the decision-making of disputed matters is thus concentrated on the nobility and, from the material side, often on matters of a property nature. Thus, criminal matters cannot have a territorial, and therefore all-citizen, form, given the fact of serfdom and servitude in the countryside and the current inner-walled closure of cities (where, however, the concept of local "administrative" law develops, but also the so-called right of suffering, as in communal-legislative rights granted to cities under royal privileges). In Europe, the situation is changing with the gradual abolition of serfdom, and the associated movement of the population and new social conditions for the further development of the division of power related to, and given by, the environment of the so-called constitutional monarchies (see below).

The constitutional situation of the so-called constitutional monarchies is therefore a special stage of development, as a constitutionally based limitation of monarchical power, which also concerns the administration of justice (that is, especially from the point of view of its relationship to the administration of justice). It is thus necessary to examine the social origins of the modern concept of heads of state and how their relations with the judicial system develop: in the environment of monarchical systems, from typical absolute monarchies to various versions of constitutional monarchies, including the current Western European, Scandinavian, or Spanish constitutional present. As a basic hypothesis, it is possible to state that the monarch is first a centralized "owner" of state power in the structure of the so-called patrimonial state, so that through the monarchical status state and later the period of absolute monarchies, he then transitioned to the system of constitutional monarchies. Based on the examination of the essence of the so-called constitutional monarchies, we examine a certain "movement" of the monarch within them, in the form of his "retreat" from the environment of executive power, up to a position where his power is completely limited and the powers are constitutionally defined as symbolic constitutive, formally legal, and therefore not executive. And in this environment, the judiciary also develops as a special function of public power.⁵

As a "preliminary" question, the development of the concept of the so-called "head of state" must also be addressed in this study. The term "head of state" is undoubtedly historically connected with the original historical identification of the state with the monarch⁶, on whose behalf all institutions of monarchical power function. If, for the purposes of our study, we take the development of the elements of contemporary modern statehood from the point

4 On the development of the judiciary in the individual stages of the development of feudal statehood (from the so-called patrimonial state, through the estate state to the absolutist state) J. Bílý, in: SCHELLE, K. a TAUCHEN, J. (eds.). *Encyklopedie českých právních dějin*. XIV. svazek. Soudnictví. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2019, p. 27 to 110.

5 The development of the central executive power thus includes the emergence of a government as a representation of the political majority in a gradually directly elected parliament (example: the development of the English bicameral parliament and the political grouping of Tories and Whigs, as the foundations of the future competitive political system).

6 On a side note, it is interesting that the word base "monarch..." does not appear in the names of states either in the past or in the present, in history and in the present, monarchs have various names such as: king, prince, grand duke, shah, raja, emir, sultan.

of view of time as a criterion, then the first monarchical persons – the heads were medieval kings. The social justification of the imposed awareness by them was based on the premise that they have a "divine" origin, which then legitimizes their powerfully concentrated position (*Dei gratia*). The concept of T. Hobbes, in the context of his "invention", i.e., the concept of the so-called social contract, states that "the people gave the king power". In the period of the so-called estate state, also in Europe, the inheritance of the monarchical function and its life-long nature are ordained by a powerful decision. This is also undoubtedly a key justification for maintaining property continuity, as well as the related succession of power. If we find out the genealogies of the European constitutional monarchies now, we will come to an argumentative proof of the pan-European marriage policy of uniting the royal families, gradually developing from the estate monarchy.⁷ Thus, the premise of monarchical infallibility and supreme justice is logically connected with monarchism. But at the same time, this also led to the anchoring of their positive legal irresponsibility, and therefore also the privileged superiority of the monarch, including the consequences of social inequality in relation to others.⁸

For the development of the modern European judiciary, it is necessary to follow the historical and gradual transition from absolute monarchies to constitutional monarchies, as well as the development of republican systems (in the last two hundred years or so). In this regard, in relation to Czech history, the analysis can be connected primarily with the development of the Austro-Hungarian Monarchy, which influenced the judicial power and judicial decision-making of the First Czechoslovak Republic, and thus, in its consequences, post-war Czechoslovakia, and finally the judicial system of the Czech Republic.⁹ This is also related to the new development of the relationship of heads of state to the judicial system itself and to the entire justice system. Namely, the position of monarchs and presidents changes to a great extent due to the development not only of Europe, but also of the world in the twentieth century (and especially after the First World War). This moment connected with the so-called Paris Agreements between 1918 and 1919 relates to the actual emergence of international public law, as a supranational system of relations based on international treaties. Treaties thus become the main source of the newly developing supranational normative system and the quantitatively developing concept of state sovereignty, when

7 It can be very surprising, but it is genealogically demonstrable that medieval marriage and property political power "transactions" trace the line of kinship from the Czech "miller" princess Ludmila, through Charles IV, some Habsburgs (Marie Theresa, Joseph II.), etc., up to the current royal families of European constitutional monarchies (and not only, as traditionally, only the Grand Duchy of Luxembourg), but perhaps also the Windsor dynasty.

8 The development of philosophical thinking is also related to the factual, and thus state-legal, development of monarchies and monarchism, which reflects critically and thoughtfully on the question of how to solve socially in relation to the controlled subject, i. e. to the subjects (of all social strata). So, Herodotus divided states into monarchies, aristocracies and democracies, Socrates into kingdoms, aristocracies, tyrannies, and democracies. Plato's, Aristotle's, and especially Cicero's concepts also bring "government of the people" into perspective modelling, so that Ch. Montesquieu already built the so-called plenocracy construct on the platform of division into a monocratic system (as a monarchy), which is already connected with the idea of a "republic".

9 A particularly important moment in the development of the Austrian monarchy is the adoption of the so-called December Constitution in 1867, when after 1848 the constitutional and legal situation finally stabilized and meant for the judiciary a whole series of institutional and legal amendments of a modernist nature, including, for example, the establishment of the Supreme Administrative Court in 1875, to which the author in: Prošincová ústava v komparativním kontextu vývoje ústavnosti v Evropě. *Právník*. 2017, roč. 156, č. 12, p. 1060 to 1071.

states become the main subjects of international law. This raises the question of the way states are represented in external relations. Therefore, the national reality of the power system, i.e. both the form of the state and the associated political regime, determines which institution or functionary is legitimized to represent the state externally. This legitimacy is then gradually confirmed by the written constitution in the development of constitutional systems. It is so obvious that the essence of the symbolism of the external representation of sovereign states and the importance of the position of the head of state in international relations lies in this fact.¹⁰ However, political factors related to who manages the country, i. e. who has post-election political-communal legitimacy, have a fundamental influence on the actual external representation of the state.

It is also a fundamental question how and when historically the concentration of certain external functions of states in one person arose, which was of course always associated with the person of the monarch in the context of historical development. Powerful state units have waged wars since ancient times, and their rulers thus organized the army as an instrument of generally fundamentally expansive interests. Declaring war, war operations of armies, supreme command of armed forces, but concluding peace treaties and capitulation thus became the usual external action of monarchs, and in the twentieth century, presidents as well.¹¹ A significant turning point in the development of international relations is precisely the gradual development of relations, which means cooperative contacts, negotiations and negotiated solutions, which puts heads of state in the position of the top representative in external relations. In that sense, one of the modern institutes of public international law bound to heads of state is the ratification of international treaties.¹²

10 According to the adequate doctrine: Among the most important national bodies for international relations, to which international law grants a representative character, is the head of state.....", cf. to that in: ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné, soukromé, obchodní*. 5., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014, p. 183. The main representative of the territorial sovereign is the head of state, i. e. the monarch or the president, in the more recent form it has mostly become established to consider the prime minister directly from general international public law representing the given state. For this, cf. in: ČEPELKA, Č. a ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, p. 448.

11 From this point of view, the role of one of the American presidents in the internal conflict of the USA called the "War of the North against the South" in the sixties of the 18th century is certainly remarkable. The role of the US presidents in connection with the end of World War 1 and especially with the leadership and conclusions of World War 2 becomes more obvious.

12 The "Všeobecný slovník právní" from 1889 already gives a definition of ratification when it states that "ratification in international law means confirmation of a treaty concluded by authorized representatives with another state, which the head of state has the right to grant", cf. to this reprint, Volume Four, Wolters Kluwer, 2012, p. 42.

The idea of the republic, the concept of the presidency in democratic republics and a certain change in the relationship of heads of state to the judiciary.

The idea of a "republic" as a "common good" has been known since ancient Greece, when philosophers started from the premise that no power unit can rule forever. The main theoretician of the republican establishment was Cicero, who connected this idea with the concept of "democracy". However, the implementation of a republican system until the 13th century is unknown, with monarchical systems rarely using the term "state" (however, the well-known French monarchically self-centered slogan: "l'état, c'est moi" is famous). Historically, the "republic" is the antithesis of the monarchy, which can be proven by the circumstances of the outbreak of the French Revolution in 1789, and especially by According to the Constitution, the USA has always been and will be the head of the Union, i.e. a federalized state, and it is understood as such, but the concept of the US presidential system has undoubtedly influenced the concept of heads of state in Europe as well. Undoubtedly, the phenomenon of the establishment of the institution of the president in the constitutional system of the First Czechoslovak Republic, its development in subsequent constitutional periods, and the political-declarative document, i. e. the Declaration of the Rights of Man and Citizen. Historically, the very first "official" (and long-term stabilized) republic system was the so-called 1st French Republic, and during the 19th century, republican systems were created in Latin America, based on decolonized and free states. Even at the beginning of the 20th century, only three states existed as republics in Europe itself.¹³ The end of the 1st World War is typical in Europe that some new states are created as republics (such as the Czechoslovak Republic, Poland, the Federal Republic of Austria, etc.),¹⁴ but only after the 2nd World War do other states leave the monarchical establishment (such as Italy, Romania, Bulgaria, Yugoslavia, Albania, and only in 1967 also Greece, so that the democratized Spain, on the other hand, restored the monarchy together with democratic constitutionalism).

The establishment of the United States of America (USA) in 1787 and the associated phenomenon, i.e. the emergence of both the presidential function and the concentration of executive power, are of completely original importance for the modern development of judicial power, and especially the explicit separation of the judicial system, including the functions of the judiciary, from the executive power, as well as the US Supreme Court. The context of the armed struggle, especially by the new generations of English settlers

13 If we were to conclude which historically more developed system in Europe influenced modern republicanism and the concept of the head of state in this system, then it is mainly the development of French republicanism in their conception of the 1st to 4th republics.

14 In connection with solving the question of the emergence of modern republican systems, the state-forming nature of the nations that gradually freed themselves from the colonizing or enslaving powers of the originally absolutist monarchical nature of Europe (England, France, the Netherlands, Spain, Portugal, Denmark, Belgium) must be considered. which in Europe itself was Austria-Hungary, Prussian Germany and Tsarist Russia. It is so logical that even when an independent state was established, ethnic emancipation associated with its own historical territory was usually emphasized rather than the republican character. Thus, it is undoubtedly connected with the acquisition of independence by Poland after the First World War, modern Greece, or Ukraine after the collapse of the Soviet Union (after 1990).

against the English king, caused the necessity of a confederal and later also a federative connection with the necessity of the concentration of executive power in the hands of one person. At the same time, only the second president of the USA, T. Jefferson, considered the concept of the republic to be the government of all. According to the Constitution, the President of the USA has always been and will be the head of the Union, i. e. a federalized state, and is understood as such, but the concept of the US presidential system has undoubtedly influenced the concept of heads of state in Europe as well. Undoubtedly, the phenomenon of the establishment of the institution of the president in the constitutional system of the First Czechoslovak Republic, its development in subsequent constitutional periods, and the distinctiveness of the presidency in the new constitutional democracies in Europe after 1990 are undoubtedly connected with this. The reality of the world's first federation also means the building of judicial systems in individual states USA, and therefore the vertical organization of the judicial system, in which, in addition, since 1803, judicial review of constitutionality in the form of the so-called judicial review has been enforced throughout this system.¹⁵

The concept of the position of the head of state and its powers in (current) European constitutional states in relation to the judiciary.

Although we follow the current state of both constitutional monarchies and republics, we must first deal with the current constitutional monarchies. At the same time, the fact that the current European monarchies are basically constitutional monarchies and of a parliamentary nature must be established as a fundamental premise. It is also important that these monarchies are systems where the constitutional essence is not a formally set division of power, but the system functions based on competitive democracy and as a so-called parliamentary-cabinet form of government. The gradual development of the world and Europe, i.e., democratization and political-competitive parliamentarization, caused the monarch's status to be limited in all spheres of state power, i.e., monarchs historically lost legislative, executive, and judicial powers.¹⁶ So, what are the current and traditional functions and therefore the powers of monarchical heads. They can be divided into powers as follows: a) symbolic, traditional, b) formally constitutive, c) realistically executive, d) "braking", controlling. The reality of the English so-called Westminster system, when the king: a) appoints the prime minister, b) appoints ministers, ambassadors, judges, and senior civil servants on the proposal of the prime minister, c) declares war

15 This is best done by J. Blahož, in: BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V. a KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015, p. 343, 346, 350 et seq., resp. 356 et seq.

16 In contemporary European monarchies, the legal system grants monarchs several powers: summoning parliament and opening its sessions, appointing the prime minister and government ministers on his proposal, appointing and dismissing commanders of the army and navy, concluding and denouncing international treaties, declaring war, concluding peace, supreme command of the armed forces, awarding honorary titles and ranks, right of pardon, etc. In most cases, the monarchs thus lost the possibility of independent exercise of competences, which was transferred to the prime minister or the government, or to individual ministers.

and concludes international treaties,¹⁷ can be considered as a certain historical model. However, the exercise of these powers is based on a certain formalism, when there is no discretion of the monarchs, i.e. – the monarch decides by basically confirming an initiative coming from another constitutional subject of a political nature.¹⁸

It is therefore a question of what the function of monarchs in relation to the judicial systems of contemporary European constitutional monarchies is. If we consider the administration of justice in a democratic environment as the exercise of independent power and the position of monarchs in European constitutional monarchies as institutions standing outside the political-competitive environment, and therefore also the "separation of power", then the role of monarchs vis-à-vis the judicial system can be considered very important not only symbolic, but on the contrary, state-building creative functions. This manifests itself primarily in several powers of appointment, or establishment, of judicial officials and functionaries.¹⁹

It is necessary to deal with the concept of separation of powers and the powers of the head of state in contemporary European republics, and specifically in relation to judicial power. Presidents in European constitutional democracies are indisputably a modern phenomenon²⁰ in a comparison of developments after the Second World War, which significantly developed in a kind of historical second stage only after 1990, i. e. with the advent of dozens of so-called new democracies.²¹ First, it is necessary to ask the question, what is the position of the presidents in the division of power, are they part of it, do they stand outside it (or even above it)? And subsequently to specify the relationship of presidents to the judicial system and the courts and judges themselves. It is also necessary to single out group criteria of the powers of presidents in European democratic

17 In addition, it is also the bee of the so-called British Commonwealth of Nations, in cooperation with the provincial governments of these states, it also appoints the governors-general of these countries, it is the bee of the Church of England, the annual introduction of parliament by the so-called Crown speech.

18 It is therefore a question of what the reason for the relative stability of European constitutional monarchies is. There is no doubt that the fact of hereditary and ancestral immutability and non-transferability of the function of the monarch to an "unknown" person guarantees a certain constitutional stability of the system. Proponents of monarchical systems emphasize that the monarch is not just one of the state bodies, it is an expression of dynastic continuity, respect for the dynasty, and therefore also for loyalty, is transmitted from generation to generation, and does not enter the diversity of political life in society. According to A. Lawniczak, the monarchy is the personification of statehood, its immutability, it is a living symbol of a political community of a higher order, etc., cf. In: ŁAWNICZAK, A. *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*. Wrocław: Kolonia Limited, 2011, p. 167.

19 According to the Constitution of Belgium, magistrates, and judges of general courts of first instance are appointed to their positions by the king, based on a double proposal submitted by these courts and by the so-called provincial councils (Article 151 of the Constitution). The King appoints and dismisses members of the public prosecution service at the courts and tribunals (No. 153). According to the Constitution, the King can pardon or mitigate the punishments defined (No. 110).

20 Except for the more than two-hundred-year-old French constitutional law "laboratory", which manifested itself first in the alternation of monarchies and republican systems, from 1870, then gradually in the regimes of the so-called 3rd, 4th, and now also the 5th Republic, that's how they functioned after the Second World War presidents only in France, Italy, Finland, Germany, and Austria. We can thus speak of a certain renaissance of presidencies, and therefore also of an acceleration of the comparative effect of our article.

21 At the same time, of course, the fact of parallel existence of presidents in systems of concentrated political power in the so-called socialist states (in Czechoslovakia, Poland, Romania, Socialist Federal Republic of Yugoslavia, etc.) cannot be considered.

republics, such as: a) relations between the president and parliament, b) the relationship between presidents and direct democracy (i.e. national), c) powers of presidents vis-à-vis governments, d) powers of presidents in relation to judicial power and the administration of justice, e) the position of presidents in relation to the defence and security of the state, as well as the relationship between presidents and the foreign relations of the state.²² So: a) in contemporary European constitutional democracies, it is essential that the head of state is in principle excluded from legislative power, however, in relation to parliaments, he has certain organizational measures connected to his "operation". This is manifested primarily in the acts of the head of state aimed at convening the parliament, and the situation with its constitutionally based instrument, in the form of a possible dissolution of the parliament, can be set up in different ways. The constitutional possibilities of presidents to initiate laws (the so-called legislative initiative), veto laws (usually with a suspensive effect) or the possibility to "challenge" laws in constitutional courts with suspicion of their unconstitutionality can be considered potentially activist, i.e., with obvious interventions in the legislative process. b) in constitutional systems where the concept of direct democracy is based, it is primarily important who announces the referendum, whether consultative or decision-making. If this is within the authority of the head of state, it is then decisive whether it is a formally dispositive act in his person or a purely reasoning (i.e., politically) decision-making act. c) Constitutional democratic systems are, as already mentioned, based on competitive democracy, and therefore the context of the post-election political situation, the political structure of the parliament, or coalition agreements, and therefore the habits of the so-called leadership. Presidents thus politically habitually respect the results of the elections and therefore appoint the prime minister and ministers as the immediate political staffing presents. d) The constitutional foundations of judicial power are conceptually based on the systemic independence of the judicial or prosecutorial structure. However, even the judicial system cannot be separated from the overall constitutional power system of the countries, especially in terms of economic-budgetary, personnel, responsibility, and e. t. c. If we consider the prerogative of parliaments to be essential in setting the constitutional and legislative foundations of judicial systems, then the centre of gravity of the independence of the judicial system is its separation from the executive power, i. e. from the government, as much as possible. This is certainly the experience of constitutional monarchies, which transformed the originally completely privileged and creative powers of monarchs vis-à-vis the judiciary into a certain guarantor of the independence of the judicial system, which is manifested in several conceptual constitutionally creative solutions (see below).

²² A special question concerning the powers of republican heads of state is the constitutional relationship of presidents to the armed forces and thus to the defence of the state, including the potential activity of presidents in situations of states of war or even the conduct of defensive conflicts. Constitutions usually state that presidents are commanders in chief of the armed forces, while the public law systems of democratic states usually do not include them in the organizational and operational structure of the army as a special state institution. A certain exception is thus made by states where the president is part of the top bodies of the political-military type, such as the so-called Defence Council, while leading and coordinating their activities, cf. in: Collective. Constitutional conflictology. Constitutional mechanisms for coping with political crises. Kij, Institute of Gromadan Society, 2008, p. 113.

Position and function of heads of state in relation to judicial power, including several reflections on the constitutional system of the Czech Republic.

Therefore, neither monarchs nor presidents have judicial power for a long time, but after the Second World War, with the development of constitutionalism (i.e., both the number of democratic states and the concept of separation of powers), some constitutionally specific relations of presidents to judicial systems developed. It is also important that the constitutions usually regulate presidents in separate chapters or chapters of the constitution, which formally confirms that they are not part of the division of power in the post-modern era of constitutional law. However, if we are dealing with the constitutional composition of the relationship between heads of state (including "modern" monarchs) and the judiciary, it is necessary to assess how the systemic independence of the judiciary is regulated in the current constitutions.

At the same time, it is necessary to consider that the framework of power also includes constitutional courts, which are not a usual part of the general judicial system but perform a completely different function (protection of constitutionality in the entire constitutional system). In the approach to the solution, it is also necessary to consider that the judicial system must also be managed, especially (and at least) in its financial-budgetary, personnel, ethical-disciplinary and day-to-day administrative-operational components. It is therefore a question of how to constitutionally resolve the relationship between executive power, i.e., governmental power and line ministerial power. The point is that both government policy and possible political interests, including individual interests, should be separated as effectively as possible, thus separating them from the administration of the justice system in the above-mentioned administrative segments. Therefore, if we proceed from the premise (indicated above) clearly confirming that the heads of state are not part of the division of power, which means that in principle they do not have executive powers of a personal-discretionary decision-making nature, then it is obvious that precisely in relation to judicial power there must be an external systemic by guaranteeing the constitutionality of a number of necessary operational procedures that are necessary in the internal and external framework of the judicial system.

A certain initial comparative insight into the current constitutional systems of the democratic part of Europe must accept the fact that after World War II, a certain conceptual solution to the independence of the judiciary was found. Thus, special constitutional bodies enter communication with heads of state, in the form of the so-called Supreme Councils of the Judiciary as special collegiate constitutional institutions guaranteeing

the independence of the judicial system.²³ The second group of this study is the states where the administration of courts is governed by other procedures. In the first group, heads of state (namely monarchs and presidents) basically communicate in several ways. On the one hand, they are also the bees of the highest councils of the judiciary (only applies to presidents: in Italy, France), and they can preside over them. Furthermore, a certain number of proposed persons also partially participate in their establishment. What is important then is that, on the proposal of these bodies or other special bodies, they appoint judges to positions, or they also promote judges to higher instances.²⁴ The second group of states consists of constitutional systems where the administration of the judiciary does not reflect the post-war development in the form of an institutional solution to the independence of the judiciary in the form of the institution of "supreme councils of the judiciary", which can be attributed mainly to the historical-traditionalist contexts of the republican solution to a large extent of a post-monarchical nature, and a possible administrative continuity, especially in 1918, founded by the First Czechoslovak Republic on the previous administration of the Austro-Hungarian judiciary.²⁵ Based on the provisions of the Treaty of Saint-Germain, the established Federal Republic of Austria responds to the concept of central administration of the judiciary with a similar style of administrative continuity even in a federal context.²⁶ According to the Basic Law of the Federal Republic of Germany, the legal status of judges is regulated by a special federal law, whereby (according to Article 98, paragraph 4) the states can determine that the appointment of judges in the states is decided by the state minister of justice together with the Committee for the Election of Judges.²⁷ The comparative exceptionality of the constitutional system of the Czech Republic performs several functions in relation to the judicial power not only in conjunction with other constitutional bodies, but also independently (see below for the comparative constitutional-legal exceptionality of the Czech Republic).

23 For more than twenty years, the author of this study has been continuously engaged in a comparative investigation of the role of the so-called supreme councils of the judiciary and especially their role in improving the principle of systemic independence of the judiciary. Bodies of this type operate in Belgium (Article 151, § 2 of the Constitution), in France (according to Article 64, even as an "auxiliary body" of the president), in Italy (according to Article 87 of the Constitution, the president also chairs the Supreme Judicial Council), in Portugal (amended in Article 217 of the Constitution), in Spain the so-called General Council of the Judiciary is the "managing body" of the judiciary (Article 122, paragraph 2 of the Constitution), in the constitutions of the so-called new democracies, bodies of this type operate in Lithuania (Art. 112 of the Constitution), in Slovakia (Art. 141 of the Constitution), in Slovenia (Art. 131 of the Constitution), etc. For a comparative discussion see, for example, in: KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, 2020, with 100 et seq.

24 However, only in Portugal, according to Article 217, the Supreme Council of the Judiciary decides on the appointment, assignment, transfer, and promotion of judges, and according to Article 218, it is chaired by the President of the Supreme Court. Similarly, in Greece, where the president appoints judges (Article 88, paragraph 1 of the Constitution, after a previous decision of the Supreme Council of the Judiciary (cf. Article 90, paragraph 1 of the Constitution). (In Portugal, the Supreme Council of Public Prosecutions also operates separately).

25 To that K. Schelle, in: *Encyklopedie právních dějin* ..., *ibid.*, p. 141 et seq.

26 Thus, according to Article 86 of the Constitution, the judge is appointed by the federal president at the proposal of the government or, based on the president's authorization, by the federal minister, while they request proposals for candidates from the senates, which are called to do so by special regulations.

27 Even a comparison of the German and Austrian constitutional federal concepts of judicial organization shows a significant difference in systemic decentralization (Germany) versus centralization (Austria).

Through the comparative lens mentioned above, it is also possible to assess the powers of the President of the Czech Republic in relation to the judicial power of the Czech Republic, i.e., to provide a certain comparative audit. The concept of the Constitution of the Czech Republic from the point of view of the monitored issue (i.e., the relationship between the head of state and the judiciary) partly departs from the concept of the division of powers of modern (modern, post-war). The Constitution of the Czech Republic primarily placed the head of state within the framework (head) of "executive power" (see Article 54 et seq.),²⁸ which, although some traditional cooperative powers of the president and the government or its ministers were foreseen, but it also means, in fact, relatively significant creative discretionary activity of the president vis-à-vis the judiciary system. The President of the Republic is systematically included in the third chapter of the Constitution (the so-called executive power), i.e., together with the "government" and the public prosecutor's office (with relation to the government). The Constitution does not determine in any way the mutual position of the two bodies, nor who is the supreme body of the executive power. This is only Article 67, paragraph 1 of the Constitution, according to which the government is the supreme body of executive power, while the government exercises the state administration of the entire country to an unlimited extent. The Constitution divides the powers of the President of the Republic into powers that are subject to the co-signature of the Prime Minister (cf. Article 63, paragraphs 1 and 2 of the Constitution), and there are also, however, some completely exclusive powers of the President (cf. 62 of the Constitution), "in which it is appropriate to separate the President from executive power".²⁹ However, the acts of the President of the Republic, which concern the government as a whole, as well as the appointment and dismissal of individual members of the government, are not subject to countersignature.

Of the independent and creative activities of the President of the Republic that relate to the judicial power, it is necessary to highlight his autonomy in proposing judges of the Constitutional Court and their subsequent appointment (after the approval of the Senate), and in particular the exclusivity in the appointment of its chairman and vice-chairman, the same applies to the chairman and vice-presidents of the Supreme Court (in the case of officials of the Supreme Administrative Court – here a reference to § 13 paragraph 2 of the Administrative Court Code).³⁰ In that context, the president's completely free discretion is applied, not requiring any justification from him, but he cannot dismiss the judge or the officials of these courts. Therefore, neither the Constitution nor the laws establish the necessity of consulting the president with the representatives of the government or ultimately with the representatives of the judiciary.³¹

28 This can probably be explained by several contemporaneous contexts of the preparation of the Constitution of the Czech Republic in the year when Czechoslovakia was divided, and even in the end its approval (in December 1992) was rushed. Even in the approach to the concept of separation of powers, the non-respect of the theoretical principles of classical constitutionalism by the creators of the constitutional text at the time was shown.

29 See more in: KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, p. 463.

30 Similarly, this exclusivity also applies to the president and vice president of the Supreme Audit Office and members of the Banking Council of the Czech National Bank, including its governor.

31 Similarly, this exclusivity also applies to the president and vice president of the Supreme Audit Office and members of the Banking Council of the Czech National Bank, including its governor.

In the current constitutional systems of Europe, the issue of pardons is not an exceptional power of presidents.³² Therefore, special attention should be paid to the issue of granting pardons by the President of the Czech Republic, firstly in individual cases, when the President of the Republic "pardons and mitigates the punishments imposed by the court, orders those criminal proceedings not be initiated, and if initiated, that they not be continued, and obliterates the conviction" (Article 62 letter g) of the Constitution.³³ Thus, three forms of this intervention are foreseen, i.e.: agration, abolition and rehabilitation, which by the nature of the matter thus means that the president's intervention itself is de facto an act of the executive power. However, the right to "grant amnesty" (according to Article 63, paragraph 1, letter j)) is already included under the powers of the so-called countersigned.³⁴ The president's amnesty decision, and above all its scope, is a potentially clear interference with judicial power. It thus has logical connotations related to the independence of the exercise of the right to a fair trial, as it presumptively refers to persons (presumably) justly convicted.³⁵

For comparative reasons, it is necessary to stop at the method of appointing officials of the highest judicial instances of the Czech Republic, including an institution standing outside the general judicial system, i.e., the Constitutional Court of the Czech Republic. Although the President appoints the officials of the Constitutional Court, he cannot dismiss them.³⁶ The appointment relationship of the President of the Republic towards the judges of the Constitutional Court (when initiating their establishment, and their appointment after approval by the Senate) acquires a special connotation in connection with the constitutionally potential liability instrument, which is a possible constitutional lawsuit by both chambers against the President of the Czech Republic for "serious violations of the constitutional order of the Czech Republic". This "unconstitutional" act,

32 Thus, according to Section 105 of the Finnish Constitution, the President can grant a pardon, after the approval of the Supreme Court of Justice. In contrast, according to Article 13 of the Swedish Constitution, pardons are granted by the government.

33 The Constitution of the Czech Republic itself does not recognize the concept of grace, but it can be referred to § 366 of the Criminal Code. However, the term "mercy" is mentioned in Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, where Article 3 talks about "mercy" in connection with a miscarriage of justice, i.e., when the judgment was overturned.

34 Amnesty should be considered as such an act of application of law that exhibits certain normative elements. Decisions on amnesty are published in the Collection of Laws, they are binding on all law enforcement authorities, and as a result, it is a personal enforceable law. The President's legal act is collective in nature and thus applies to an unspecified number of persons, and therefore there is no legal right to amnesty. The president's decision on amnesty cannot even be annulled by legal procedure. For this, cf. in: *Komentář k Ústavě a Listině*, ibid.: p. 493.

35 The amnesty intervention is a widespread intervention affecting the entire prison system and, in its persons, causally subordinate to this decision. Given that every decision of an independent court in a criminal case is completely individual in its character and the course of the process, as well as its length, the length of the sentence determined by the court is also individual, also including the discretion of the courts on conditional suspension of the execution of the sentence, monetary penalties, etc. The amnesty decision thus potentially destroys the constitutional principle of the equality of natural persons in terms of the impact of state power measures on their personal status.

36 The usual principle "he who appoints also removes" does not apply, which is a principle applied fundamentally in public administration, the Constitution of the Czech Republic does not deal with relationships in one hierarchically organized system. The eventual authorization of the President of the Republic to dismiss officials of the Constitutional Court would grant him an unacceptable influence on the conditions within the court, including the influence on the decision-making of judges of the Constitutional Court in causal matters.

from the substantive point of view, is completely indefinite and legally unpredictable (starting with possible excesses of a political nature, potentially both administratively and criminally defective behaviour of the president) would be judged by the Constitutional Court. However, the interference of the head of state in the appointment of constitutional court functionaries is not entirely typical in the Czech judicial system, but it is comparatively common in Europe.³⁷ In connection with the appointment of officials of the Supreme Court of the Czech Republic, the provisions of Article 62 letter f) The Constitution for the President of the Republic to proceed according to his own discretion. The provision is supposed to be a certain guarantee of the independence of the judicial system and the supreme institution of general courts,³⁸ however, in the context of the fact that the president consults these personalistic considerations (may or may not) with the Minister of Justice, even here, in the intentions of European constitutional law comparativism, we come across the absence of an independent body of a non-judicial type, that is, the so-called Supreme Council of the Judiciary, or another initiative body outside the sphere of executive power. Of the powers of the president related to the judicial power, and not independent, it is necessary to focus on the "appointment of judges", meaning in the judicial doctrine "to the first positions". A judge must meet the legal requirements (cf. Act No. 6/2002 Coll., on courts and judges, as amended). Given that the President's decision appointing a judge is a countersigned authority, the Constitution requires the co-signature of the Prime Minister, or a member of the government authorized by him for the validity of such a decision, it is a decision for which the government bears responsibility. Therefore, also in the process of selecting suitable candidates, these selections are under a certain "management" of the Ministry of Justice, with the responsibility of the government of the Czech Republic. However, as is known, the actual selection process takes place in the regional courts. The completion of the said process is the appointment by the president, which is more or less ceremonial in nature, but the judge's promise associated with it is constitutive in nature. Its possible non-composition (or composition with reservation) would give rise to the fiction that the judge was not appointed (regulated by Section 62, Paragraph 4 of the Act on Courts and Judges). The appointment of a judge takes place in writing, a so-called decree of the President of the Republic. The Constitution guarantees the irrevocability of judges, while the conditions for the termination of this function are set by law, and all this occurs without any possible interference of the head of state. From the point of view of a comparative summary, it is possible to fundamentally state that the Czech legal regulation in terms of the "selection of judges for the first position" is completely different from the constitutional practice of most continental European judicial systems, namely ending with the administrative role of the justice administration body.³⁹

37 For comparison, for example, Slovak legislation, cf. in: BRÖSTL, A. et al. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. upravené vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2015, p. 235 et seq.

38 Detailed interpretation in: SLÁDEČEK, V., MIKULE, V. a SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007, item no. 9, p. 442.

39 In this context, we refer to the Dutch model of this solution, where candidates for judges are selected by the so-called National Commission for the Selection of Judges (composed of 12 members, of which 6 must be judges, the other 6 represent various professions, including at least one lawyer and one public prosecutor). This Commission is appointed by the so-called Judicial Council of the Kingdom of the Netherlands. Approved candidates for judges are then appointed by the King by decree, with the Ministry of Justice only checking beforehand whether they meet the legal requirements. see also J. Odehnalová, in: *Inspirativní momenty nizozemského výběru soudců*. Soudce, year XXIV, 11/2022.

Some synthesizing (yet open) conclusions.

The key question in this comparative study was the position of the head of state in the system of democratic constitutional power, including comparisons of the powers of heads of state in relation to judicial power. The development of constitutionalism in Europe after the Second World War has already considerably surpassed both the classical philosophical (and thus also the "textbook") concept on which European democracies are based, namely a kind of "tripartite" power. However, the heads of state of European constitutional monarchies and republics are linked by several constitutionally based contacts to all articles of the constitutional system belonging to the de facto division of power, including ties to the judicial system. Most of these powers can probably be considered symbolic-representational, and in the system formally creative, but some of the powers may have an initiative and decision-making character. However, it is necessary to separate the European constitutional monarchies from the republics and the powers of their presidents even in the European present. If the constitutional monarchy and the de constitutione do not actually proclaim the "separation of power", then the only possible statement is that the monarch is formally outside the system of de facto division of power but is "operationally" connected to the functioning of the constitutional system. In constitutionally democratic republics, the position of presidents is evidently "stronger", which is certainly historically influenced by several factors.

Historically and modern, republics are far more connected with constitutionalism, i.e., with written constitutions, so they have several reasons to include presidents in the real operation of the constitutionally set division of power.⁴⁰ If we observe their constitutional relations to the judicial power in this way, then the fact that the presidents (although often directly elected by the citizens) make the bodies essentially non-political proves that their appointing (inaugural) powers are supposed to be in effect a confirmation of the constitutionality of the procedure of those bodies which the judicial officer legitimately selected for a position or function in a procedure according to the constitution and laws. From the point of view of constitutional comparative studies, especially in relation to judicial power, the potentially constitutionally stabilizing factor of the activity of heads of state is confirmed overall. So how to put the relationship between the President of the Czech Republic, the Czech judicial system, its bodies, and judges into the comparative audit presented here. If we conceive of the judiciary as independent according to the Constitution of the Czech Republic, then the Czech legal system regulating the powers of the head of state in relation to the judiciary, and above all the role of the central bodies of state administration, and all this in the light of European constitutional comparative studies, show that in some aspects (see above) from what is conceptually usual in Europe and clearly deviates.

40 However, Z. Koudelka aptly notes: ".....The former position of the monarch in the constitutional monarchy was largely transferred to the heads of state of the new republics emerging in the 19th and 20th centuries.", cf. in: Encyclopaedia of legal history. VII. Volume, ibid, 2017, p. 770.

References

BANASZAK, B. *Prawo konstytucyjne*. 4. wydanie. Warszawa: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-83-7483-783-5.

BLAHOŽ, J., BALÁŠ, V. a KLÍMA, K. *Srovnávací ústavní právo*. 5., přeprac. a dopl. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-687-7.

BRÖSTL, A. et al. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 3. upravené vydanie. Plzeň: Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2015. ISBN 978-80-7380-580-7.

GIBA, M. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-571-0086-7.

GRAD, F., KAUCIČ, I. and ZAGORC, S. *Ustavno pravo*. Ljubljana: Pravna fakulteta, 2018. ISBN 978-961-6447-75-1.

HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-178-6.

KLÍMA, K. *Ústavní právo srovnávací*. Praha: Metropolitan University Prague Press, Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7598-883-6.

KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozš. vyd. Plzeň: Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

KRUNKOVÁ, A. (ed.). *Organizácia súdnej moci v Poľskej republike, Českej republike a Slovenskej republike*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2019. ISBN 978-80-8152-740-1.

ŁAWNICZAK, A. *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*. Wrocław: Kolonia Limited, 2011. ISBN 978-83-60631-42-3.

SCHELLE, K. a TAUCHEN, J. (eds.). *Encyklopedie českých právních dějin*. XIV. svazek. Soudnictví. Plzeň: Vydavateľství a nakladateľství Aleš Čeněk, 2019. ISBN 978-80-7380-748-1.

SLÁDEČEK, V., MIKULE, V. a SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-869-9.

Všeobecný slovník právní. Díl čtvrtý. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

Contact

prof. doc. JUDr. Karel Klíma, CSc., Dr. hab.
Metropolitan University Prague
Department of Legal Specialisations and Public Administration
Dubečská 900/10, 100 00 Praha 10 – Strašnice, Czech Republic
karel.klima@mup.cz

A META-GOVERNANCE MODE OF GENDER EQUALITY POLICY ON THE EXAMPLE OF THE CZECH REPUBLIC

Gvantsa Dzidziguri¹

Abstract

Czechoslovakia split into two independent states, the Czech Republic and the Slovak Republic, in 1993. Already after the Velvet Revolution and the dissolution of Czechoslovakia, the Czech Republic moved to a democratic government system. The analysis of this change is important for research, which will be discussed in a comparative aspect with Georgia (as a post-Soviet state, which was declared an independent state at the same time and began to change the government system) within the framework of a wide doctoral research. As the governance system changes, the process of policy planning and implementation changes, and the research will specifically address the issue of gender equality policy. Given the diversity of governance modes, the study will specifically address issues of network governance and meta-governance, and the analysis will be presented in relation to the gender equality policy of the Czech Republic. The Czech Republic is a member state of the European Union since 2004, the result of involvement in the mentioned international organization (as a transnational space with a network governance mode) in relation to gender equality policy will be discussed, through which the main research issue related to the identification of the European Union as a meta-governor in the transnational space and the consequences of inclusion in international networks will be answered.

Keywords

Meta-governance, Network governance, European Union, Gender equality, Policy networks

Introduction

The history of the governance system spans a long period and thus becomes conceptually diverse over the years. As the social background of the world changes over the years, it faces new challenges. The paper specifically focuses on the concept of governance mode, which is newly established in the scientific literature. Governance models are related

¹ Grigol Robakidze University, School of Public Administration and Politics

to specific policies, which in the case of this work is presented on the example of gender equality policy. Specific issues are analyzed on the example of the Czech Republic, which is a prominent example as a former socialist state that is a member of the European Union. The European Union as a single, transnational space, in relation to the issue of integration, causes a discussion both in society and in scientific literature. Meta-governance as a governance mode has become popular since the 1990s due to the shortcomings of various governance models. Accordingly, from this period, the scientific literature takes the orientation of the research of the hybrid model and its implementation in the governance system. But the scientific literature still disputes the question of who can be a meta-governor. At the same time, the paper examines the issue of how European integration (In this case, joining the European Union) changes the system of a particular state in relation to the planning and implementation of policies (In this case, gender equality policy). Accordingly, by integrating these issues, the aim of the paper is to research the meta-governance mode of gender equality policy in the Czech Republic, as a result of which the following questions should be answered:

How European integration has changed the Czech system in the direction of planning and implementing gender equality policy?

How the meta-governance mode is implemented in the Czech Republic in relation to gender equality policy?

Does the European Union represents a meta-governor, in this case for one of its member state, the Czech Republic?

Speaking about the concept of Meta-governance, should be noted the Dutch scientist, Jan Kooiman, who represents the mentioned mode as the third order of governance and defines the evaluation of the existing system and its development as its function. Since the 1990s, this concept has been considered as an organization of self-organization (Jessop, 1998), where political networks and self-governing structures are given great importance. Compared to the essence of the concept, until now the scientific literature is not agreed on the question of who can be a meta-governor. Therefore, it can be said that this paper will try to fill the existing gap in the scientific literature on this issue and present a supranational political and economic union (European Union) in the role of a meta-governor on the example of a specific country (Czech republic) and a specific policy (Gender equality policy).

Qualitative research methods are used in the research process. First of all, the paper analyzed the secondary sources regarding the research issues. Based on the fact that the planning and implementation of gender equality policy should consider the involvement of different types of actors (State and non-state), in-depth interviews were conducted with representatives of the non-governmental organizations working in the direction of gender equality policy. The paper analyzes the information obtained through in-depth interviews and the analysis of secondary sources, which answers the purpose of the paper regarding the meta-governance mode of gender equality policy in the Czech Republic.

The subsequent change in the public administration system of Czech Republic after disintegration of Czechoslovakia

When talking about the change in public administration, first of all, the issue of territorial organization should be mentioned after the Czech Republic was declared an independent republic in 1993. On January 26, 1993, presidential elections were held, as a result of which Vaclav Havel was elected as the first president of the independent Czech Republic (Luce, 1993).

The first stage of the public administration reform was the solution of problems related to the management of regions and their activities. This role includes creating strategies and setting the overall framework functioning of individual spheres of society.

Due to the fact that the first stage of regional arrangement was not decentralized, which was manifested in the limitation of self-government at the local level, the need to introduce the European model of public administration was on the agenda (Bureš et al., 2004). The Ministry of the Interior was granted the authority to carry out the reform of public administration. The highest level of self-government was enacted by the constitutional act no. 347/1997, on the Creation of Higher Territorial Self-Governing Units and on Amendments to Constitutional Act of the Czech National Council, No. 1/1993 Sb., the Constitution of the Czech Republic. Currently, the Czech Republic is divided into 14 regions (Parliament of the Czech Republic, 1997). So, the first stage of public administration reform included territorial reform, which itself comprised the establishment of regions and the transfer of competences from the central state apparatus. The second stage (2002) included the abolition of district offices and the transfer of competences to regions and municipalities. By 2004, the government represented the most important coordination mechanism at the level of the central state administration and played a crucial role in the management of the public sector. But at the same time, the state policy of the Czech Republic was aimed at greater development of horizontal coordination (Bureš et al., 2004).

In 2004, a material titled "Process and main trends of the central public administration reform and modernization" was prepared. Concept of the reform and modernization was adopted by the Government Resolution No. 237 of 17th March 2004. The material reflected the following areas of public administration reform (Nemec and Špaček, 2017):

- Rationalization of the central public administration processes;
- Better management within the central public administration;
- Higher quality of the central public administration;
- Implementation and improvement of civil service within the central administration authorities;
- Rationalization of the central public administration funding (Nemec and Špaček, 2017).

This approach made the state administration system more flexible in relation to the problems existing at the state or global level.

Vertical coordination between the state administration and self-government is carried out at the level so-called regional staffs. Regular meetings are held between the coordinators and the directors of the regional offices together with secretaries of municipalities with extended powers from the territory of the relevant region. Also, meetings are held

between the representatives of the central state administration and the Chief Executives of the regions. Meetings are arranged independently by the Prime Minister, as well as by individual ministers, or cooperatively for certain ministries (Bureš et al., 2004).

The introduction and implementation of a horizontal type of government begins during the policy aimed at building a democratic state, which is excluded in authoritarian states, where decisions are made hierarchically during the implementation of any state policy. For more clarity, horizontal governance is defined as follows: Horizontal governance includes policy development, service delivery issues and management practice approaches. A horizontal initiative can take place at different levels of government, across boundaries between units within a single department or agency or between multiple departments or agencies, the public, private and voluntary sectors. It replaces hierarchical leadership with cooperation, coordination, shared responsibility for decisions and results, and a willingness to work by consensus (Ferguson, Phil and Burlone, 2009).

In connection with its application for EU membership, the Czech Republic undertook to bring its national legislation into line with EU legislation. In 2005 The National Reform Program of the Czech Republic for 2005–2008 was developed, which is also known as the National Lisbon Programme, which aimed to strengthen political accountability for the implementation of the Lisbon Strategy (Government of the Czech Republic, 2005). The second National Reform Program was prepared for the period of 2008–2010, which referred to the measures implemented in the economic sphere and employment policy in order to stimulate economic growth and employment in 2008–2010 (Government of the Czech Republic, 2008).

The Czech Republic is a member of the European Public Administration Network (EUPAN), which is an informal network of directors responsible for public administration in EU member states, the European Commission (EC) and observer countries. The Czech Republic is represented in the mentioned network by the Ministry of the Interior of the Czech Republic – Civil Service Section.

In summary, the change of the public administration system of the Czech Republic after the dissolution of Czechoslovakia, in the first stage, was essentially related to the issue of territorial arrangement, which was manifested in the policy of decentralization. In the middle of the 1990s, when the dialogue on joining the European Union actively begins on the agenda of the state policy, the Czech Republic more actively tries to meet the requirements of the European Union in the direction of the issue of public administration, which implies the greater development of decentralization and the transfer of competencies and functions to local bodies. In relation to the mentioned issue, a number of reforms have been implemented, as mentioned above, but it would be productive to consider specific policy to discuss the existence and in case of existence effectiveness of horizontal coordination. So the paper specifically refers to the policy of gender equality, in connection with which the issue of public administration, in terms of policy planning or implementation, will be discussed in more detail in the following chapters.

An overview of the planning and implementation of gender equality policy in the Czech Republic before its preparation for and accession to the European Union (1993–1998)

The Constitution of the Czech Republic was adopted by the Czech National Council on December 16, 1992 and entered into force on January 1, 1993. The issue of gender equality is addressed in more detail in the Czech Charter of Fundamental Rights and Freedoms, which is part of the mentioned Constitution. According to the charter: "Everyone is guaranteed the enjoyment of her fundamental rights and basic freedoms without regard to gender, race, color of skin, language, faith and religion, political or other conviction, national or social origin, membership in a national or ethnic minority, property, birth, or other status" (Government of the Czech Republic, 1992);

"Women, adolescents, and persons with health problems have the right to increased protection of their health at work and to special work conditions" (Government of the Czech Republic, 1992);

"Pregnant women are guaranteed special care, protection in labor relations, and suitable labor conditions" (Government of the Czech Republic, 1992).

After the dissolution of Czechoslovakia, the Czech Republic was recognized as a full member of the United Nations at the renewed 47th session of the United Nations General Assembly on January 19, 1993 (Roušar, 2006) and automatically accepted all obligations under the CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women) Convention, which Czechoslovakia signed on July 17, 1980 in Copenhagen.

In the 1990s, existing women's civil unions avoided cooperation with the Czech Women's Union, which was a communist organization, as well as western feminists, and also differed from each other in themes, ideologies and organizational structures. Their activities were mostly fragmented and disjointed because they could not unite around a common theme. For example, they were united in relation to the issue of religion and political orientation. Religious women's organizations did not form coalitions with non-religious women organizations, but created their own umbrella organizations, e.g. Clubs of Christian women. An umbrella organization of left-wing women's clubs was also established in 1992. Until 2005, more than 70 clubs were registered under it (Hašková, 2005).

Another political initiative, the Democratic Alternative founded 1996 (according to Eva Vesinova-Kalivodova) or 1993 (according to Hana Hašková), wanted to create a political force out of various women's interest groups, and thus enter into a political dialogue on women's and broader social issues with the Parliament and with the all-male government. The Democratic Alternative platform supported right-wing parties that engineered the transformation of Czech society, but despite its loyalty, it was not recognized as a political partner. The Democratic Alternative tried unsuccessfully to take over the role of the Czech Women's Union, but failed to articulate any vision or implement any attitude towards the role of women in social transformation (Vesinova-Kalivodova, 1998).

In the first half of the 1990s, Czech women's civic groups joined and developed supportive networks with foreigners and international women's organizations rather than developing lobby networks within the country with government and party structures or organizations of a permanent nature (Hašková, 2005).

In the 1990s, an important event in the direction of gender equality policy was the Beijing World Conference held in 1995, and its practical outcome was a platform for action (Government priorities and procedures for the enforcement of the equality of men and women). Women's non-governmental organizations started jointly controlling the compliance of government policies with the ideas contained in the document (Hašková, 2005).

"Here was several NGOs, who was active in the specific gender issues (fulfill gaps in the areas where state wasn't much active). These non-governmental organizations analyzed and evaluated gender equality issues, on the other hand government and public people didn't believe so much in gender disbalance or people didn't understand how gender influence disbalances in society" (Interview with respondent N2, 12.10.2022).

Not long after the declaration of independence, the issue of joining the European Union was on the state agenda of the Czech Republic. Accordingly, to assess the issue of gender equality policy planning and implementation in this period, mainly non-governmental organizations were represented, whose main basis was legislative records. In this period, the active role of the state is not visible, and it can be said that the active discussion of gender equality policy starts from the period of preparations for joining the European Union (discussed in the next chapter), which also brought the necessary value for the effective implementation of this specific policy.

Changes in the planning and implementation of the Czech Republic's gender equality policy in preparation for and after accession to the European Union (1998-present)

Regarding EU membership, Czech Prime Minister Václav Klaus filled out an application on January 23, 1996 in Rome. Czech Republic was represented by the government during the prime ministership of Josef Tošovský at the Czech-EU bilateral conference On March 30, 1998, which established Accession Partnership as a new framework for Czech-EU relations and further Czech adoption of the *acquis*. The accession negotiations started in March 1998 (Hanley, 2002).

In 1998, the Czech government approved the main program document Priorities and Procedures of the Government in Promoting Equal Opportunities for Women and Men in terms of accelerating change in the situation of gender equality (Office of the Government of the Czech Republic, 2021).

Czech Republic introduced ombudsman in 2000 (Millard, 2007), which summarizes the most important findings and recommendations regarding rights, discrimination, etc. in the annual report of the organization's activities and presents it to the Chamber of Deputies.

On the basis of Government Resolution No. 1033 of October 10, 2001, the Governmental Council for Equal Opportunities for Women and Men was established, which today represents a permanent government advisory body in the field of creating equal opportunities for women and men.

Since 2004, the Czech Republic has been a member state of the European Union. Joining the European Union as a transnational space, of course, implies a certain modification of the governance system. Unification in the international political or economic space means uniting around a common goal, introducing best practices and adapting the state political system to the governance system of the transnational space. As mentioned above, after the declaration of independence of the Czech Republic, a horizontal governance approach was introduced in the state policy.

Multilevel governance refers to the joint engagement and negotiation of policy makers and stakeholder groups on a given issue at multiple levels. In the dominance of multilevel governance, policy makers pay more attention to vertical coordination, which involves communication with people at all levels, than to horizontal coordination. Communication is not limited to officials working at the same or adjacent levels. Moreover, international, national, regional and local officials in a given sector form their own policy networks that interact at all levels. The resulting networks resist hierarchical political control (Hague and Harrop, 2010, p. 271–272).

Accession to the European Union also involves the formation of political institutions, in the form of new agencies or coordination procedures or policy exchanges (Grabbe, 2007).

The first factor that appeared during the period of accession to the European Union was the source of funding, which influenced the active involvement of organizations involved in the planning or implementation of gender equality policies.

“Joining the EU was a good time for possibility to ask for subsidies. At that time we received big grant from European Commission, called Breaking the Waves and we associated with other NGOs in Czech Republic about different topics. It was about the pay gap, field of education, gender-based violence. This project was an umbrella for non-governmental organizations in the Czech Republic. We started to set up the agenda in this project, we created certain number of methodologies how to implement gender agenda on local level, government, companies, in the educational system. Due to the fact that gender equality is one of the important values of the European Union, it was necessary to talk about this topic” (Interview with respondent N2, 12.10.2022).

“A source of funding and large projects for non-governmental organizations appeared. It was a flourishing period for organizations working on gender issues. The distribution of funds received from the European Union is not systematic, which reduces funding for non-governmental organizations. The state budget is less focused on gender equality policy.” (Interview with respondent N3, 18.10.2022).

Also, during the period of joining the European Union, as mentioned above, in 2001, the the Governmental Council for Equal Opportunities for Women and Men was formed, which is one of the platforms in the process of lobbying and advocacy of gender equality issues. Therefore, the method of cooperation with the state has also changed, which in some cases is successful, in some cases unsuccessful, but most importantly there is a space for negotiation and discussion.

“We are cooperating with government, now there is commission care about women and babies under the ministry of health, our president is member of commission. We gather around a common table with gynecologists, pediatricians and jointly discuss

34	ARTICLES Gvantsa DZIDZIGURI	A META-GOVERNANCE MODE OF GENDER EQUALITY POLICY ON THE EXAMPLE OF THE CZECH REPUBLIC	
----	--------------------------------	--	--

the issue of care. Some politicians support us in the lobbying process, some of them do not want to have an official chamber of midwives in the Ministry of Health" (Interview with respondent N1, 11.10.2022).

"Government council has fixed membership, there are representatives of various ministries, state institutions, trade unions, employers' union, NGOs, academic experts. Each of them attends meetings. Depending on the difficulty and need of the issue, regardless of status, any person whose presence is important to resolve the issue is invited. Government council has some committees, which is focused on specific agendas. Government council is definitely open and reason is transparency. Whatever progressive policy in the field of gender equality discussed in the council it is very likely to pass resolution, but problem is when this resolution comes to government. They have different opinions about the resolution, but when the government is more right wing or conservative they are not willing to deal with this issue. Government council was also responsible to prepare government strategy of gender equality (I–2014–2020, II–2021–2030). Various actors were involved in its preparation. The mentioned strategy was written correctly and well, but the problem is its reflection only on paper, there is no force which would translate this strategy into reality. The communication with the government council is different, professional, open, discursive" (Interview with respondent N3, 18.10.2022).

A number of issues related to gender equality policy, such as the anti-discrimination law, the recognition of professional education qualifications, pay gap, gender-based violence, were put on the agenda of the state policy. In 2009, the Czech Republic adopted anti-discrimination legislation that guarantees the right to equal treatment and prohibits discrimination in various areas (Government of the Czech Republic, 2009).

"In 2004–2005, attention was focused on the implementation of midwives' education. The education is now in line with EU legislation, this has been a great success, also reflected in the fact that there is now a bachelor's degree in Midwifery" (Interview with respondent N1, 11.10.2022).

"We are an active member of the Government Council, we cooperate with them quite closely. For example, we have created a gender audit methodology that is used in universities, in the academic sector, because in order to receive subsidies from the European Commission, it is necessary to submit a gender equality strategy or an action plan. Therefore, it is necessary to create a gender audit. Gender equality strategy and methodology are also used by companies and this was our success" (Interview with respondent N2, 12.10.2022).

On the agenda of the Czech Republic, there are still a number of issues that have not been implemented, such as the ratification of the Istanbul Convention, the law on mandatory gender quotas, gender balance on the corporate board.

"You can have a very good law, but if you don't have the right implementation, not much changes. For example, the gender pay gap still exists. For instance, there is an institution that is supposed to monitor fairness in companies and institutions regarding employees, but they do not deal with these cases" (Interview with respondent N2, 12.10.2022).

"We were promoting directive regarding gender balance on corporate board. It was never actually passed. Problem is that companies have less women on their board. We need measure to push state and private companies to do something in this case. Also regarding

the directive on equality between women and men in the field of decision-making, the government has said that they do not want this directive which limits the free market" (Interview with respondent N3, 18.10.2022).

Finally, to assess the role of EU accession in the change of Czech state policy in relation to gender equality policy and to answer one of the research questions on how European integration has changed the Czech system in the direction of planning and implementing gender equality policy, it is clear that significant changes have been made in the direction of state governance. First of all, a number of institutions or structures were created, cooperation between state and non-state actors changed.

"Accession to the European Union had a positive impact on public administration. New institutions were created, including the Gender Equality Council, which in turn encourages local gender equality policy organizations to be actively involved in lobbying and advocacy" (Interview with respondent N3, 18.10.2022).

Czech legislation has adapted to EU legislation, which in turn has had an impact on the governance and administration model. The state focused on specific problematic issues in the direction of gender equality, choosing the method of horizontal coordination with the involvement of actors of all types and at any level. Nowadays, there are a number of issues on the agenda, the implementation of which faces a problem from the side of the state or society, but the current situation in the direction of gender equality is the result of the membership of an international organization, in this case the European Union, followed by more subsidies, the introduction of a new governance mode in the form of network governance (discussed in detail in the next chapter) and the sharing of international practices due to the global nature of the problem.

The concept of Meta-governance and the European Union in the role of Meta-governor in relation to gender equality policy

Before talking about the Meta-governance mode, it is interesting to discuss the network governance mode, the main pillar of which is policy networks. A network governance perspective implies the involvement of multiple actors. Regarding the operation of the networks, the German political scientist Fritz Scharf notes that the networks are embedded in a hierarchical structure and the government has the right to approve or disapprove the results of negotiations. Often the government creates the networks or the procedures on which these networks operate. He considers this approach as a shadow of hierarchical authority (Scharpf, 1994). Policy outcomes are not the product of central government actions. The center may make a law, but then it interacts with the local government, private sector, etc. Accordingly, the mentioned actors also interact with each other. All actors in a particular policy field need each other. Everyone can include relevant knowledge or other resources. No one has a completely relevant and comprehensive knowledge or resources for policy work (Rhodes, 1996).

In terms of network governance, in the period of preparations for and after the accession to the European Union, the existence of policy networks at the national level was actively introduced in the Czech Republic, as well as the practice of involvement in international, transnational networks. Based on the fact that the research is specifically related to gender

equality policy, it will be interesting to discuss the existing networks at the national level and the involvement of specific organizations in international networks.

Currently, the Czech Women's Lobby (36 organizations are its members) is functioning in the Czech Republic, which is an umbrella organization for local organizations working in the direction of gender equality. There is also a European women's lobby at the European level, of which the Czech women's lobby has been a member since 2005.

It is an interesting question how coordination between different types of actors (state, non-state) takes place at the national or international level.

"In the Czech women's lobby, we have working groups in a specific direction (group on gender-based violence, implementation of the gender agenda). Organizations that are not members of the Czech Women's Lobby are also invited to the groups" (Interview with respondent N2, 12.10.2022).

"Czech women's lobby is member organization of European women's lobby and also the member organization of the European Women's Lobby should be an umbrella organization at the national level. We can participate in the activities of the European Women's Lobby. In order to avoid chaotic communication, communication with the European Women's Lobby is done through the Czech Women's Lobby" (Interview with respondent N3, 18.10.2022).

Organizations working in the direction of midwives' rights are also actively represented in international networks, such as the European Association of Midwives (EMA).

"The European Association of Midwives (EMA) holds a general meeting once a year, gathering midwives from member countries and discussing important issues. If we have any kind of problem in the organization, we can ask this association for help" (Interview with respondent N1, 11.10.2022).

Based on the existence and need of the network governance mode, at the same time, the need to discuss a new type of hybrid form of governance mode was on the agenda.

Meta-governance is a new concept that has been discussed in the scientific literature since the 1990s. The 1980s and 1990s are important to note because of the problems that existed during this period, such as the failure of the state-market combination and the decline of social integration in advanced capitalist societies. This has been reflected in such considerations as governmental overload, a crisis of legitimacy and governance. This has led to theoretical and practical interest in the potential for coordination through self-organizing heterarchical networks and partnerships and other forms of reflexive collaboration. Governance in this period refers to the structures and practices involved in the coordination of social relations marked by complex, reciprocal interdependence. And meta-governance, in turn, implies the coordination of these structures and practices (Jessop, 2011).

One of the authors most often cited as the originator of the term meta-governance is the Dutch scientist, Jan Kooiman. He introduces the concept of the third order of governance in the scientific literature. First-order governance is involved in solving day-to-day problems and creating opportunities and second-order governance is concerned with institutional governance conditions. Meta-governance is like an imaginary governor teleported to a point "outside" and casts the entire experience of governance in a normative light. The main function of meta-governance is the assessment of the existing system

and serves the development of norms and criteria in accordance with the assessment of existing practices. It also suggests new directions, examines existing goals, and creates and pursues new ones (Kooiman, 1993). From the concept, an interesting question is who can govern the governor to which Kooiman responds as follows:

"In meta governing interactions, governors and governed alike "take each other's measure" in formulating the norms and criteria by which they want to judge each other and measuring itself" (Kooiman, 1993, p. 170–172).

The internationalization of policy regimes includes the extension of domestic state actions to the level of the international context and a wide range of transnational factors and processes. In this process, the role of the state remains as an important political factor, and Bob Jessop also sees its role as a meta-governor, whose functions include coordinating different governance systems and ensuring a minimum sequence between them (Jessop, 1997). States (act as a 'court of appeal') have a key role here, as the main organizer of dialogue between policy communities, as an institutional ensemble tasked with ensuring a certain coherence between all subsystems, as a source of regulatory order through which they can pursue their goals, and as a sovereign power responsible for "last resort" compensatory actions where other subsystems fail (e.g. markets, unions or the science policy community) (Jessop, 1998).

Heterarchy should also be noted here, as a mechanism that enhances the state's ability to achieve political goals by sharing power with forces outside the state and/or delegating responsibility for specific goals to partners operating in the shadow of the hierarchy (or other heterarchical arrangements). Bob Jessop presents the concept of meta-governance as 'organization of self-organization', which includes the design and vision of institutions that can facilitate not only self-organization in different fields, but also the relative coherence of different goals, spatial and temporal horizons, actions and results of different self-organizing arrangements. In relation to heterarchies, it creates a context within which heterarchies can be formed, rather than developing specific strategies and initiatives for them (Jessop, 1998).

The paper considers the European Union as a meta-governor in relation to the Czech gender equality policy. It can be said that the European Commission, as the executive body of the European Union, plays the role of a meta-governor at the international level, which is expressed in recommendations and directives for the Czech Republic, as well as for other member states. Gender equality is one of the main values of the European Union, which is adapted into its legislation and is a requirement for the member states. Regarding issues of gender equality, various directives and recommendations were issued to the Czech Republic, among which was DIRECTIVE 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications, which was implemented in the Czech law.

"Regarding educational qualifications, we have a record in the law, but we can't use it in practice" (Interview with respondent N1, 11.10.2022).

While the Czech Republic has enacted anti-discrimination legislation, including the Equal Pay Directive, the extent to which it is implemented in practice is a matter of dispute. Regarding the formal or practical implementation of the directives, control is carried out at least on a formal level, the extent to which each recommendation or directive is implemented.

"You have some deadlines for implementing directive, The need for annual research and survey is on the agenda. The European Union also conducts various surveys on how a number of directives are implemented in the member states. In case of non-compliance, the state pays a fine" (Interview with respondent N2, 12.10.2022).

In the Czech Republic, there is a party quota, the same as a voluntary one, when the political parties voluntarily consider the gender quota in the lists. Also, the European Union actively implements directive about the gender balance on corporate board.

"We were promoting directive regarding gender balance on corporate board. It was never actually passed. Problem is that companies have less women on their board. We need measure to push state and private companies to do something in this case. Also regarding the directive on equality between women and men in the field of decision-making, the government has said that they do not want this directive which limits the free market. We still have a recommendation regarding the gender quota" (Interview with respondent N3, 18.10.2022).

In summary, the European Union can be seen as a meta-governor, which through various practices (policy networks, recommendations, directives, etc), plays the role of coordinator in the direction of implementation of various policies. Membership of the transnational space implies certain obligations, which are carried out independently, firstly at the national level through the coordinating role of the state (which certainly does not imply sole control) and then with the recommendations and assistance of a supranational organization (in this case, the European Union). Accordingly, a meta-governor can be any type of organization, depending on what level (national or international) we are considering. In this case, it was discussed at the international level on the example of a specific country, which reveals the role of the EU as a meta-governor in the implementation of the Czech gender equality policy. In terms of effectiveness, it can be said that the degree of implementation of directives and recommendations is not perfect, but the background that the Czech Republic maintains today demonstrates the role of European integration in the effective implementation of gender equality policy, because the issue, due to its global nature, requires the sharing of international practices, which also require a common transnational space and its effective governance approaches, which lies between the network governance mode and the need to have a hybrid approach for greater coordination efficiency.

Conclusion

The first chapter of the paper discussed the issue of public administration changes in the Czech Republic after the dissolution of Czechoslovakia and the declaration of the Czech Republic as an independent republic. The mentioned period was mainly devoted to the issue of territorial organization, which was manifested in decentralization and the transfer of certain functions to local bodies. The fact of joining the European Union is an important stage in the history of the Czech Republic, which affected the state governance processes. Due to the fact that the paper specifically focuses on gender equality policy, the planning process of gender equality policy was discussed in different periods, such as the process of preparation for EU accession and the post-accession period.

As a result of the research, an important factor of joining the European Union was revealed, which consisted in the formation of new institutions, the mobilization of funding and, in general, the planning and implementation of public policy. First, organizations and institutions were formed that were actively involved in the planning and implementation of gender equality policy, including the Gender Equality Council and the Office of the Ombudsman. The mentioned process was important for non-governmental organizations, as non-state actors, which, through EU funding, implemented important projects and initiatives in the direction of gender equality policy.

One of the main issues of the research was the changes in the direction of public governance and the current approach. The expansion of supranational organizations was accompanied by the introduction of a certain type of governance system, one of the prominent examples of which is the implementation of governance processes through policy networks. The European Union, as one of the supranational organizations, in terms of political relations with its member states, considers the involvement of various actors (state, non-state) from a particular state. A similar type of approach leads to a network governance mode that can be implemented both nationally and internationally. But along with the development of the network governance mode, the question of the effectiveness of self-governing networks coordination came up on the agenda of the scientific literature. Accordingly, the research revealed that meta-governance in the Czech Republic is implemented at the national level, through the state as a meta-governor, because there are not many networks working on gender equality issues at the national level, in which the communication and discussion of the involved organizations or stakeholders is provided by the Gender Equality Council, which is an advisory body of the government. As for the international level, local organizations are involved in international networks, and the European Union participates in the design or implementation of policies, as a meta-governor, with non-traditional hierarchical intervention, but as a coordinator that regulates the interaction of different structures (through recommendations or directives). Finally, it can be said that the accession to the European Union has significantly changed the governance system of the Czech Republic in relation to gender equality policy, which clearly shows the importance of membership in the transnational space, the main result of which is the sharing of governance practices, so that the state maintains its independence at the national level and at the same time implements the state policy in a progressive manner.

References

- BUREŠ, P. et al. *Public Administration in the Czech Republic*. Prague: the Ministry of the Interior of the Czech Republic, Section for Public Administration Reform, 2004.
- FERGUSON, D., PHIL, M. and BURLONE, N. *Understanding Horizontal Governance*. Ontario: Office of Literacy and Essential Skills (HRSDC) Canada, 2009.

Government of the Czech Republic. *Anti-discrimination act*. Prague: Government of the Czech Republic, 2009.

Government of the Czech Republic. *Charter of fundamental rights and freedoms*. Prague: Government of the Czech Republic, 1992.

Government of the Czech Republic. *National Lisbon programme 2005–2008*. Prague: Government of the Czech Republic, 2005.

Government of the Czech Republic. *National reform programme of the Czech republic 2008–2010*. Prague: Government of the Czech Republic, 2008.

GRABBE, H. Central and Eastern Europe and the EU. In: WHITE, S., BATT, J. and LEWIS, P. G. (eds.). *Developments in Central and East European Politics*. Durham: Duke University Press, 2007, p. 118. ISBN 978-0-8223-3944-1.

HAGUE, R. and HARROP, M. *Comparative Government and Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. ISBN 978-0-230-23101-6.

HANLEY, S. *The political context of eu accession in the Czech republic*. London: Royal Institute of International Affairs, 2002.

HAŠKOVÁ, H. Czech Women's Civic Organising under the State Socialist Regime, Socio-economic Transformation and the EU Accession Period. *Czech Sociological Review*. 2005, vol. 41, no. 6, p. 1077–1110. ISSN 2336-128X.

JESSOP, B. Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance. *Review of International Political Economy*. 1997, vol. 4, no. 3, p. 561–581. ISSN 0969-2290.

JESSOP, B. Metagovernance. In: BEVIR, M. *The SAGE Handbook of Governance*. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, 2011, p. 106–135. ISBN 978-1-84787-577-8.

JESSOP, B. The rise of governance and the risk of failure. *International Social Science Journal*. 1998, vol. 50, no. 155, p. 29–46. ISSN 1468-2451.

KOOIMAN, J. *Governing as Governance*. Thousand Oaks: SAGE Publications Ltd, 1993.

LUCE, D. d. *Havel elected president of Czech Republic* [online]. 1993, January 27. Available from: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1993/01/27/havel-elected-president-of-czech-republic/a642302e-2f5d-41f9-9e08-8a6d50c6d7d6/>.

MILLARD, F. The Czech Republic, Hungary and Poland. In: WHITE, S., BATT, J. and LEWIS, P. G. (eds.). *Developments in Central and East European Politics*. Durham: Duke University Press, 2007, p. 38. ISBN 978-0-8223-3944-1.

NEMEC, J. and ŠPAČEK, D. (eds.). *25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region*. Brno: Masaryk University, 2017. ISBN 978-80-210-8499-5.

Office of the Government of the Czech Republic. *Gender Equality Strategy for 2021–2030*. Prague: Government of the Czech Republic, 2021.

Parliament of the Czech Republic. *Constitutional Act No. 347/1997 Sb*. Prague: Parliament of the Czech Republic, 1997.

RHODES, R. A. The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*. 1996, p. 652–667.

ROUŠAR, J. *The Czech Republic and its professional armed forces*. Prague: Ministry of Defence of the Czech Republic, 2006.

SCHARPF, F. W. Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics*. 1994, vol. 6, no. 1, p. 27–53. ISSN 0951-6298.

VESINOVA-KALIVODOVA, E. The Vision of Czech Women: One Eye Open (Gender Roles in Czech Society, Politics and Culture). *Dialectical Anthropology*. 1998, vol. 23, p. 361–374. ISSN 0304-4092.

Contact

PhD candidate, Gvantsa Dzidziguri

გრიგოლ რობაქიძის უნივერსიტეტი

Grigol Robakidze University, School of Public Administration and Politics

ორინა ენუქიძის ქ. 3, 0159, Tbilisi, Georgia

gvancadzidziguri9@gmail.com

REGULAČNÍ FUNKCE STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY A NESTANDARDNÍ PROBLÉMY VE SPOLEČNOSTI V PODMÍNKÁCH ČR

REGULATORY FUNCTIONS OF STATE AND LOCAL GOVERNMENTS AND CRISES- RELATED PROBLEMS IN SOCIETY IN THE CONDITIONS OF THE CZECH REPUBLIC

Miloš Matula¹

Abstrakt

Předmětem příspěvku je vliv, který mají nestandardní situace na činnost veřejné správy a zejména na její poznávání. Tyto situace mění obraz fungování státu a veřejné správy a ukazují zřetelně i některé obecné tendence jejich vývoje. Především se v novém světle ukazuje role regulační činnosti veřejné správy a zvyšuje se význam volby adekvátních právních prostředků využívaných veřejnou správou, vztahu veřejné správy a soudnictví, ale také limitů, které pro působení veřejné správy určuje celkový stav společnosti.

Klíčová slova

společnost, stát, veřejná správa, územní samospráva, regulace, koordinace, funkce, krize, migrace

Abstract

The subject of the paper is the influence that the non-standard situations have on the activities of public administration and especially on the process of its cognition. These situations change the image of the functioning of the State and public administration and clearly show some general trends of their development. Above all, the role of regulatory activity of public administration is showing in a new light; at the same time, the importance of the choice of adequate legal means used by public administration is increasing, as well as the relationship between public administration and the judiciary or the limits that determine the overall state of society for the operation of public administration.

¹ Katedra práva, Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze

Keywords

society, state, public administration, local government, regulation, coordination, function, crisis, migration

ÚVOD

1. Krizové jevy a podmínky pro regulační funkci veřejné správy

Současné období je bohužel bohaté na výskyt krizových jevů a stavů. Z toho vyplývá nutnost veřejné moci působit v mimořádných podmínkách, resp. v nestandardních situacích. V těchto situacích dochází k vyostřování řady společenských problémů a zvýšení senzitivity společnosti na dlouhodobé limity jejího fungování a tím ke snížení společenské stability a obtížnému hledání konsensu ve společenském rozhodování. Činnost společenských institucí je tak vystavena náročnějším kritériím a je třeba inovovat jak obsah regulace, tak řešit nové formální otázky.

Na druhé straně krizové podmínky umožňují lépe odhalit skryté problémy ve společnosti a diagnostikovat jejich povahu a příčiny. Představují tak velkou příležitost pro kognitivní procesy. Je to jedna z mála pozitivních stránek krizových jevů.² Další text bude proto věnován právě těm problémům ve společenské a zejména správní regulaci a fungování veřejné správy, které se v poslední době projevíly v novém světle nebo se zvýšenou intenzitou.

V této souvislosti je potřebné zmínit i roli pozitivního práva v reakci na krizové jevy. Tato role je nepochybně významná, představuje však pouze jeden z aspektů, a to i v rámci regulační funkce veřejné správy, navíc je jí věnována pozornost z hlediska specializovaných rozborů ústavního a správního rozhodování a navazující judikatury (Kudrna, 2018) a ve vztahu konkrétně ke covidové krizi (Kysela et al., 2022). Rakouské zkušenosti v tomto směru zajímavě zpracovali (M. Holoubek a G. Lienbacher, 2022). V tomto smyslu se bude daný příspěvek ryze právní problematice věnovat jen sekundárně.

2. Neadekvátní reakce systému společenského rozhodování a veřejné správy na krizovou situaci a její širší příčiny

2.1 Příprava na krizové situace

Z hlediska společenského rozhodování lze vidět závažné problémy prakticky u všech krizových jevů. Některé z evropských krizí se ČR dotkly jen zprostředkovaně, např. v souvislosti s migrací ze zemí Blízkého východu a Afriky, nicméně i ty jsou zajímavé, pokud

2 Krizové problematice je věnována velká pozornost především v psychologické a sociologické literatuře. O problémech, které blokují racionální reakce společenských institucí na krizové situace obecně viz např. J. Keller (Keller, 2003). Ve správní vědě je velmi zajímavý konkrétní rozbor I. Palúše (Palúš, 2021) přímo ke covidové problematice na Slovensku. Z obecného státovědeckého hlediska je problematika nouzových stavů a mimořádných situací zajímavě rozebrána v (Klíma, 2007).

jde o možnost poučení pro českou veřejnou správu. Toto poučení je důležité především proto, že migrační procesy jsou ve své zvýšené intenzitě dlouhodobým jevem a mohou se týkat v dalším vývoji ČR více než dosud i ve vztahu zemím s odlišnými tradicemi, socioekonomickým a kulturním vývojem. Kromě toho zde existuje nová rozsáhlá migrace způsobená válkou na Ukrajině, která sice nepředstavuje takovou zátěž z pohledu menší odlišnosti způsobu života, je však početná a zatím nejsou zcela jasné její dlouhodobé důsledky.

Druhý důvod, proč je třeba věnovat migračním procesům ve veřejné správě trvalou pozornost, je skutečnost, že i vyspělé západoevropské správní systémy se vyrovnávají s některými jevy spojenými s migrací obtížně a není žádný důvod domnívat se, že česká veřejná správa by byla v tomto směru úspěšnější.

Ve vztahu k migraci je zapotřebí položit si určité otázky týkající se funkce veřejné správy. Jako příklad lze uvést problém tzv. paralelní správy. Jakým způsobem chce veřejná správa předcházet a čelit situaci, kdy určité části území státu, třeba některá sídliště nebo předměstí, by byla fakticky spravována neoficiálními strukturami s jinými pravidly a hodnotami a pro běžný výkon veřejné správy by se stávala obtížně dostupná? Parametry zdravotního stavu nebo kriminality jsou ve zdrojových zemích migrace často zcela odlišné. Je na to správní systém České republiky připraven?

Za cenu vyčerpání některých rezerv se veřejné správě podařilo bez skutečně velkých poruch fungování systému zvládnout první fázi přijetí migrace z Ukrajiny. To ale automaticky neznamená schopnost poradit si s dlouhodobě kvantitativně zvýšenými a povahou změněnými nároky na činnost veřejné správy samotné a spravovaných oborů jako je školství, zdravotnictví nebo ochrana veřejného pořádku. Všechny tyto problémy musí být řešeny preventivně (ex ante). Když se skutečně projeví, jsou již obtížně regulovatelné. Tyto otázky rovněž vyžadují mnohem vyšší míru koordinace mezi státní správou a samosprávou, mezi jednotlivými ústředními orgány a mezi různými stupni samosprávy, než je tomu dosud.

2.2 Příčiny způsobu reakce na již proběhlé krizové situace, nedostatek koncepční a prognostické činnosti

Pokud se posuneme ke krizovým situacím již proběhlým nebo rozvinutým, jako je covidová epidemie nebo energetická krize, základním problémem, jak bude ještě dále rozvedeno, je pozdní reakce na příslušné jevy a procesy. Zajisté nebylo možné předvídat konkrétní načasování a konkrétní druh epidemie, ale opravdu tu nebyly signály, že epidemiologické riziko existuje a správní systém není na takovou situaci připraven a právní regulace není vyhovující? Stejně tak zvýšení mezinárodního napětí bylo patrné již delší dobu a příznaky energetické krize, která nevyplývala pouze z mezinárodních vztahů, rovněž.

Reakce veřejné správy však svědčí o naprosté absenci prognostického a koncepčního přístupu. V politologii i praktické politice se mohou projevovat rozdílné názory na odpovědnost té či oné politické garnitury za daný stav věcí, ale z pohledu správní vědy jde o systematický deficit prognostické a koncepční funkce a podcenění dlouhodobé strategie ve prospěch aktuálních preferencí, na kterém se střídáním politických garnitur nic skutečně podstatného neměnilo. Vzniká tedy otázka, jaké jsou širší příčiny a jaké jsou konkrétní projevy uvedeného obecně charakterizovaného stavu.

Základní příčiny závažných prakticky obtížně řešitelných vztahů leží často už v obecné sociologické rovině a v rovině pochopení elementárních historických, ekonomických a právních vztahů. Tak je tomu také ve zkoumaném případě. Koncepčních a prognostických činností je totiž jen omezeně třeba při lineárním kontinuálním harmonickém vývoji společnosti se stabilním hodnotovým základem, kde případné krizové jevy jsou dočasnou odchylkou a není nutné se zamýšlet nad potřebou zásadních reforem. Představa, že právě taková situace tu existuje, nebyla specifická pro ČR, byla založena na teoriích významně se uplatňujících v celé západní civilizaci a z filozofického hlediska nejde o nic jiného než o specifickou variantu konceptu zlatého věku lidstva.³

V českých podmínkách k tomu navíc přispívala obvykle ne přímo vyslovovaná, ale o to důsledněji uplatňovaná představa, že stačí sledovat poznatky a zkušenosti vyspělých zemí a podle nich se řídit. To ovšem fakticky znamená řídit se také podle jejich omylů a nemožnost vytvoření pozitivní deviace v jakémkoliv okruhu věcí. Tím samozřejmě nemá být popřen kultivující vliv vzorců a zkušeností vyspělých zemí na českou veřejnou správu, nemůže ovšem nahradit vlastní analýzu a koncepci.

Důsledkem výše uvedeného přístupu je soustředění teorie i praxe na dílčí problémy a nedostatek přesahu, který by pomohl pochopit širší vývojové tendence a nezbytnost změny některých paradigmat.

Další příčinou slabé reakce správního systému na krizové jevy je napětí mezi komplikovaností a vzájemnou provázaností procesů na straně jedné a slabým rozvinutím náhradních mechanismů na straně druhé. Je to nepřipravenost na stav, kdy věci nebudou fungovat nebo nebudou fungovat očekávaným způsobem. Výsledkem je orientace na neměnnou optimalitu v systému, který ovšem funguje na základě omezené racionality podle Simona (Simon, Smithburg a Thompson, 1991). S tím souvisí, že nejsou vytvářeny kvůli zdánlivým úsporám dostatečné rezervy správních kapacit a každá krize nebo někdy dokonce i jen legislativní změna vede k zahlcení správního systému.

Nedostatek zřetele k vývojovému hledisku vede k nemožnosti přizpůsobení také tam, kde vývoj je dlouhodobě obvykle dobře předvídatelný jako je tomu u vln natality, kde v době nižší porodnosti dochází k omezování správních, školských nebo sociálních kapacit, které se pak při vyšší porodnosti nedají okamžitě nahradit.

Nedostatek koncepční a prognostické činnosti je rovněž výsledkem podcenění veřejného zájmu a deformace vztahu mezi veřejným a soukromým prvkem ve společenské regulaci. Veřejnému zájmu se nevěnuje dostatečná pozornost a ve správě se nevidí nutný infrastrukturní prvek, nýbrž jen činnost nevytvářející hodnoty tak, jak se to v režimu sovětského typu vidělo v obchodě a financích. Důsledky byly tehdy ovšem negativní pro udržitelnost a konkurenceschopnost společenského systému a obdobně je to i dnes při podceňování správy. Je jen logické, že pokládá-li se určitá sféra lidské činnosti za méně významnou nebo zčásti zbytnou, nevěnuje se pozornost její koncepci a prognóze. Je zcela absurdní, když se východisko z krizových situací hledá v omezení veřejné sféry. Státy, které se ocitly v dosavadním vývoji v krizové situaci a úspěšně ji překonaly, naopak obvykle veřejnou sféru posilovaly. Podcenění veřejné sféry se projevilo také v oslabení pozornosti věnované nástrojům krizového řízení nebo veřejnému zdravotnictví. Obě tato oslabení

3 Za duchovního otce tohoto přístupu v poměru k soudobé západní společnosti v kultivované podobě bývá pokládán F. Fukuyama (Fukuyama, 2002).

sehrála zřetelně zápornou roli v covidové krizi a mohou ji potenciálně sehrát i v dalších krizových situacích.

Ke snížené schopnosti reagovat na krizové situace přispívá také „publicistický“ způsob výkonu veřejné moci, kdy se přednostně řeší mediální problémy, aktuální kauzy a dílčí personální záležitosti místo věcných problémů. Systém, ve kterém se politici a úředníci více obávají jednotlivých mediálních kauz než zásadních věcných nedostatků ve svěřeném oboru, nemůže dlouhodobě efektivně fungovat.

2.3 Podcenění odbornosti a politizace rozhodování věcných problémů

Překonávání krizových jevů nepomáhá ani podcenění společenských věd. Na první pohled došlo v posledních desetiletích k velkému rozvoji humanitních věd. To však platí po stránce kvantitativní, nikoliv pro prestiž těchto věd ve společnosti a jejich orientaci na vztah k řešení reálných problémů. Teoretické poznatky jsou v praxi zanedbávány na jedné straně a akademická sféra se v praxi orientuje často především na plnění vlastních formálních kritérií na druhé straně. Existuje také rozdíl mezi jednotlivými obory společenských věd v míře jejich respektovanosti.

Zatímco u některých poznatků pozitivněprávních nebo ekonomických oborů je zjevné, že se nevyplatí nebrat je při rozhodování na vědomí, u správní vědy a teorie řízení a organizace je to méně nápadné, jejich systematické podceňování má ovšem rovněž negativní vliv na možnosti systému při řešení krizových situací. Ani v samotném průběhu krizí nejsou odborníci v těchto oblastech obvykle členy řídicích a poradních týmů, jak bylo patrné i v covidové krizi, kde by jen elementární rozvaha z hlediska správní vědy nebo teorie řízení v některých případech vedla k závěru, že některá opatření nemohou fungovat nebo některé prognózy závislé na způsobu fungování správních a řídicích systémů jsou nereálné (např. výpočet indexu rizika Protiepidemický systém ČR – PES; použití nevhodných územních obvodů při regulaci pohybu – okresů).

Běžně se vyskytuje rovněž představa, že odborníkem na správu a řízení je ten, kdo má zkušenosti se zastáváním funkcí. To může být zčásti správné při řešení konkrétních praktických problémů, při předcházení a koncepčním rozboru krizových situací je to ovšem stejně nesmyslné jako domnívat se, že zastáváním funkcí se někdo stane erudovaným právníkem nebo ekonomem.

Nedostatečná reflexe odborných poznatků se netýká pouze společenských věd. Odborníci v oboru epidemiologie a infekčních nemocí již delší dobu upozorňovali na riziko příchodu epidemie, v rozhodovací sféře se však infekční nemoci jevily jako překonaný problém, docházelo k rušení infekčních oddělení a epidemiologie byla ve výdajích do zdravotnictví zcela okrajová. Tento přístup nepochybně přispěl k nepřipravenosti na epidemii, která přišla.

Do jisté míry podobnou povahu jako nerespektování odbornosti má politizace racionálních správních problémů. Tato politizace má různou podobu, od vzájemného obviňování politiků ze zavinění správních problémů, které jsou zčásti objektivní a zčásti se na jejich zanedbání podílely protichůdné politické garnitury přes nechutí určité problémy z názorových důvodů vůbec vnímat až po vytváření dojmu personálního předimenzování správy, ačkoliv počet úředníků v poměru k počtu obyvatel se neodlišuje od běžných evropských standardů

(OECD, 2023) a v žádném případě není hlavním zdrojem problémů ve veřejné správě ani příčinou krizí. Všechny tyto okolnosti ztěžují racionální a objektivní řešení krizových situací a správní kapacity potřebné pro rychlou a adekvátní reakci na krizové projevy ve veřejném rozhodování.

3. Krizové jevy z hlediska dopadů na dělbu moci, demokracii a právní stát

3.1 Role veřejné moci ve společnosti

Dopady krizových jevů na vnímání zásadních otázek a principů fungování veřejné moci jsou poměrně značné. První okruh dopadů se vztahuje ke vnímání veřejných institucí a jejich roli ve společnosti.

Všechny krize připomněly dvojí povahu moci ve společnosti, jednak jen omezenou možnost zastupitelnosti mocenského prvku jinými formami sociální regulace, jednak potřebnost akceptace mocenských rozhodnutí v občanské společnosti, pokud mají působit efektivně. Velmi zřetelné to bylo u covidové krize, kdy byla reakce veřejné moci nezbytná, ale současně se ukázala problematickou vynutitelnost takových opatření, která nebyla značnou částí společnosti včetně některých subjektů se značným ekonomickým nebo informačním vlivem akceptována.

Závažnost uvedeného problému se neprojevila v plném světle především díky relativně nízké smrtnosti covidového onemocnění, která se ve vyspělých evropských zemích pohybovala nejčastěji kolem 1 %. V případě vysoce nebezpečných infekcí by se poměry řádově lišily, a tudíž by se řádově lišily také důsledky slabé akceptace zásahů veřejné moci ve společnosti a nízkého vnímání vzájemné podmíněnosti svobody a odpovědnosti, které se podílelo spolu s nedostatky ve struktuře a prezentaci státních zásahů samotných na jejich nízké účinnosti.

V souvislosti se zmíněným problémem je nápadný způsob zvládání covidové krize v zemích východní Asie. Nejde ani tak o Čínu, která je z hlediska rozměrů a společenského uspořádání obtížně srovnatelná, ale o další země tohoto regionu, jako je Jižní Korea, Tchaj-wan, Japonsko nebo Vietnam, kde bez zřetele na bližší rozdíly v socioekonomické vyspělosti, konkrétních tradicích a politických systémech se ukázala výrazně efektivnější reakce společnosti na covidovou krizi spojená i s nižší úmrtností (World Health Organization Emergency Dashboard: WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard, 2023).⁴ Ačkoliv tu sehrály roli také zkušenosti s jinými epidemiemi, nepochybně měly význam rovněž další společenské faktory jako je vztah jednotlivce ke společnosti jako celku a ji reprezentující veřejné moci.

4 Podle údajů WHO činila celková kumulativní úmrtnost na covid-19 74 694 případů v Japonsku, 34 610 v Jižní Koreji, 43 610 ve Vietnamu. Idnes.cz uvádí 17 672 pro Tchaj-wan (Statistiky onemocnění novým koronavirem ve světě: Aktuální počty nakažených a mrtvých / uzdravených, 2023). Tato čísla představují v daných zemích 0,04–0,08 % populace. Pro srovnání ČR 42 789, Belgie 34 298, Polsko 119 590, tedy kolem 0,3–0,4 % populace. Rozdíl je tedy velmi zřetelný, přičemž ostatní evropské státy nevykazují zpravidla diametrálně odlišné hodnoty. Za základ srovnání byla vzata data o úmrtnosti, protože mohou být sice do jisté míry zkreslena rozdíly v určování příčin smrti, nikoliv však do té míry jako data o nemocnosti rozdíly v počtu a úrovni diagnózy zachycených případů.

Také v evropských poměrech se však ukázala nezastupitelnost státu jako společenské instituce a forem právní regulace, kterými stát disponuje. V krizi mezinárodních vztahů se projevily nebývalé možnosti státu zasahovat do vlastnických poměrů, informačního prostoru a mezinárodního obchodu, v covidové krizi možnosti státu při regulaci ekonomických aktivit, v migrační krizi význam rozdílných přístupů státu k jejímu řešení.

Krizové jevy významně ovlivnily faktickou dělbu moci ve státě. Posílily především postavení výkonné moci, která se již pomalu začala dostávat do pozice zcela podřazené zákonodárné moci z hlediska obsahu činnosti a soudní moci z hlediska jejich realizace. V podmínkách menšinových vlád nebo vlád se slabou většinou se postavení výkonné moci oslabovalo a v soudnictví se stávala dosti tenkou hranice mezi právním přezkumem činnosti výkonné moci a faktickým rozhodováním namísto výkonné moci.

3.2 Výkonná moc v krizových obdobích

V krizových obdobích se projevilo, že jediné výkonná moc může určitá opatření přijmout s určitou pružností a účinností, i když také zdaleka ne vždy včas. Ukázalo se ovšem také, jaká je nepřipravenost právní regulace na krizové situace, jak důležité je použití adekvátních právních prostředků vládou a jak snadno může vzniknout pochybnost o souladu použitých forem se zákonem.

Ve vztahu k legislativě se nejzřetelněji projevily mezery v zákonné úpravě v době covidové krize. Dosavadní krizové zákonodárství (Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů) vyhovovalo v případech, kdy stát zasahuje při odvracení škod způsobených přírodním živlem (oheň, voda, vítr) a omezení, případně škody způsobené samotným zásahem jsou z hlediska povahy i rozsahu jen sekundární a event. souvislost s předejitím větším škodám, ke kterým by jinak došlo, je většinou zřejmá. Problémem tedy mohou být jen jednotlivé případy, resp. excesy. Odpovědnost státu lze tedy zásadně dobře určit, byť v některých případech to může být prakticky složité.

V situaci epidemie s předem ne zcela známými riziky však případná omezení provádí veřejná moc sama. Veřejná moc přitom nemůže zůstat nečinná a přihlížet šíření epidemie, její odpovědnost proto z principu nemůže být založena stejným způsobem jako při svévolném zásahu státu. Primárně jsou příslušná omezení způsobena epidemií, nikoliv činností veřejné moci. Zůstává tedy otázka, nakolik jsou v daném případě zásahy veřejné moci potřebné a přiměřené, do jaké míry je riziko předvídatelné, jaká jsou kritéria posuzování a jak se má případně odlišovat odpovědnost od běžné odpovědnosti, kdy, podle jakého principu a v jaké výši mají být event. poskytnuty kompenzace. Jde tak ve skutečnosti o řadu konkrétních otázek, na které nedávalo krizové zákonodárství odpověď a tím se ocitly orgány výkonné moci a následně také soudy ve složité situaci.

3.3 Otázka použití právních prostředků

Otázka použitých právních prostředků se týkala zejména vztahu právních předpisů a opatření obecné povahy. V době covidové krize byl institut opatření obecné povahy dalekosáhle využit k zásadním zásahům do běžného života v měřítku celého státu nebo relativně rozsáhlých území. To není v souladu s povahou a smyslem daného institutu (Sládeček, 2020).

Také zde ovšem vyvstává otázka optimálního postupu. V každém případě však fakticky šlo o otázky vyžadující normativní právní regulaci. V některých případech by např. bylo možné upravit věc nařízením vlády, jinak je tu opět složitý problém legislativní pružnosti v krizových situacích na straně jedné a jejího možného zneužití z hlediska základních práv a svobod na straně druhé. Žádná právní úprava se v této věci neobejde bez faktického doplnění určitou úrovní právní a politické kultury.

Dalším problémem se ukázala být funkce institutu nouzového stavu, který musel zčásti nahrazovat i chybějící zákonnou úpravu. Postup přijetí pandemického zákona (Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů) ukázal, jak složité je dosažení politického konsensu v podmínkách krizového stavu a výsledný kompromis se pak v praxi projevil jako ne zcela použitelný. Daleko funkčnější tedy je, pokud je tu již dopředu přijatá zákonná úprava, kdy je jednak dostatek času na zvážení důsledků, jednak se dopředu neví, které konkrétní vládě bude umožňovat nějaké zásahy nebo ji naopak v těchto zásazích limitovat.

Nedokonalost krizové legislativy vytvořila náročný stav z pohledu vzájemného vztahu výkonné a soudní moci. Je třeba konstatovat, že ani tento vztah se z obou stran neobešel bez problémů.

Na straně výkonné moci lze zaznamenat, jak už je z výše uvedeného patrné, že nebyla vždy věnována adekvátní pozornost právní dimenzi prováděných opatření a nebyly v některých případech voleny vhodné právní formy, a proto musela být některá opatření rušena s případným odkladem k použití vhodnější formy regulace. V této věci soudy jistě přispěly ke kultivaci státních zásahů.

Také uplatňování soudní moci se však setkávalo s určitými problémy. Zatímco vyžadování adekvátní právní formy bylo potřebné, někdy soudy vyžadovaly podrobné odůvodnění i v případech, kdy rozhodování výkonné moci bylo činěno v podmínkách nejistoty ve smyslu teorie řízení a kdy nejen v ČR, ale ani jinde ve světě nebyl dostatek znalostí k detailní analýze. Riziko nicméně bylo příliš velké, takže i za daných okolností bylo nezbytné k regulaci přistoupit, aniž by však bylo možné provést analýzu obvyklým způsobem a v obvyklém rozsahu (Nejvyšší správní soud již zrušil řadu vládních epidemických opatření, 2021). Soudní moc musela ovšem řešit řadu dalších problémů, zejména v souvislosti s kompenzacemi zásahů státu, jejich rozbor však přesahuje možnosti tohoto článku rozsahově i tematicky.

3.4 Vertikální rozměr krizových situací ve vztahu ke správě

Významný a dosud nedoceněný je vertikální rozměr krizových situací ve vztahu ke správě. Poměr mezi státem a samosprávou je v celospolečenských krizových situacích odlišný než v běžném krizovém řízení. Při zvládání živelní pohromy jsou úkoly orgánů státu a orgánů samosprávy stanoveny krizovým zákonem a dalšími zvláštními zákony. Krizové řízení se navíc odehrává v přenesené působnosti a role aktérů lze tedy regulovat i směrnicemi. Význam jednání na místě samém je zřejmý a nezbytnost konání veřejné moci nemá obvykle kontroverzní povahu. Třecí plochy mezi státem a samosprávou samozřejmě v konkrétních případech vznikají, netýkají se však podstaty součinnosti. Samospráva zde tedy má jasně vymezené úkoly a není v konfliktu její role jako součásti občanské společnosti a její role jako součásti systému veřejné moci.

Poněkud odlišný je stav u celospolečenských krizí. Úloha samospráv tu není zdaleka tak zřetelně definovaná a opatření potřebná k řešení těchto krizí jsou v průměru kontroverznější, což nestimuluje k podílu na jejich realizaci.

Situace je však značně odlišná u jednotlivých krizí. Při zvýšení intenzity migrace je zřetelná také lokální dimenze problému a obce i kraje sehrály při řešení problémů spojených s migrací významnou roli, a to rovněž s využitím samostatné působnosti.

Odlišný stav věcí se projevil v covidové krizi. Koordinace mezi státem a samosprávami byla nízká, stát nezapojoval účinně samosprávy do realizace krizových opatření ani řešení jejich důsledků, chyběly potřebné finanční toky a samosprávy za těchto okolností zřetelně upřednostňovaly pozici součástí občanské společnosti před podílem na veřejné moci. Součinnost se státem byla slabá a samosprávy se spíše zařadily mezi subjekty uplatňující požadavky vůči státu.

K uvedenému stavu věcí přispěla i skutečnost, že samosprávám nebyly poskytnuty žádné specifické kompetence a řízení pomocí nouzového stavu a celostátně vyhlášených opatření obecné povahy uplatnění samospráv příliš nepřeje.

Z uvedených skutečností vyplývá legislativní nezbytnost upravit zřetelněji vertikální koordinaci a úkoly samosprávy v krizovém řízení i ve vztahu k celospolečenským krizím včetně příslušných finančních toků. V opačném případě bude nedostatek vertikální koordinace ztěžovat zvládání těchto krizí.

Jak ukazuje např. S. Kuhlmann (Kuhlmann et al., 2021), opět nejde o českou specifiku. Problémy s vertikální koordinací se objevily také v dalších evropských státech, ačkoliv jejich konkrétní projevy se lišily zejména podle stupně centralizace, resp. decentralizace veřejné správy.

ZÁVĚR

V tomto příspěvku byl položen důraz na institucionální aspekty krizových stavů ve společnosti a jejich příčinné souvislosti se zvláštním zřetelem k české veřejné správě. Záměrně proto byla ponechána stranou role evropských institucí a s výjimkou samosprávy a jen základně byl zmíněn vztah mezi veřejnou správou a občanskou společností, který je ovšem pro řešení krizových jevů také podstatný.

Bez ohledu na toto omezení již pouhá obecná institucionální analýza ukazuje, že veřejná správa a veřejná moc vůbec není na řešení celospolečenských krizových jevů a procesů náležitě připravena. Příčiny tohoto stavu jsou, jak bylo ukázáno, multifaktoriální. Jako nejpodstatnější se nicméně jeví nedostatečná pozornost věnovaná koncepční a prognostické činnosti, která vede k ne zcela uspokojivým pokusům o ryze ad hoc zvládání stavů namísto připravovaného řešení alespoň v obecných rysech předvídatelných problémů.

Ani celosvětově napjatá epidemiologická situace ani rostoucí problémy v mezinárodních vztazích ani náběhy na energetickou krizi nebyly v době vzniku příslušných krizí žádnou novinkou, i když se pochopitelně nemohlo vědět, kdy a jak konkrétně, třeba který z řady virů, je způsobí.

Namísto dlouhodobého zkoumání možných variant vývoje a přípravy správních a věcných kapacit pro případ jejich uplatnění, připomínal postup orgánů veřejné moci ve většině případů spíše reakci na nepředvídatelnou přírodní pohromu. V tomto smyslu má zvýšení pozornosti koncepční a prognostické funkci ve veřejné správě a ve společnosti vůbec

zásadní význam pro vyrovnání se s krizovými jevy a procesy. Frekvence těchto jevů a procesů přitom vzrůstá, takže v jistém směru už můžeme hovořit o permanentní krizi. Schopnost se v této krizi pohybovat bude tedy velmi důležitá také pro celkovou schopnost veřejné správy a veřejné moci jako celku plnit své funkce ve společnosti.

Literatura

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

HOLOUBEK, M. and LIENBACHER, G. Rechtsetzung und Rechtsschutz im Ausnahmezustand. *Österreichisches Anwaltsblatt*. 2022, no. 6, p. 314–316. ISSN 1605-2544.

KELLER, J. *Nedomyšlená společnost*. Vyd. 4. Brno: Doplněk, 2003. ISBN 80-7239-091-0.

KLÍMA, K. Ústava a demokracie v nouzových stavech a mimořádných situacích. In: BLAHOŽ, J. (ed.). *Právní politika boje proti terorismu a demokracie: otevřená otázka*. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2007, s. 215–235. ISBN 978-80-86775-13-5.

KUDRNA, J. Výkon státní moci v mimořádných situacích – nedostatky současné právní úpravy a možnosti jejich řešení. In: GERLOCH, A. a ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. (eds.). *Ústavní kontinuita České republiky s československou tradicí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2018, s. 62–70. ISBN 978-80-7380-749-8.

KUHLMANN, S. et al. Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences* [online]. 2021, vol. 87, no. 3, p. 556–575. ISSN 1461-7226. Available from: <https://doi.org/10.1177/0020852320979359>.

KYSELA, J. et al. *Reakce právního systému České republiky na covidovou pandemii*. Praha: Leges, 2022. ISBN 978-80-7502-630-9.

Nejvyšší správní soud již zrušil řadu vládních epidemických opatření [online]. Advokátní deník, 2021. [cit. 19. 5. 2023]. Dostupné z: <https://advokatnidenik.cz/2021/07/27/nejvyssi-spravni-soud-jiz-zrusil-radu-vladnich-protiepidemickych-opatreni/>.

OECD. Přehled o stavu veřejné správy: Česká Republika: *Česká republika na cestě k modernější a efektivnější veřejné správě*. Paris: OECD Publishing, 2023. ISBN 978-92-64-77155-0.

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. 69–148. ISSN 2695-1223.

SIMON, H. A., SMITHBURG, D. W. and THOMPSON, V. A. *Public administration*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1991. ISBN 978-0-88738-895-8.

SLÁDEČEK, V. Vláda a nouzový stav. *Správní právo*. 2020, roč. 53, č. 5–6, s. 266–281. ISSN 0139-6005.

Statistiky onemocnění novým koronavirem ve světě: Aktuální počty nakažených a mrtvých / uzdravených [online]. iDNES.cz. [cit. 19. 5. 2023]. Dostupné z: <https://www.idnes.cz/koronavirus/statistiky-svet>.

World Health Organization Emergency Dashboard: WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. [cit. 19. 5. 2023]. Available from: <https://covid19.who.int/>.

Zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů.

Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů.

Kontakt

JUDr. Miloš Matula, CSc.

Národohospodářská fakulta, Vysoká škola ekonomická v Praze

Katedra práva

Náměstí W. Churchilla 1938/4, 130 67 Praha 3, Česká republika

losmatula@seznam.cz

KVALITA ŽIVOTA SENIOROV V PANDEMICKOM OBDOBÍ V PROSTREDÍ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

QUALITY OF LIFE OF OLDER ADULTS DURING THE PANDEMIC PERIOD IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

Lenka Lachytová¹

Abstrakt

Príspevok akcentuje prostredie územnej samosprávy a starostlivosť o seniorov v rámci vybraných originálnych kompetencií obce v kontexte terénnej (opatrovateľskej) služby a starostlivosti v rámci rodinného (domáceho) prostredia (aging in place) o občanov, ktorí v dôsledku veku a zdravotného stavu sú odkázaní na pomoc a podporu v nepriaznivej sociálnej situácii v prostredí komunity. Tento článok je čiastkovým výstupom projektu VEGA 1/0595/21 – Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komunít.

Kľúčové slova

územná samospráva, starostlivosť o seniorov, opatrovateľská služba, pandémie, starnutie v prirodzenom prostredí

Abstract

The contribution emphasizes the environment of the local government and care for seniors within the selected original competences of the municipality in the context of field (home care) service and care within the family (home) environment (aging in place) for citizens who, due to their age and health status, are dependent on help and support in an unfavorable social situation in the community environment. This article is a partial output of the project VEGA 1/0595/21 – Public administration interventions at the time of COVID-19 and their impact on the quality of life of citizens of selected communities.

Keywords

local self-government, care for the elderly, home care, pandemic, aging in place

1 Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ÚVOD

Pandémia COVID-19 spôsobila značné problémy vo všetkých oblastiach ľudského života. Preverila hlavne flexibilitu a účinnosť jednotlivých intervencií nielen v rámci národných ale aj svetových politík. Odkryla množstvo nedostatkov, na ktoré sa už niekoľko rokov poukazuje a ktoré volajú po zmene aj v prostredí územnej samosprávy. Zákon č. 448/2008 z. z. o sociálnych službách preferuje starostlivosť domáceho prostredia pred inštitucionálnym, čo sa zvlášť potvrdilo v pandemickom období, kedy celosvetové štatistiky ukázali pozoruhodné výsledky úmrtí počas pandémie v rezidenčnom prostredí aj za dodržiavania prísnych epidemiologických opatrení (OECD, 2020a). Ešte viac ako kedykoľvek predtým sa do popredia dostáva návrat do prirodzeného prostredia a starostlivosť v rámci komunity, čo je aj súčasťou deinštitucionalizácie. V rámci nasledujúceho textu sa zameriame hlavne na prostredie územnej samosprávy a jej kompetencií pri realizácii terénnej opatrovateľskej služby a tiež aj starostlivosti v rámci prirodzeného prostredia, ktorá akcentuje hlavne na autonómiu, spokojnosť a kvalitu života starnúcich občanov.

1 Územná samospráva v kontexte sociálnych služieb na Slovensku

Občan by mal byť prvoradým záujmom obce a v zmysle zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov, má obec v sociálnej oblasti aj zodpovednosť za poskytovanie a zabezpečenie sociálnych služieb v zákonom vymedzených medziach. Obec v rámci svojej samosprávnej pôsobnosti upravenej osobitným zákonom samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky záležitosti, vyplývajúce zo zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. V súvislosti so sociálnou oblasťou sú tieto povinnosti definované v § 4 ods. 3, písm. p) zákona o obecnom zriadení, ktoré ukladá obciam plniť úlohy v sociálnej oblasti v rozsahu, ktorý je definovaný v zákone č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. V ustanovení § 80 predmetného zákona je určená pôsobnosť obce (miestnej samosprávy). V súvislosti so zameraním daného príspevku vyberáme nasledujúce pôsobnosti týkajúcej sa predmetnej skupiny občanov:

- „vypracúva, schvaľuje komunitný plán sociálnych služieb vo svojom územnom obvode,
- utvára podmienky na podporu komunitného rozvoja,
- je správnym orgánom v konaniach o:
 - odkázanosti na sociálnu službu v zariadení pre seniorov, v zariadení opatrovateľskej služby, v dennom stacionári, o odkázanosti na opatrovateľskú službu,
 - zániku odkázanosti na sociálnu službu uvedenú v prvom bode,
 - odkázanosti na sociálnu službu uvedenú v prvom bode po zmene stupňa odkázanosti,
- vyhotovuje posudok o odkázanosti na sociálnu službu podľa § 51,
- poskytuje alebo zabezpečuje poskytovanie,
 - sociálnej služby v nízkoprahovom dennom centre, nocľahárni, zariadení pre seniorov, zariadení opatrovateľskej služby a v dennom stacionári,
 - prepravnej služby,
 - odľahčovacej služby,
 - terénnej sociálnej služby krízovej intervencie,

- poskytuje základné sociálne poradenstvo,
- môže poskytovať alebo zabezpečovať poskytovanie aj iných druhov sociálnej služby
- uzatvára zmluvu o:
 - poskytovaní sociálnej služby,
 - poskytovaní finančného príspevku pri odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej fyzickej osoby pri úkonoch sebaobsluhy a finančného príspevku na prevádzku poskytovanej sociálnej služby neverejnému poskytovateľovi sociálnej služby,
- zriaďuje, zakladá a kontroluje zariadenie pre seniorov, zariadenie opatrovateľskej služby a denný stacionár,
- môže zriaďovať, zakladať a kontrolovať aj iné zariadenia podľa tohto zákona,
- poskytuje podľa § 75 ods.1 a 2 finančný príspevok pri odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej fyzickej osoby pri úkonoch sebaobsluhy a finančný príspevok na prevádzku poskytovanej sociálnej služby neverejnému poskytovateľovi sociálnej služby,
- môže poskytovať podľa § 75 ods. 6 finančný príspevok na prevádzku poskytovanej sociálnej služby neverejnému poskytovateľovi sociálnej služby,
- vyhľadáva fyzické osoby, ktorým treba poskytnúť sociálnu službu.“

Obec zabezpečuje dostupnosť sociálnej služby pre osobu, ktorá je na ňu odkázaná a aj právo jej výberu. V zmysle § 80 písm. e) daného zákona je obec povinná buď poskytnúť alebo zabezpečiť poskytovanie sociálnych služieb, ktoré má v obligatórnej pôsobnosti a ktoré boli spomenuté vyššie. Poskytovanie takejto sociálnej služby teda môže obec zabezpečiť aj u iného, verejného alebo neverejného, poskytovateľa. Obec pritom vychádza z potrieb svojich obyvateľov podľa komunitného plánu sociálnych služieb v územnom obvode obce (Funkcie samosprávy v sociálnej oblasti a aktuálne zmeny, 2021).

V súvislosti s úlohami obce vo vzťahu k občanov podľa zákona č. 448/2008 Z. z. je obec povinná dodržať zásady (Filipová, 2021):

- rovnakého prístupu k občanov,
- zabezpečenia dostupnosti informácií o sociálnej službe v zrozumiteľnej forme,
- zabezpečenia dostupnosti sociálnej služby,
- akceptovania práva výberu sociálnej služby, obdobne aj jej formy a poskytovateľa,
- vytvorenia podmienky na udržanie odkázanej osoby čo najdlhšie v domácom/ prirodzenom prostredí, čím sa prioritizuje terénna a ambulantná forma sociálnej služby pred celoročnou – pobytovou.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že poskytovanie alebo zabezpečovanie sociálnych služieb je samosprávnou (originálnou) pôsobnosťou obce a obec plnenie týchto úloh zabezpečuje z rozpočtu obce. Avšak mnohé skutočnosti prenesených kompetencií v sociálnej oblasti boli pre samosprávy problematické a finančne náročné. Situáciu s financovaním sociálnych služieb po roku 2001 skomplikoval aj presun identických kompetencií medzi samosprávnymi kraje a obce, čoho príkladom je aj opatrovateľská služba. Táto dualita výkonu čiže kompetencie zriaďovať rovnaký typ zariadenia sociálnych služieb sa týkala aj opatrovateľskej služby a trvala do roku 2003 (Výkon a financovanie originálnych kompetencií, 2020).

V súčasnosti aj v súvislosti s financovaním sociálnych služieb Filipová (2021) apeluje na významný zdroj príjmu na roky 2021–2027 z Plánu obnovy a odolnosti, ktoré je možné požiadať predovšetkým na rozvoj komunitných sociálnych služieb, rozvoj ktorých majú v zodpovednosti hlavne obce. Akcentuje na komponent Zdravie, kde pri problematike

integrovanej dlhodobej sociálno-zdravotnej starostlivosti je potrebné venovať zvýšenú pozornosť z dôvodu nepripravenosti Slovenska, na zvyšujúci sa vek dožitia. Z tohto dôvodu je časť investícií z Plánu obnovy a odolnosti koncentrovaná na komunitnú starostlivosť. Dôraz na komunitnú starostlivosť podopiera aj skutočnosť súvisiaca s pandémiou COVID-19, kedy riaditeľ WHO pre Európu, Dr. Hans Kluge povedal, že ide o „veľmi znepokojujúci obraz“ vplyvu COVID-19 na zariadenia dlhodobej starostlivosti a nazval to „nepredstaviteľnou tragédiou“, keď viac ako polovica úmrtí bola práve v týchto zariadeniach (VOA, 2020). Nie je našim cieľom hľadať dôvody personálneho zlyhania v pandemickej situácii, ale je na mieste uvedomiť si, že systém sociálnych služieb potrebuje nevyhnutnú systémovú zmenu. OECD (2020b) už dlhodobo apeluje na personálny problém, súvisiaci s dlhodobou starostlivosťou, kde menej ako štvrtina pracovníkov má vysokoškolské vzdelanie. Pracovníci osobnej starostlivosti, ktorí nie sú kvalifikovaní ako sestry, tvoria väčšinu pracovnej sily dlhodobej starostlivosti (70%) a sú na nich kladené nízke požiadavky na vstup do zamestnania čo sa týka znalosti, kompetencií a zručnosti. Menej ako polovica krajín OECD vyžaduje, aby títo pracovníci mali aspoň minimálnu úroveň vzdelania. Ako určitá možnosť riešenia nedostatku, týkajúca sa kvalifikovanej pracovnej sily, ktorému čelí aj oblasť sociálnych služieb, je pomoc z Európskych štrukturálnych a investičných fondov v rámci cieľa 4. Sociálnejšia Európa. Opatrenia budú nasmerované na podporu kľúčových kompetencií (hlavne digitálnych zručností) a posilnenie zručností potrebných pre uplatnenie v meniacich sa podmienkach a podporovať sa bude aj celoživotné vzdelávanie v kontexte adaptability ľudských zdrojov pre zručnosti 21. storočia (Filipová, 2021).

1.1 Domáca starostlivosť ako forma terénnej sociálnej služby

Kvôli pandemickej situácii došlo k 25. aprílu 2020 aj k rozšíreniu o osobitné ustanovenia v rámci zákona o sociálnych službách. Tieto osobitné ustanovenia (§ 104a) sa týkali mimoriadnej situácie a núdzového stavu. V danej situácii vláda SR ustanovila nariadením osobitné podmienky uplatňovania práv a povinností pri poskytovaní sociálnej služby, osobitné podmienky poskytovania sociálnych služieb v rozsahu nevyhnutnom na predchádzanie alebo znižovanie rizika ohrozenia života alebo zdravia prijímateľov sociálnych služieb, zamestnancov a ďalších osôb odkázaných na sociálne služby, podmienky poskytovania finančného príspevku pri odkázanosti fyzickej osoby na pomoc inej fyzickej osoby pri úkonoch sebaobsluhy a finančného príspevku na prevádzku poskytovanej sociálnej služby. Obce majú povinnosť poskytovať pomoc pri zabezpečovaní nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb a pri nevyhnutných úkonoch sebaobsluhy osobe, ktorá sa v čase mimoriadnej situácie ocitne v ohrození života alebo zdravia (prípadne aj v súčinnosti s poskytovateľom sociálnej služby). Tiež sú povinné, v rozsahu svojej pôsobnosti, určiť v čase mimoriadnej situácie vyhlásenej z dôvodu šírenia prenosného ochorenia, zariadenia s pobytovou sociálnou službou, ktoré sú určené na prijímanie nových prijímateľov sociálnych služieb (Funkcie samosprávy v sociálnej oblasti a aktuálne zmeny, 2021).

Z predmetných opatrení jasne vyplývalo, že aj počas pandemickej situácie, obec musela zabezpečiť poskytovanie sociálnej služby pre občana, ktorý v dôsledku svojho veku, alebo zdravotného stavu bol odkázaný na poskytovanie sociálnej služby v domácom prostredí.

Podmienky poskytovania domácej opatrovateľskej služby vymedzuje zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách v § 41. Ide o terénnu sociálnu službu, ktorej poskytovanie podmieňuje II. stupeň odkázanosti na pomoc inej osoby. Zdravotnícki a sociálni posudkoví pracovníci obce/mesta posudzujú prítomnosť, rozsah a charakter odkázanosti, ktoré slúži ako základ pre rozhodovanie o odkázanosti konkrétnej osoby na domácu opatrovateľskú službu. Táto služba zahŕňa pomoc pri rozličných úkonoch sebaobsluhy (napr. osobná hygiena, obliekanie a vyzliekanie, stravovanie, pohyb či dodržiavanie liečebného režimu; rovnako dohľad pri týchto činnostiach); ďalej pomoc pri udržiavaní domácnosti (napr. nákupy, príprava jedla, bežné úkony udržiavania domácnosti, starostlivosť o lôžko, administratívne úkony) či pomoc a podpora pri realizovaní základných sociálnych aktivít odkázanej osoby (sprievod do zamestnania, k lekárovi, na úrady, pomoc pri záujmových aktivitách či sprostredkovávanie komunikácie) (Repková, 2020).

Podpora zotrvania seniorov v domácom prostredí bola koncipovaná okrem legislatívneho vymedzenia aj v Národnom programe aktívneho starnutia na roky 2014–2020, kde sa akcentovalo na kvalitu danej služby, ktorá súvisela v prvom rade s dostupnosťou služby na Slovensku. Skutočnosť však bola iná a problém s poskytovaním tejto terénnej služby mali hlavne obce do 1 000 obyvateľov (Funkcie samosprávy v sociálnej oblasti a aktuálne zmeny, 2021). Ako sa situácia s opatrovateľskou službou vyvíjala v národných podmienkach demonštruje nasledujúci Graf 1, ktorý mapuje obdobie poskytovania opatrovateľskej služby v kontexte počtu prijímateľov od roku 2019 do roku 2021. Dané obdobie je zvolené zámerné, v súvislosti s pandemiou COVID-19 a rok pred začiatkom pandémie. Samozrejme, že poskytovanie opatrovateľskej služby bolo ovplyvnené aj mnohými inými faktormi, ktoré sme predostreli v predchádzajúcich častiach.

Graf 1 Prijímatelia opatrovateľskej služby



Zdroj: MPSVaR, 2022. Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2021.

Ak porovnáme jednotlivé roky prijímateľov opatrovateľskej služby od roku 2019 do roku 2021 vidíme, že počet prijímateľov má klesajúcu tendenciu u verejných poskytovateľov. Čo sa týka neverejných poskytovateľov rozdiel v zmysle stúpajúcej tendencie je viditeľný v roku 2021 o 153 prijímateľov. V roku 2021 bola opatrovateľská služba v domácnosti poskytovaná celkovo 14 678 (15 168) fyzickým osobám (t. j. o 490 menej ako v roku 2020), z toho obce poskytnú túto sociálnu službu 12 391 osobám (84 % z celkového počtu prijímateľov opatrovateľskej služby), oproti roku 2020 však ide o pokles až o 643 osôb. Neverejní poskytovatelia poskytli opatrovateľskú službu 2 287 klientom (nárast o 153 opatrovaných oproti roku 2020). Daná situácia výkonov, ktoré sa objavili v počte klientov opatrovateľskej služby, súvisela aj s aktuálne nastaveným systémom podpory z prostriedkov EÚ (MPSVaR, 2022).

Pokles je viditeľný aj pri zamestnancov, ktorí poskytujú opatrovateľskú službu na čo poukazuje aj Graf 2.

Graf 2 Zamestnanci poskytujúci opatrovateľskú službu



Zdroj: MPSVaR, 2022. Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2021.

Opatrovateľskú službu v roku 2021 poskytovalo 5 584 zamestnancov miest a obcí. V porovnaní s rokom 2019 ide o pokles o 176 zamestnancov. Neverejní poskytovatelia zamestnávali v sledovanom období 1 339 opatrovateľov, čo je až o 384 menej ako v roku 2020. Výkyvy v počte zamestnancov môžu, rovnako ako pri prijímateľoch opatrovateľskej služby, súvisieť s aktuálne nastaveným systémom podpory z prostriedkov EÚ (MPSVaR, 2022).

Počet poskytovateľov terénnych sociálnych služieb opatrovateľských tvorilo k 31. 12. 2021 – 1 149 poskytovateľov a poskytli 1 328 opatrovateľských služieb, pričom kapacita bola 221. Z celkového počtu bolo zriadených alebo založených obcou 976 terénnych služieb opatrovateľských pri poskytnutí 1 019 služieb a kapacity 94. Počet neverejných poskytovateľov bol 173 a opatrovateľskú službu poskytli v 309 prípadoch pri kapacite 127 (MPSVaR, 2022).

Nielen malé obce v dôsledku nedostatku finančných prostriedkov a nedostatku odborného personálu majú problém s poskytovaním opatrovateľskej služby a tak svojich odkázaných občanov prevažne umiestňujú do pobytových zariadení, ale aj kvalifikovanosť zamestnancov pre prácu opatrovateľky je dlhodobým problémom všetkých obcí. Združenie miest a obcí Slovenska (Komparácia výkonu kompetencií..., 2021) v rámci tejto skutočnosti navrhuje ako jednu z možností tento nedostatok riešiť potrebnou kvalifikáciou, čo samozrejme je spojené so zvýšenými vstupnými nákladmi a odkladom nástupu zamestnanca. Ako ďalšiu možnosť vníma preplatenie kvalifikovaného opatrovateľa. Ide o logický dôsledok vyššieho dopytu na trhu práce ako je ponuka.

Medzi najväčšie devízy obce pri poskytovaní sociálnych služieb je práve blízkosť k občanovi, čo je dobrým základom zvyšovania adresnosti poskytovania sociálnych služieb vo vzťahu k budovaniu komunitných štruktúr. Samotný prechod a akcent na komunitné služby vyplývajú z Európskeho Dohovoru o ochrane ľudských práv a európskej sociálnej charty, taktiež z Dohovoru OSN o právach osôb so zdravotným postihnutím i Národnej stratégie deinštitucionalizácie systému sociálnych služieb náhradnej starostlivosti odkazujúc na Princípy OSN vo vzťahu k starším osobám (2002) (Komparácia výkonu kompetencií..., 2021).

Nasledujúca časť apeluje na problematiku konceptu starnutia v prirodzenom prostredí komunity rešpektujúc autenticitu jednotlivca pri zachovaní kvality života s dostupnosťou jednotlivých služieb.

1.1.1 Starnutie v prirodzenom prostredí „Aging in place“

Starostlivosť o seniorov v domácom prostredí do istej miery odráža koncept „aging in place“. Tento termín je populárny aj v politike starnutia a je definovaný ako zostať žiť v komunite (na mieste) s určitou úrovňou nezávislosti (Davey et al., 2004). Ide o uprednostnenie domáceho prostredia, alebo i nového prostredia podľa výberu seniora, ktoré bude podporovať a preferovať samostatnosť žitia, pred inštitucionálnym na čo apeluje aj zákon č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov. Koncept „aging in place“ má vo svojom vymedzení pojem starnutie, ktorý má v gerontológii mnoho významov ako napríklad ... „zostávať žiť doma, v komunite s určitou úrovňou nezávislosti“ (Davey et al., 2004, s. 133). Literatúra o starnutí v prirodzenom prostredí je často o tom, ako sa dá z domu urobiť viac funkčné a menej rizikové prostredie pre staršieho človeka (Cutchin, 2003), poskytovaním rôznych služieb v domácom prostredí na pomoc v rôznych aspektoch každodenného života.

Koncept „aging in place“ vychádza z požiadaviek seniora, ktorý chce starnúť v mieste podľa vlastného výberu a má niekoľko rozmerov, ktoré spolu súvisia:

- a) Fyzický rozmer – rozumieme tým domov alebo susedstvo. Ide o všetko, čo zahŕňa sociálnu dimenziu a vzťahy, prostredníctvom ktorých zostávajú seniori v kontakte s ostatnými,
- b) Emocionálny a psychologický rozmer – súvisí hlavne s pocitom spolupatričnosti a pripútanosti,
- c) Kultúrny rozmer – napovedá o hodnotovej orientácii starších.

Domáci priestor sa teda netýka iba prostredia v ktorom človek žije, ale umožňuje človeku zachovať si význam histórie svojho života prostredníctvom ktorej si udržuje sociálnu identitu aj v čase choroby, alebo invalidity. Z tohto pohľadu je tu viditeľná individualizácia odrážajúca vlastnú osobnosť, zachovávajú integritu seba samého a podporujúcu zmysel osobnosti ako takej (Gitlin, 2003).

Celý koncept smeruje k sprístupneniu a priblíženiu sociálnej podpory, zdravotnej starostlivosti a starostlivosti o domácnosť. Cieľom je šťastné fungovanie a aktívne starnutie v komunite a spoločnosti, na ktorú je senior zvyknutý a ktorú pozná (Languirand a Bornstein, 2013), na čo nadväzuje aj dlhodobá štúdia, že vekom sa človek stáva viac pripútaný ku komunite (Gilleard, Hyde a Higgs, 2007) a potvrdzujú to aj mnohí sociológovia a environmentálni gerontológovia (Lawton, 1985). Vo Veľkej Británii sa v minulej dekáde spomínaný koncept stal základom reformy zdravotnej a sociálnej starostlivosti o seniorov, ktorej východiskovú premisu tvorila dôvera v pomoc, ktorá bola poskytovaná starším v záujme ich zotrvania v domácom prostredí a zásadným spôsobom prispela k ich blahobytu, nezávislosti, sociálnej participácii a zdravému starnutiu (Repková, 2020).

Je potrebné však brať ohľad na oblasti, ktoré daný koncept vymedzuje týkajúce sa prostredia. Ide predovšetkým o oblasť finančného plánovania, bezpečného bývania, bezproblémového susedstva, dostupnosťou služieb (Wiles et al., 2011), vyhodnotenia fyzického a mentálneho zdravia a v neposlednom rade aj komunitného a kultúrneho angažovania (Languirand a Bornstein, 2013). Dôležité je v tomto prípade aj vnímanie autonómie, ktoré sa prejavuje ako možnosť voľby o svojom živote, o dobrom prístupe k službám a vybavenosti, o udržiavaní sociálnych väzieb a interakcií medzi miestnymi občanmi, o pocite bezpečia v danej komunite a určitej forme nezávislosti.

Pojem „aging in place“ je pojmom nejednoznačným. Zložitosť procesu nehovorí len o pripútaní ku konkrétnemu domovu, ale ide o proces neustálej reintegrácie, prehodnocovania významov rôznych dynamík v súvislosti so sociálnymi, politickými, kultúrnymi a osobnými zmenami (Andrews et al., 2007). Tento neustály proces odohrávajúci sa v domácom prostredí zahŕňa neustále vyjednávanie o významoch (Willes 2005) nielen domáceho prostredia ale aj prostredia v jeho okolí až po komunitu (Peace, Holland a Kellaher, 2006). Dané prostredie je tiež ovplyvňované rozhodnutiami národných politik o zdravotných a sociálnych službách, pričom je dôležité nastavenie intervencii v komunite z hľadiska „priateľskosti k veku“ (WHO, 2007).

Pri interakciách s prostredím dochádza mnohokrát k zmenám, ktoré súvisia s funkčným poklesom zdravotného stavu seniora a môže dôjsť až k chronicke daného ochorenia. V tomto prípade sa apeluje na vhodnosť podpory územnej samosprávy pri implementácii sociálnej služby v prirodzenom prostredí, poskytovanej v rámci formálnej či neformálnej, krátkodobej či dlhodobej starostlivosti od profesionálov alebo laických opatrovateľov (Dyck et al., 2005). A tak zo súkromného priestoru sa stáva priestor verejný – otvorený pre verejnú správu a kvalitnú intervenciu pomoci.

Benefity starnutia podľa „aging in place“ sú vnímané pozitívne z pohľadu starších ľudí, aj z pohľadu ich rodinných príslušníkov. Zostať vo svojich domoch, čo najdlhšie poskytuje kontrolu nad ich životom a pomáha im zachovať svoju identitu (Cutchin, 2003), čo potvrdzuje aj výskum Clarity (2007), ktorým sa zistilo, že 26 % respondentov sa obávalo zariadení pre seniorov hlavne kvôli strate nezávislosti, čo následne mohla viesť k depresii, osamelosti, stresu a problémom s adaptáciou (Chapin a Dobbs-Kepper, 2001).

Tvorcovia politik apelujú na benefit tohto typu starnutia hlavne z ekonomického hľadiska inštitucionálnej starostlivosti v porovnaní so starostlivosťou v komunite (Chappell et al., 2004; Kaye, LaPlante a Harrington, 2009).

Daný koncept má samozrejme aj svojich odporcov, ktorí v kritike starnutia v domácom prostredí apelujú na možnosť existencie extrémnej izolácie, nákladov na poskytovanie starostlivosti, vyššie riziko zraniteľnosti seniora a strach z osamelého umierania (Loe, 2011). Praktické hľadisko na „aging in place“ predstavujú Lambert a Eckford (2018), ktoré to vnímajú cez náročnú starostlivosť profesionálnych opatrovateľov. Ich samotný výber môže mať pozitívne, ale tiež aj negatívne stránky, hlavne striedaním stále nových a neznámych opatrovateľov.

Tvorcovia politik, poskytovatelia zdravotnej a sociálnej starostlivosti aj samotní seniori uprednostňujú koncept „Aging in place“ a život v komunitách tak dlho, ako je to možné, hlavne z dôvodu zníženia nákladov na ústavnú starostlivosť a podporu aktívneho starnutia (WHO, 2007).

Vízia celého konceptu smeruje k naplnení potrieb seniorov, ktorí sú v pokročilom veku. Dôležité sú aj inovácie a vytváranie nových modelov pre zlepšenie starostlivosti o seniorov, nielen po ekonomickej stránke, ale tiež môžu mať pozitívny vplyv ako na jednotlivca, tak aj na celú spoločnosť (Languirand a Bornstein, 2013). Služby by potom mali byť nastavené tak, aby umožňovali žiť nezávisle, pohodlne, bezpečne a aktívne v rámci starnutia.

Koncept „aging in place“ pripomína svojim obsahom pojem domácej starostlivosti. Obidva pojmy sú situované do prirodzeného prostredia a do podpory zotrvania nadobúdajúc presvedčenie určitej podobnosti a častokrát sa považujú za synonymá, avšak nie je tomu celkom tak, na čo poukazuje aj Repková (2020) v snahe rozlíšiť rozdiely daného vymedzenia. Domáca starostlivosť je podľa autorky koncentrovaná nie len na odkázané staršie osoby, ale aj na osoby iných vekových kategórií, ktoré v dôsledku svojho nepriaznivého zdravotného stavu, či prítomnosti funkčných porúch sa stali odkázanými na pomoc a opateru iných. O koncepte aging in place sa vyjadruje ako o otvorenejšom prístupe k vymedzeniu prirodzeného prostredia. Intervencie sa neimplementujú iba do domáceho prostredia odkázaných (čo v prvom prípade bolo samozrejmosťou), ale vzťahujú sa aj k prostrediu susedstiev a lokálnych komunít (Repková, 2020).

ZÁVER

S súvislosti so zvyšujúcim sa vekom dožitia sa zvyšujú aj nároky na intervencie v rámci národných aj medzinárodných politik a pri riešení predmetnej skutočnosti sa kvalita života staršieho človeka stáva štandardom na hodnotenie výsledkov poskytovanej starostlivosti. Príspevok apeloval prejav uskutočnenia sociálnej funkcie štátu, ktorej podstata spočívala v konkrétnej a cielenej pomoci obce starším občanom odkázaným na pomoc a podporu v prirodzenom prostredí, počas krízovej situácie pandémie COVID-19, ale nie len počas nej.

Tento článok bol pripravený v rámci projektu VEGA 1/0595/21 – Intervencie verejnej správy v čase COVID-19 a ich vplyv na kvalitu života občanov vybraných komunít.

Literatúra

ANDREWS, G. J. et al. Geographical gerontology: The constitution of a discipline. *Social Science & Medicine* [online]. 2007, vol. 65, p. 151–168. ISSN 1873-5347. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17459544/>.

CLARITY. *Attitudes of seniors and baby boomers on aging in place* [online]. 2007. Available from: http://americareinfo.com/site/wpcontent/uploads/2009/09/Clarity_Aging_in_Place_2007.pdf.

CUTCHIN, M. P. The process of mediated aging-in-place: A theoretically and empirically based model. *Social Sciences & Medicine*. 2003, vol. 57, no. 6, p. 1077–1090. ISSN 0277-9536.

DAVEY, J. et al. *Accommodation options for older people in Aotearoa/New Zealand*. Wellington, New Zealand: Centre for Housing Research, 2004. ISBN 978-0-9582553-4-9.

DYCK, I. et al. The home as a site for long-term care: meanings and management of bodies and spaces. *Health & Place*. [online]. 2005, vol. 11, no. 2, p. 173–185. ISSN 1873-2054. DOI: 10.1016/j.healthplace.2004.06.001.

FILIPOVÁ, M. *Obec pripravená pomáhať. Ako uspokojiť potreby občanov v prípade nepriaznivej sociálnej situácie* [online]. Bratislava: Nezávislá platforma SocioFórum, 2021. ISBN 978-80-974169-1-1. Dostupné z: https://socioforum.sk/wp-content/uploads/2022/02/socioforum_obec_web.pdf.

Funkcie samosprávy v sociálnej oblasti a aktuálne zmeny [online]. Bratislava: 2021. Dostupné z: https://nprmmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1553383.

GILLEARD, CH., HYDE, M. and HIGGS, P. The impact of age, place, aging in place and attachment to place on the well being of the over 50s in England. *Research on Aging*. 2007, vol. 29, no. 6, p. 590–605. ISSN 0164-0275.

GITLIN, L. N. Conducting research on home environments: Lessons learned and new directions. *The Gerontologist*. 2003, vol. 43, no. 5, p. 628–637. ISSN 0016-9013.

CHAPIN, R. and DOBBS-KEPPER, D. Aging in place in assisted living: philosophy versus policy. *Gerontologist* [online]. 2001, vol. 41, no. 1, p. 43–50. ISSN 1758-5341. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/11220814/>.

CHAPPELL, N. L. et al. Comparative costs of home care and residential care. *The Gerontologist* [online]. 2004, vol. 44, no. 3, p. 389–400. ISSN 1758-5341. Available from: <https://academic.oup.com/gerontologist/article/44/3/389/699478>.

KAYE, H. S., LAPLANTE, M. P. and HARRINGTON, CH. Do noninstitutional long-term care services reduce Medicaid spending?. *Health Affairs* [online]. 2009, vol. 28, no. 1, p. 262–72. ISSN 1544-5208. Available from: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/19124878/>.

Komparácia výkonu kompetencií miestnej územnej samosprávy v legislatívnom rámci Slovenskej republiky s ustanoveniami Európskej charty miestnej samosprávy [online]. Bratislava, 2021. Dostupné z: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1618626.

LAMBERT, A. and ECKFORD, L. *Aging with care: your guide to hiring and managing caregivers at home*. Tanham: Rowman a Littlefield, 2018. ISBN 978-1-4422-8163-9.

LANGUIRAND, M. and BORNSTEIN, R. *How to age in place*. Berkeley: Ten Speed Press, 2013. ISBN 978-1-60774-416-0.

LAWTON, M. P. The elderly in context: perspectives from environmental psychology and gerontology. *Environment and Behaviour*. 1985, vol. 17, no. 4, p. 501–519. ISSN 0013-9165.

LOE, M. *Aging our way: independent elders, interdependent lives*. Oxford: Oxford University Press, 2011. ISBN 978-0-19-997572-3.

MPSVaR. *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2021* [online]. Bratislava: 2022. Dostupné z: https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/2022/spravasossr_2021_pub.pdf.

OECD. *Who Cares? Attracting and Retaining Care Workers for the Elderly* [online]. Paris: OECD Publishing, 2020a. ISBN 978-92-64-38374-6. Available from: <https://doi.org/10.1787/92c0ef68-en>.

OECD. *Workforce and safety in long-term care during the COVID-19 pandemic* [online]. OECD: 2020b. Available from: <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/workforce-and-safety-in-long-term-care-during-the-covid-19-pandemic-43fc5d50/>.

PEACE, S., HOLLAND, C. and KELLAHER, L. *Environment and identity in later life*. New York: Open University Press, 2006. ISBN 978-0-335-21511-9.

REPKOVÁ, K. *Domáca starostlivosť a starnutie v prirodzenom prostredí – koncepčné, výskumné a sociálno-politické reflexie* [online]. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny, 2020. Dostupné z: https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2020/11/bulletin_IVPR_4_2020.pdf.

VOA. *WHO Europe: Up to Half of Deaths in Care Homes* [online]. 2020. Available from: https://www.voanews.com/a/covid-19-pandemic_who-europe-half-deaths-care-homes/6188052.html.

Výkon a financovanie originálnych kompetencií [online]. Bratislava, 2020. Dostupné z: https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1406364.

WHO. *Global age-friendly cities: a guide* [online]. 2007. ISBN 978-92-4-154730-7. Available from: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241547307>.

WILES, J. L. Conceptualising place in the care of older people: The contributions of geographical gerontology. *International Journal of Older People Nursing*. 2005, vol. 14, p. 100–108. ISSN 1748-3743.

WILES, J. L. et al. *Resilient ageing in place: Project recommendations and report*. New Zealand: The University of Auckland, 2011.

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

Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 448/2008 Z.z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov.

Kontakt

doc. PhDr. Lenka Lachytová, PhD., MBA.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií

Popradská 66, 040 11 Košice, Slovensko

lenka.lachytova@upjs.sk

NEWLY ISSUED PUBLICATIONS

DĚLBA MOCI

Vojtěch Šimíček (ed.)

Praha: Leges, 2022, 216 stran, ISBN 978-80-7502-642-2

Publikace obsahuje deset různě zaměřených textů renomovaných odborníků, týkajících se dělby moci.

Po teoretické analýze dělby moci v Ústavě Jana Kysely se Marian Kokeš zabývá touto otázkou v rámci zákonodárného procesu, kdy existuje napětí panující mezi vládou a parlamentem. Příspěvek Jana Malíře je věnován (ne)justiciabilitě politických otázek v kontextu dělby moci. O státních orgánech, které nelze jednoduše zařadit do klasické trojdělby moci, píše trojice autorů Ondřej Kadlec, Katarína Šipulová a David Kosař.

Dalšímu bloku problémů, týkajících se reakce státních orgánů (zejména soudů) na pandemii, se věnují Jan Wintř a Petr Mikeš. Stanislav Balík posunuje problematiku dělby moci od výlučně moci státní k územní samosprávě. Vlastimil Göttinger vrací otázky dělby moci do obecnější polohy, přičemž apeluje na větší respekt mezi jejími jednotlivými složkami – zejména ve vztahu k moci soudní, která bývá nezřídka „otloukánkem“ ze strany politiků. Na zdánlivě separátní problém hromadného

prominutí daně v kontextu teorie dělby moci poukazuje Ondřej Moravec. Jaroslav Benák připomíná, že mají-li modely dělby moci věrně zobrazovat mocenskou realitu, nelze opomíjet ani další nestátní vlivné aktéry, kterými jsou ekonomické subjekty nebo náboženská společenství.



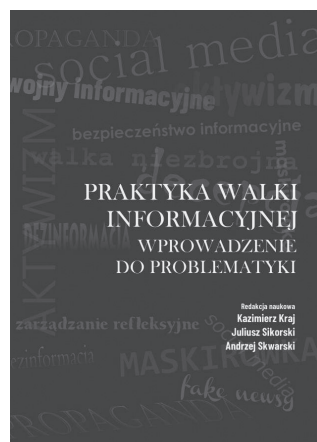
PRAKTYKA WALKI INFORMACYJNEJ. WPROWADZENIE DO PROBLEMATYKI.

Kazimierz Kraj, Juliusz Sikorski, Andrej Skwarski (eds.)

Gorzów Wielkopolski: Akademia im. Jakuba z Paradyża w Gorzowie Wielkopolskim, 2023, 314 s., ISBN 978-83-67705-03-5

Wśród autorów znajdują się praktycy i teoretycy (pracownicy naukowci), z których wielu posiada również doświadczenie zawodowe z pracy w służbach specjalnych, policji, administracji publicznej i innych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Są również młodzi uczeni dopiero wstępujący na ścieżkę badawczą wiodącą ku stopniom naukowym. Jest to duży sukces redaktorów naukowych monografii, gdyż takie połączenie doświadczenia, pogłębianej latami wiedzy naukowej i młodości pozwoliło na przygotowanie dzieła przedstawiającego rozmaite, nawet te mało znane, wręcz niekojarzone z praktyką walki informacyjnej, dezinformacją, komunikacją społeczną i propagandą, zagadnienia. Jest to swoistego rodzaju wprowadzenie do tej obszernej, skomplikowanej i interdyscyplinarnej problematyki, w której można wykorzystywać wiedzę poczynawszy od językowej, poprzez psychologiczną, historyczną i politologiczną, sięgając do kwestii cybernetyki społecznej, wiedzy prawniczej czy prowadzenia specyficznych działań dyplomatycznych.

Poruszana w monografii tematyka jest jak najbardziej aktualna, gdy uwzględnimy to, co dzieje się za naszą wschodnią granicą (wojna na Ukrainie) oraz fakt zanegowania obecnego kształtu porządku i ładu międzynarodowego. A związana z tym zjawiskiem bardzo wzmożona i zaktywizowana walka informacyjna wywołuje uzasadniony niepokój społeczny i kieruje zainteresowanie Polaków także na sprawy poruszane w monografii. Szumy informacyjne i ograniczenia w dostępie do ważnych informacji sprawiają, iż grupy społeczne, a nawet całe społeczeństwa funkcjonują w hermetycznych rzeczywistościach informacyjnych. Dla autorytarnych rządów jest to konieczność na drodze do utrzymania reżimu. Dla państw demokratycznych staje się to także koniecznością. Tu jednak ze względu na obronę własnych wartości i ochronę własnych społeczeństw przed realizacją geopolitycznych celów obcych mocarstw.



ADMINISTRACJA W DEMOKRATYCZNYM PAŃSTWIE PRAWA. KSIĘGA JUBILEUSZOWA PROFESORA CZESŁAWA MARTYSZA

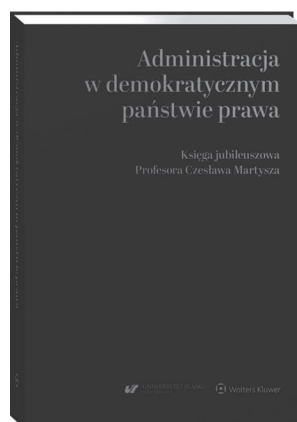
Andrzej Matan (ed.)

Warszawa: Wolters Kluwer; Katowice: Uniwersytet Śląski w Katowicach, 2022, 930 s., ISBN 978-83-8286-214-0

Księga jubileuszowa Profesora Czesława Martysza – dziekana Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, który w tym roku skończył 70 lat – to zbiór blisko 80 tekstów poświęconych problematyce prawa administracyjnego. Poruszane zagadnienia odnoszą się m.in. do aktualnych problemów prawa i postępowania administracyjnego, administracji publicznej, pandemii COVID-19.

Autorami się przedstawiciele wielu gałęzi prawa i wielu ośrodków naukowych z całej Polski. Redakcję naukową nad publikacją objął prof. Andrzej Matan, wieloletni współpracownik Jubilata; członek zespołu badawczego instytucji prawa administracyjnego procesowego Instytutu Nauk Prawnych Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach; sędzia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach; autor i współautor wielu opracowań z zakresu prawa i postępowania administracyjnego.

Profesor Czesław Martysz jest zatrudniony na stanowisku profesora w Instytucie Nauk Prawnych Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. Przez wiele lat sprawował funkcję prezesa Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Katowicach. Jest autorem ponad 140 publikacji naukowych.



AUTHORS

Karel Klíma

Department of Legal Specialisations
and Public Administration
Metropolitan University Prague
Prague, Czech Republic

Gvantsa Dzidziguri

Grigol Robakidze University
School of Public Administration and Politics
Tbilisi, Georgia

Miloš Matula

Faculty of Economics, Department of Law
Prague University of Economics and Business
Prague, Czech Republic

Lenka Lachytová

Faculty of Public Administration, Department
of Social Studies
Pavol Jozef Šafárik University in Košice
Košice, Slovakia

