

zborník

ZJEDNODUŠENIE APLIKAČNÝCH PROCESOV VO VEREJNEJ SPRÁVE

POCTA K 70. NARODENINÁM
prof. JUDr. MARIÁNA VRABKA, CSc.

Jakušová, Bosák (zost.)



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

**Zjednodušenie aplikačných procesov vo verejnej
správe:
pocta k 70. narodeninám prof. JUDr. Mariána Vrabka, CSc.**

zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie katedier správneho práva,
ktorá sa uskutočnila v dňoch 20.– 21.11.2025
na Právnickej fakulte Univerzity Komenského v Bratislave



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

2026

Zjednodušenie aplikačných procesov vo verejnej správe: pocta k 70. narodeninám prof. JUDr. Mariána Vrabka, CSc./ Viera Jakušová, Filip Bosák (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2026. 230 s. ISBN 978-80-7160-792-2.

© Autori

Zostavovatelia: Viera Jakušová, Filip Bosák

1. vydanie

2026

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Všetky príspevky prešli dvojitém anonymným recenzným konaním.

ISBN (e-verzia)

978-80-7160-792-2



Publikácia je šírená pod licenciou Creative Commons 4.0, Attribution-NonCommercial-NoDerivatives. Dielo je možné opakovaním používať za predpokladu uvedenie mena autorov a len na nekomerčné účely, pričom nie je možné z diela ani jeho jednotlivých častí vyhotoviť odvodené dielo formou spracovania alebo iných zmien.

Obsah

Úvodné slová.....	6
Pocta prof. JUDr. Mariánovi Vrabkovi , Csc.	7
	Mária Srebalová
Umělá inteligencia v predpisech a ve výuce správního práva v Evropě.....	16
	Jakub Handrlica
Právny základ automatizácie administratívneho konania v slovenskej republike....	26
	Radomír Jakab a Lukáš Jančát
Systémy umelej inteligencie – nástroje zjednodušenia aplikačných procesov v oblasti správy architektúry	37
	Michal Maslen
O kouzelných ochráncích a začarované veřejné správě.....	55
	Vladimír Sládeček
Aplikácia administratívno-právnych vzťahov na úseku správy pobytu cudzincov subjektmi policajnej správy	62
	Jozef Balga
Zjednodušené procesy v rozhodování vysokých škol	70
	Jana Jurníková
Rozhodnutia správnych súdov ako pramene správneho práva	79
	Janka Hašanová
Žaloba proti závaznému stanovisku jako cesta ke zjednodušení aplikačních procesů ve veřejné správě (?).....	93
	Jan Malast
Prvé právno-aplikačné zhodnotenie nového stavebného zákona z hľadiska požiadavky na právny štát.....	101
	Martin Píry
Zjednodušenie aplikačných procesov v oblasti správy daní.....	112
	Ľubica Masárová
Racionalizácia vyhlasovania mimoriadnej situácie	122
	Ondrej Blažek

Využívanie umelej inteligencie pri rozhodovacích procesoch v správe energetiky	141
Marián Vrabko, Alžbeta Adamkovičová	
Rozhodovanie rozhodnutiami v správnom konaní	154
Juraj Vačok	
Efektívnosť a hospodárnosť v činnosti územnej samosprávy v kontexte digitalizácie verejnej správy	164
Ľudovít Máčaj, Natália Pápayová	
Timesheety advokátskej kancelárie a ich sprístupnenie podľa infozákona.....	173
Kristína Slámková, Tomáš Garžík	
Umelá inteligencia a akt o digitálnych službách v kontexte verejnej správy na slovensku	185
Anton Martvoň	
Register užívacích vzťahov k pozemkom: účel, kontext a základné právne východiská novej právnej úpravy	200
Maroš Pavlovič	
The role of the energy regulatory authorities in the sphere of energy performance of buildings in the age of digitalisation.....	213
Yuliia Vashchenko	
Príloha: Inovatívne prístupy ku výučbe správneho práva	
Výuka správneho práva na pražské právnické fakultě a její inovace	223
Jakub Handrlica, Luisa Blahová, Eliška Mainclová	
Správa o výučbe administratívno-právnych predmetov na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach	226
Radomír Jakab	
Realizácia výučby predmetu správne právo na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.....	229
Janka Hašanová	

ÚVODNÉ SLOVÁ

V roku 2025 oslávil profesor Marián Vrabko krásne životné jubileum – 70 rokov. Vzácnu príležitosťou pre pripomenutie si tohto medzníka sa stalo spoločné zasadnutie katedier správneho práva, na ktorom sa 21. a 22. novembra 2025 stretli najmä kolegovia zo slovenských a českých právnických fakúlt verejných vysokých škôl.

V niekoľkých slovách na úvod sa pokúsime vytvoriť pomyselný rámec jeho akademickej dráhe, vedeckým výsledkom, pedagogickej činnosti, ľudskému rozmeru a celkovo tak prínosu pre správne právo, vedu správneho práva a ďalšie súvisiace vedné odbory.

Pôsobenie pána profesora Vrabka v oblasti správneho práva je pre generácie študentov, kolegov či právnikov pôsobiacich v praxi neodmysliteľné. Jeho dielo má značný podiel na utváraní modernej správno-právnej doktríny a je vedeckou ale aj praktickou oporou pri hľadaní odpovedí aj na otázky, na ktoré odpoveď nie je jednoduchá alebo jednoznačná. Pánovi profesorovi sa ako učiteľovi a kolegovi darí formovať vnímanie správneho práva ako právneho odvetvia, ktorého hranice síce nie je možné presne určiť ale ich hľadanie tvorivo provokuje. Ako vedúci Katedry správneho a environmentálneho práva, vedúci autorských kolektívov viacerých učebníc a monografií alebo zodpovedný riešiteľ vedeckých grantov dáva vždy možnosť čo najširšiemu okruhu kolegov zúčastniť sa na tvorivom vedeckom procese. Dôležitá je tiež jeho osobnostná stopa v akademickom prostredí. Pán profesor Vrabko je vnímaný ako odborná autorita s nadčasovým zmyslom pre bontón, čím inšpiruje a podnecuje aj iných, aby kládli dôraz na odborné kvality, na právnu kultúru a na kultivovaný prejav a vystupovanie.

Pán profesor Vrabko, tak ako už na mnohých iných vedeckých a odborných podujatiach, moderoval priebeh odbornej časti zasadnutia na tému „Zjednodušenie aplikačných procesov vo verejnej správe“. Vďaka svojmu rozhľadu v množstve vedeckých či odborných tém, vo vývoji spoločnosti a množstvu skúseností vniesol energiu do diskusie a tradične vytvoril priestor pre výmenu názorov v podnetnej debata.

Zborník z konferencie je uvedený príspevkom rekapitulujúcim pracovný život a dielo pána profesora Vrabka a nasledujú príspevky kolegov, z ktorých mnohí sú študentami pána profesora. Všetky sú zároveň poďakovaním, prejavom úcty a uznania jeho vedeckému dielu, pôsobeniu na akademickej pôde, podpore a inšpirácii.

Za členov Katedry správneho a environmentálneho práva, kolegov, priateľov a ďalších gratulantov Ti pán profesor prajeme veľa zdravia a síl do nasledujúceho plodného životného obdobia.

V Bratislave dňa 27. apríla 2026.

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

JUDr. Viera Jakušová, PhD.

POCTA PROF. JUDR. MARIÁNOVI VRABKOVI, CSC.¹

TRIBUTE TO PROFESSOR JUDR. MARIÁN VRABKO, CSC.

Mária Srebalová²

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá sumarizáciou vedeckej práce a ďalšieho akademického pôsobenia pána profesora JUDr. Mariána Vrabka, CSc. na Právnickej fakulte Univerzity Komenského. Poukazuje na význam jeho vedeckého diela a na prepojenie teoretických konceptov so súčasnými výzvami správneho práva. Na tomto základe ďalej rozvíja niektoré úvahy o systéme a fungovaní verejnej správy. Osobitná pozornosť je venovaná analýze jeho vedeckého prínosu v kontexte aktuálneho legislatívneho procesu a jeho vzťahu k vyvíjajúcej sa aplikačnej praxi.

Kľúčové slová: správne právo hmotné, správne právo procesné, verejná správa, aplikačné procesy vo verejnej správe

Abstract: This paper provides a comprehensive overview of the scientific work and academic activities of Professor JUDr. Marián Vrabko, CSc., at the Faculty of Law of Comenius University. It highlights the significance of his scholarly contributions and the linkage between theoretical concepts and contemporary challenges in administrative law. On this basis, the paper further develops selected reflections on the system and functioning of public administration. Particular attention is paid to the analysis of his scientific contribution in the context of the current legislative process and its relationship to the developing administrative practice.

Key words: administrative substantive law, administrative procedural law, public administration, processes in public administration

Úvod a profesijný životopis

Profesijná kariéra prof. JUDr. Mariána Vrabka, CSc. je dlhodobá, a to od roku 1982, spätá s Právnickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave. Štúdium ukončil v roku 1981 a v roku 1998 obhájil kandidátsku dizertačnú prácu. Počas tohto obdobia, v súlade so zvyšovaním svojej vedecko-pedagogickej kvalifikácie, postupoval

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe zmluvy č. APVV-24-0543.

² Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.

z funkcie asistenta a neskôr odborného asistenta na funkciu docenta a profesora, keďže sa v roku 1999 habilitoval a od roku 2009 je profesorom správneho práva.

Profesor Vrabko je jednak absolventom Právnickej fakulty UK a tiež na akademickej pôde zastával a zastáva viaceré akademické a riadiace funkcie. V rokoch 2003 až 2011 bol dekanom Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave a v rokoch 2015 až 2019 prodekanom pre vedu a doktorandské štúdium. Je členom Vedeckej rady Právnickej fakulty UK a aj členom Akademického senátu Právnickej fakulty UK. V minulosti bol členom Vedeckej rady Univerzity Komenského, Vedeckej rady Právnickej fakulty Karlovej Univerzity v Prahe, Vedeckej rady Právnickej fakulty Masarykovej Univerzity v Brne, Vedeckej Rady Paneurópskej vysokej školy a Právnickej fakulty Paneurópskej vysokej školy.

Od roku 2022 je predsedom akreditačnej rady Právnickej fakulty UK a od roku 2021 členom pracovnej skupiny Akreditačnej komisie Ministerstva školstva, výskumu, vývoja a mládeže SR. Je tiež potrebné spomenúť členstvo v pracovnej skupine v odbore právo Slovenskej akreditačnej agentúry pre vysoké školy alebo členstvo v Rade kvality Právnickej fakulty UK.

Pán profesor Vrabko od roku 2007 zastáva pozíciu vedúceho Katedry správneho a environmentálneho práva na našej fakulte. Ako uznávaný odborník vo vednom odbore správne právo sa vo svojej vedeckej, publikačnej a pedagogickej činnosti ťažiskovo zaoberá vybranými problémami verejného práva a verejnej správy, osobitne so zameraním na správne právo hmotné, správne právo procesné a správnu vedu. Na fakulte obnovil výučbu pozemkového práva a aktuálne začal s výučbou práva v energetike.

Vo svojej pedagogickej činnosti aktívne zabezpečuje výučbu viacerých predmetov dotýkajúcich sa problematiky verejnej správy, správneho práva a správneho súdnictva vo všetkých stupňoch štúdia na fakulte. Prednášal na viacerých vysokých školách doma aj v zahraničí. Vychoval viacero študentov, vrátane viac ako 20 doktorandov, z ktorých veľká časť pôsobí na vysokých školách v postavení vedeckých a pedagogických zamestnancov. Trom z jeho doktorandov bol udelený vedecko pedagogický titul docent. Dvaja z jeho doktorandov sú sudcami Ústavného súdu SR. Pán profesor pri právnickom vzdelávaní akcentuje nielen získanie právnych znalostí ale najmä osvojenie si základov právnického myslenia. Pri pedagogickom procese podporuje uvažovanie v súvislostiach, identifikovanie podstaty právneho problému a analytickému prístupu pri hľadaní riešení konkrétnych problémov. Ako jeden z prvých pedagógov na Právnickej fakulte UK podporuje používanie nástrojov umelej inteligencie vo vyučovacom procese. Upozorňuje študentov aj svojich kolegov na možnosti využívania umelej inteligencie v akademickom prostredí v súlade s právnymi predpismi a princípmi akademickej etiky. K takémuto prístupu trpezlivo vedie vždy aj kolegov, ktorí do pedagogického procesu vstupujú.

Za ďalšie aktivity súvisiace s vysokoškolským vzdelávaním je potrebné spomenúť vedenie a organizovanie ŠVOČ, organizovanie simulovaných súdnych sporov, organizovanie medzinárodných konferencií.

Výsledky svojej vedeckej činnosti publikoval a publikuje v mnohých vedeckých prácach. Niektoré z nich boli vypracované v spoluautorstve. Je hlavným autorom alebo významným spoluautorom viacerých vedeckých monografií, učebných textov a vedeckých a článkov. Bol vedúcim viacerých autorských kolektívov. Osobitne je potrebné zmieniť vedenie autorských kolektívov, s ktorými sa podujal vytvoriť moderné učebnice správneho práva hmotného a správneho práva procesného. Od roku 2012 do súčasnosti sú tak priebežne do tlače pripravené aktualizované a koncepčne prepracované všeobecné a osobitné časti učebníc pre obidva právne odbory. Frekvencia ich vydávania sa odvíja od potrieb pedagogického procesu a právno-aplikačnej praxe a nespočíva iba v popise zmien právnej úpravy. Naopak, odráža súčasný stav vedeckého skúmania a výučby správneho práva. V roku 2023 vyšla pod vedením pána profesora učebnica venovaná právu v energetike a v roku 2025 environmentálnemu právu.

Okrem uvedeného publikuje odborné články a texty v komentárovej literatúre, kapitoly v monografiách a príspevky v zborníkoch. Pri mnohých odborných aj vedeckých výstupoch svojich kolegov prispel ku ich kvalite recenznou činnosťou.

Vo svojom profesijnom živote aktívne komunikuje aj s právnou praxou prostredníctvom odborných diskusií, stanovísk a vystúpení pred zástupcami odbornej verejnosti z radov najmä zamestnancov orgánov verejnej správy, sudcov a prokurátorov. Na základe pozvania, zúčastňuje na domácich a zahraničných vedeckých konferenciách a seminároch. Mnohé podnetné medzinárodné konferencie samozrejme aj iniciuje a vedie.

Za mnohé významné pozície ešte treba spomenúť jeho predsedníctvo v redakčnej rade vedeckého časopisu Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comeniana, vydávaného Právnickou fakultou Univerzity Komenského v Bratislave, a to do roku 2019. Ďalej tiež aktuálne post predsedu redakčnej rady odborného časopisu Expert na kataster nehnuteľností. Pán profesor Vrabko tiež v minulosti pôsobil ako člen rozkladovej komisie ministra vnútra SR a ministra výstavby a regionálneho rozvoja SR.

Jednou z platforiem, ktoré takéto vzájomne obohacujúce interakcie umožňujú sú vedecké projekty. Pán profesor viedol a vedie grantovú činnosť, ktorá je venovaná aktuálnym problémom z oblasti správneho práva. Aj pri tejto činnosti vytvára priestor pre členov katedry správneho a environmentálneho práva, ktorý obvykle tvoria jadro vedeckého tímu. Kládie pritom dôraz na integráciu empirického výskumu s praktickými aplikáciami v administratívnej praxi.

Problémy, na ktoré sú vedecké projekty zamerané sú často interdisciplinárne a za viaceré môžeme spomenúť napríklad projekt venovaný právnym aspektom

optimalizácie výkonu verejnej správy obcami, projekt venovaný vplyvu vzájomného uznávania prostriedkov elektronickej identifikácie na elektronické služby verejnej správy alebo efektívnym pozemkovým úpravám. V rámci grantovej činnosti sa napríklad podieľal na príprave nového právneho predpisu upravujúceho správne súdnictvo a bol aj súčasťou autorského kolektívu, ktorý v roku 2018 spracoval veľký komentár k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. V súčasnosti je grantová činnosť významne zameraná napríklad na právo v energetike a energetickú hospodárnosť budov. Pre účely nadväzujúcej vedeckej činnosti vyšla pod vedením pána profesora Vrabka učebnica „Právo v energetike“³ ktorej systematika a výklad prinášajú ucelený pohľad na právnu reguláciu elektroenergetiky, plynárenstva a tepelnej energie. Učebnica čitateľovi predstavuje výsledky transformácie energetiky ako súčasti sieťových odvetví a systém právnej regulácie, ktorá je v tejto oblasti národná, nadnárodná aj úijná.

Aktuálne výzvy verejnej správy a správneho práva

K úspešnosti grantovej činnosti pod vedením pána profesora Vrabka jednoznačne prispieva obsahové zameranie jeho vedeckej práce, ako aj jeho dlhodobé systematické pôsobenie v oblasti teórie správneho práva. Svojim dielom sa významnou podieľal na rozvoji teórie správneho práva. Jeho vedecká a publikačná činnosť sa vyznačuje systematickým prepájaním teoretických východísk s potrebami aplikačnej praxe.

Témami, ktoré predstavujú tradičné okruhy jeho diela sú napríklad:

- vývoj správneho práva a jeho prameňov,
- pojmu, predmetu, systému správneho práva, jeho základnej charakteristike a postaveniu v právnom poriadku Slovenskej republiky,⁴
- reformy verejnej správy s osobitným zameraním na organizáciu a fungovanie štátnej správy,⁵
- procesy vo verejnej správe s osobitným dôrazom na správne konanie a jeho modernizačné tendencie.

Z tzv. prierezových okruhov tiež treba spomenúť témy ako sú dobrá správa vecí verejných⁶, racionalizácia verejnej správy a zjednodušovanie jej procesov rozhodovania.

³ VRABKO, Marián a kol.: Právo v energetike. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, 35 – 42. ISBN 978-80-571-0619-17, 212 s.

⁴ VRABKO, Marián: Pramene správneho práva In: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2025, 35 – 42. ISBN 978-80-8232-068-1, s. 35 a nasl.

⁵ VRABKO, Marián: Ako ďalej so štátnou správou v Slovenskej republike In: Organizace státní správy – vývojové tendence. Praha: Leges, 2014, 16 – 25. ISBN 978-80-7502-048-2, s. 18.

⁶ VRABKO, Marián, SREBALOVÁ, Mária: The potential of good public governance to influence an open society. In Transparency in the Public Sector and Open Governance at the National and Regional

V aktuálnej etape vedeckého výskumu sa vedecký tím pod vedením pána profesora Vrabka venuje, v rámci konkrétneho odvetvia správy, kvalite adaptácie správneho práva v oblasti energetickej hospodárnosti budov. Dynamicky sa meniace spoločenské a technologické podmienky prispeli ku spojeniu dvoch súčasných výziev, ktoré načrtujeme v nasledujúcom texte, pričom ich spoločným znakom je aktuálne prebiehajúci legislatívny proces. Prvou z nich je právna úprava v oblasti energetickej hospodárnosti budov a druhou regulácia využitia umelej inteligencie.

Právna úprava v oblasti energetickej hospodárnosti budov je predmetom výskumu v rámci riešenia projektu č. APVV-24-0543 „Energetická hospodárnosť budov v Slovenskej republike: zlepšenie organizačného a právneho rámca vo svetle nových požiadaviek EÚ“⁷, do ktorého je zapojená veľká časť členov katedry. Dôvodom pre realizáciu výskumu je pripravovaná implementácia revidovanej smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1275 o energetickej hospodárnosti budov (ďalej aj ako „EHB“). Povinnosť vlády zabezpečiť organizačný a právny rámec pre EHB vyplýva s požiadaviek práva EÚ, najmä smernice Európskeho parlamentu a Rady 2024/1275 z 24 apríla 2024 o energetickej hospodárnosti budov. Pre splnenie tohto záväzku je potrebné zlepšiť súčasný organizačný a právny rámec upravujúci EHB.

Najnovší výskum v oblasti legislatívnych a praktických otázok energetickej hospodárnosti budov bude rámcovaný teoretickými a doktrínálnymi východiskami formulovanými profesorom Vrabkom, a to pri vymedzení:

- požiadaviek Európskej únie na právny rámec Slovenskej republiky v tejto oblasti,
- súčasného stavu národného organizačného a právneho rámca⁸ EHB,
- optimálnych rozhodovacích procesov v správe energetiky (aj s využitím umelej inteligencie).

Výskum sa bude v prvom rade zameriavať na členenie a obsah formálnych prameňov práva podľa zdroja ich pôvodu⁹.

Význam hlbšej analýzy predmetného normatívneho rámca tkvie nielen vo viacúrovňovej regulácii, ale aj v jeho presahoch do ďalších právnych odvetví. Otvára

Levels. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2025, 78 – 84, ISBN 978-80-7160-766-3, s. 78 a nasl.

⁷ Projekt sa zameriava na riešenie organizačnej a právnej problematiky energetickej hospodárnosti budov, ktorá predstavuje významný nástroj v znížení spotreby energie a výdavkov na energie, zvýšení podielu obnoviteľných zdrojov energie v budovách, znížení emisií skleníkových plynov, riešení problému energetickej chudoby, ochrany práv spotrebiteľov energie a zlepšeni kvality ľudského života.

⁸ Za aktuálne významné zmeny v právnom rámci EHB je potrebné spomenúť novelizáciu zákona č. 555/2005 Z. z. o energetickej hospodárnosti budov. Novela je v súčasnosti vo fáze pripomienkového konania s predpokladanou účinnosťou od 29. 5. 2026.

⁹ VRABKO, Marián: Pramene správneho práva In: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2025, 43 – 56. ISBN 978-80-8232-068-1, s. 45.

viaceré možnosti pre nadväzujúci vedecký výskum už preto, že problematiku energetickej hospodárnosti budov síce primárne zaradujeme do oblasti správneho práva ale súčasne má výrazný presah do práva životného prostredia a okrajovo sa dotýka aj súkromnoprávných odvetví. Príkladom tiež môže byť zameranie na inštitucionálny rámec a na procesy posudzovania zhody¹⁰ výrobkov v oblasti stavebníctva, ktoré ovplyvňujú energetickú hospodárnosť budov. Popri určených výrobkoch, ako sú tepelnoizolačné materiály, obvodové plášte alebo strešné systémy, pri ktorých sa overuje, či spĺňajú technické a bezpečnostné požiadavky stanovené právnymi predpismi sa javí ako výzva posudzovanie zhody pri technických systémoch budov a zariadeniach využívajúcich obnoviteľné zdroje, najmä ak je ich súčasťou niektorý zo systémov umelej inteligencie.

Dôvodom, pre ktorý postupy pri posudzovaní zhody a subjekty, ktoré ich uskutočňujú dostávajú opäť do centra odborného a vedeckého záujmu je regulácia umelej inteligencie. Artificial Intelligence Act¹¹, (ďalej len „AIA“) ako prvá úprava právne záväzných a vymáhateľných pravidiel vo vzťahu k umelej inteligencii (ďalej len „AI“) má charakter noriem správneho práva. Môžeme ju charakterizovať ako produktovú reguláciu¹², a teda porovnať jej pravidlá s požiadavkami kladenými na produkty (určené výrobky¹³) technickými normami pri ich uvedení na trh. Doposiaľ nie sú touto „tradičnou formou regulácie“, teda *hard law* uzatvorené viaceré spotrebiteľské a environmentálne otázky a je predpoklad, že EÚ bude v tomto smere v regulácii pokračovať a otvárajú sa výzvy pre viaceré právne odvetvia¹⁴.

Pre odvetvie správneho práva na národnej úrovni je významná časť AIA venovaná vnútroštátnemu dohľadu nad jeho dodržiavaním. Je tak predpokladom pre meniace

¹⁰ Ku postupom pri posudzovaní zhody bližšie pozri: VRABKO, Marián a kolektív: Správne právo procesné. Osobitná časť. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín: Heuréka, 2018, 251 – 264. ISBN 978-80-8173-049-8.

¹¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, účinné od 1. 8. 2024.

¹² Určuje špecifické vlastnosti a požiadavky na systémy AI, ktoré musia byť splnené pri uvedení na trh. Vymedzuje systémy AI podľa rôznych úrovní rizík pre základné ľudské práva a slobody. Bližšie pozri MESARČÍK, M. *Právo a umelá inteligencia*, s. 69.

¹³ V Slovenskej republike ide o určené výrobky podľa zákona č. 56/2018 Z. z. o posudzovaní zhody výrobku, sprístupňovaní určeného výrobku na trhu, a vychádza z neho aj zákon č. 53/2023 Z. z. o akreditácii orgánov posudzovania zhody.

¹⁴ Okrem pravidiel záväzných pre všetky štáty EÚ pribúda aj regulácia tzv. mäkkým právom, teda *soft law*. Týka viacerých právnych odvetví verejného práva aj súkromného práva. Regulácia na pôde Rady Európy má významný vplyv na ochranu ľudských práv, demokracie a právneho štátu. Rámcový dohovor Rady Európy o umelej inteligencii, ľudských právach, demokracii a právnom štáte¹⁴, prijatý v roku 2024 obsahuje nielen medzinárodnoprávne a pracovnoprávne požiadavky na AI. Pre oblasť správneho práva je významné, že je koncipovaný tak, aby využitím systémov AI neboli ohrozené základné ľudské práva, ako ich zakotvuje Dohovor Rady Európy o základných právach a slobodách ako aj Charta základných práv EÚ. Ide najmä o právo na súkromný život, ochranu osobných údajov a ochranu ľudskej dôstojnosti.

sa postavenie a úlohy subjektov verejnej správy v Slovenskej republike vo vzťahu k zosúladieniu vnútroštátnych predpisov s AIA, ktoré vyžaduje účinný mechanizmus dohľadu a rozhodovania včlenený do administratívnych štruktúr štátu. Pre správne právo je to štandardná situácia. Správne právo, ako právne odvetvie s mimoriadne dynamickým vývojom¹⁵ by mohlo byť okrem početnosti noriem a rôznorodosti vzťahov, ktoré upravuje, charakterizované práve častými zmenami. Regulácia AI sa dotkne správneho práva v jeho všeobecnej časti, a to v oblasti organizácie verejnej správy, jej úloh, činností aj procesných postupov. V osobitnej časti správneho práva pôjde o niektoré z úsekov správy, z ktorých je možné spomenúť napr. spracúvanie osobných údajov s použitím AI, posudzovanie všeobecnej bezpečnosti výrobkov, ak je systém AI komponentom výrobku a pod. Tiež môžeme zmieniť predovšetkým zmeny v štruktúre verejného riadenia a postavení orgánov dohľadu.¹⁶

AIA, ako priamo záväzný akt¹⁷ vyžaduje prijatie národných právnych regulácií aj viaceré zmeny v právnych poriadkoch členských štátov EÚ. Cieľom je harmonizovať pre systémy AI pravidlá uvádzania na vnútorný trh, uvádzania do prevádzky a používania v Európskej únii.¹⁸ Účinnosť AIA je rozvrhnutá do niekoľkých etáp. Do 2. augusta 2025 bolo úlohou vytvoriť alebo určiť vnútroštátne orgány pre uplatňovanie a vykonávanie AIA pre dohľad nad trhom a jednotných kontaktných miest¹⁹. Podľa čl. 70 AIA je každý členský štát povinný zriadiť alebo určiť aspoň jeden notifikujúci orgán a aspoň jeden orgán dohľadu nad trhom ako vnútroštátne orgány. Predmetný článok AIA vyžaduje, aby tieto orgány vykonávali svoje právomoci nezávisle, nestranne a bez zaujatosti s cieľom chrániť objektivitu svojich činností a úloh. Členovia týchto orgánov sa majú zdržať akéhokoľvek konania, ktoré nie je zlučiteľné s ich funkciou. AIA ponecháva na členské štáty, aby zväžili konkrétnu organizačnú štruktúru v súlade s ich špecifickými potrebami. Na tomto základe je pripravený na rokovanie Národnej rady SR zákon o organizácii štátnej správy v oblasti umelej inteligencie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁵ K dynamike vývoja správneho práva vo všetkých štátoch Európskej únie prispieva práve aj členstvo v tejto nadnárodnej organizácii. VRABKO, M. . a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, ISBN 978-80-89603-03-9, s. 52.

¹⁶ Ku vnútornej systematike správneho práva a jeho členeniu na všeobecnú a osobitnú časť pozri bližšie VRABKO, Marián: Pojem, predmet, systém správneho práva a základná charakteristika správneho práva a jeho postavenie v právnom poriadku SR. In: VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť.* 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2025, 43 – 56. ISBN 978-80-8232-068-1, s. 45.

¹⁷ Okrem AIA sú dôvodom pre viaceré zmeny národných legislatív aj ďalšie kľúčové aj kontextové akty digitálnej stratégie EÚ (nariadenia a smernice).

¹⁸ Podľa článku 1 AIA je potrebné určiť systémy AI zakázať, pre vysokorizikové systémy AI upraviť osobitné požiadavky, upraviť pravidlá transparentnosti pre špecifické systémy AI a harmonizovať pravidlá dohľadu a monitorovania trhu.

¹⁹ Bližšie pozri nasledujúci text ku čl. 70 AIA.

Závěrečná část příspěvku byla zaměřená na prepojení dvou vybraných aktuálních výzev veřejné správy a správného práva. Úvodná analýza ukázala, že připravovaná implementace revidované směrnice o energetické hospodárnosti budov spolu s přijatím AIA vytvářejí normativní rámec, který klade zvýšené nároky na organizační, rozhodovací a kontrolní mechanismy veřejné správy v Slovenskej republike. Další vědecký výzkum představuje perspektivní prostor pro hlubší analýzu inštitucionálních aspektů a rozhodovacích procesů realizovaných v oblasti energetické hospodárnosti budov.

Záver

Na záver mi dovoľte konštatovať, že vedecké, pedagogické a organizačné pôsobenie pána profesora Vrabka dlhodobo formuje teoretické východiská aj praktickú podobu správneho práva. Jeho vedecké dielo sa vyznačuje systematickým prepájaním teoretických konceptov s potrebami praxe. To prispieva k posilňovaniu racionality, efektívnosti a kvality verejnej správy aj jej rozhodovacích procesov. Analýza aktuálnych výzev v oblasti energetické hospodárnosti budov a regulácie umelej inteligencie potvrdzuje, že správne právo zostáva dynamickým právnym odvetvím. Práve v tomto kontexte nadobúdajú osobitný význam východiská, ktoré vytvárajú pevný rámec pre interpretáciu a implementáciu nových regulačných mechanizmov. Jeho prínos nespočíva iba v publikačnej činnosti ale aj v systematickej výchove generácií vedcov a odborníkov, ktorí sú schopní reagovať na meniace sa podmienky. Pôsobenie pána profesora Vrabka tak predstavuje stabilný pilier rozvoja správneho práva ako vednej disciplíny aj ako praktického nástroja regulácie administratívno-právnych vzťahov.

Zoznam použitej literatúry

1. MESARČÍK, M., GYURÁSZ, Z. a kol.: *Právo a umelá inteligencia*, 1. vydanie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, 255 s. ISBN 978-80-7160-715-1.
2. VRABKO, Marián: Ako ďalej so štátnou správou v Slovenskej republike In: *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, 256 s. ISBN 978-80-7502-048-2.
3. VRABKO, Marián a kolektív: *Správne právo procesné. Osobitná časť*. 2. aktualizované a doplnené vydanie. Šamorín: Heuréka, 2018, 382 s. ISBN 978-80-8173-049-8.
4. VRABKO, Marián a kol.: *Právo v energetike*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, 212 s. ISBN 978-80-571-0619-17.

5. VRABKO, Marián – SREBALOVÁ, Mária: The potential of good public governance to influence an open society. In Transparency in the Public Sector and Open Governance at the National and Regional Levels. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2025, 132 s. ISBN 978-80-7160-766-3.
6. VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 344 s. ISBN 978-80-89603-03-9.
7. VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2025, 344 s. ISBN 978-80-8232-068-1.

Kontaktné údaje

prof. JUDr. Mária Srebalová, PhD.

maria.srebalova@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva,
Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

UMĚLÁ INTELIGENCE V PŘEDPÍSECH A VE VÝUCE SPRÁVNÍHO PRÁVA V EVROPĚ¹

ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN WRITTEN LAW AND IN THE TEACHING OF ADMINISTRATIVE LAW IN EUROPE

Jakub Handrlica²

Abstrakt: Umělá inteligence představuje v současnosti jeden z nejdiskutovanějších nástrojů ke zjednodušení, zrychlení a zefektivnění administrativních procesů. Důkazem toho je skutečnost, že použití umělé inteligence v těchto procesech je již v současnosti výslovně předpokládáno v řadě právních řádů západní Evropy. Tento příspěvek si dává za cíl pro tuzemského čtenáře krátce představit právní úpravu italskou, španělskou a francouzskou. V návaznosti na to se článek věnuje tomu, jak bylo zavádění umělé inteligence do administrativních procesů v těchto jurisdikcích reflektováno ve výuce správního práva na vybraných právnických fakultách. Příspěvek argumentuje, že umělá inteligence je výzvou nejenom pro legislativu, ale i pro výuku správního práva na českých a slovenských právnických fakultách.

Klíčová slova: umělá inteligence; zjednodušení aplikačních procesů; správní právo

Abstract: Artificial intelligence is currently one of the most discussed tools for simplifying, accelerating and streamlining administrative processes. This is evidenced by the fact that the use of artificial intelligence in these processes is already explicitly foreseen in several legal systems in Western Europe. This article aims to briefly introduce the Italian, Spanish and French legal regulations for the domestic reader. Following this, the article focuses on how the introduction of artificial intelligence into administrative processes in these jurisdictions was reflected in the teaching of administrative law at selected law faculties. The article argues that artificial intelligence is a challenge not only for

¹ Tento příspěvek vznikl v rámci řešení projektu MA/25/F3/0/017 „Europe: A Laboratory for a Digital State.“

² Autor je profesorem správního práva na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze a vedoucím její katedry správního práva.

legislation but also for the teaching of administrative law at law faculties in the Czech Republic and in Slovakia.

Keywords: artificial intelligence; simplification of administrative measures; administrative law

Úvod a laudatio

Bratislavská katedra správního a environmentálního práva uspořádala v listopadu 2025 společnou schůzi českých a slovenských kateder správního práva, v rámci které se uskutečnila odborná konference věnovaná problematice zjednodušování aplikačních procesů ve veřejné správě. Je mi nejenom potěšením, ale i ctí přispět to písemného výstupu z této konference. Potěšení je to o to větší, že tato publikace je dedikována životnímu jubileu dlouholetého vedoucího hostitelské katedry, pana profesora Mariána Vrabka.

Rád bych proto zcela na úvod mého příspěvku jménem svým i jménem pražské katedry správního práva panu profesoru Vrabkovi nejenom poblahopřál, ale i poděkoval za dlouholetou podporu vzájemné spolupráce mezi pražskou a bratislavskou katedrou správního práva. V posledním období dostala tato spolupráce zcela nový impulz, kdy se obě naše pracoviště ve své vědecké činnosti orientují na aktuální výzvy, které pro obor správního práva plynou z nástupu nových technologií. V uplynulém roce proto akademici z bratislavské katedry správního práva přijali naše pozvání a vystoupili na našem 1. česko-slovenském sympoziu o umělé inteligenci ve správním právu v březnu 2025.³ A vice versa, akademici z pražské právnické fakulty vystoupili v září 2025 na inspirativním panelu o automatizaci správního řízení, který bratislavská katedra uspořádala v rámci Bratislavských právnických dnů 2025. Pevně věřím, že naše spolupráce v této oblasti bude pokračovat i v budoucnu – v neposlední řadě proto, že oslavenec je nejenom kvalitním vědcem, ale také noblesním profesorem tradičního formátu. To zdůraznil i rektor Univerzity Komenského, když jubilantovi předal u příležitosti společné schůze českých a slovenských kateder správního práva zlatou medaili.

V návaznosti na výše uvedené bych rád do publikace, věnované téma zjednodušování aplikačních procesů ve správním právu, přispěl svým příspěvkem o umělé inteligenci. Právě použití umělé inteligence je totiž v současnosti v zahraničí zřejmě nejdiskutovanějším nástrojem, sloužícím k zjednodušení, zrychlení a zefektivnění

³ Srov. HANDRLICA, Jakub – ŠOPKOVÁ, Kristýna: 1. česko-slovenské sympozium o výzvách umělé inteligence pro správní právo "Co roboty rozhodovat nenecháme?" In: AUC Juridica, roč. 71, č. 2, 2025, s. 229-233.

administrativních procesů.⁴ Zahraniční odborná literatura v této souvislosti dokonce referuje o posunu směrem k *automatizovanému*⁵, resp. k *algoritmickému státu*.⁶ Zatímco někteří zahraniční administrativisté považují zavádění umělé inteligence do administrativních procesů za naprosto převratnou změnu⁷, jiní tento proces považují jenom za další z řady technologických inovací.⁸ Je ovšem nezpochybnitelné, že umělá inteligence je tématem, kterému je

Můj příspěvek sleduje dva cíle. Za prvé, rád bych stručně představil tři příklady zahraničních právních úprav, které používání umělé inteligence za účelem zjednodušení administrativních procesů již v současnosti umožňují. Pro účely této publikace jsem vybral právní úpravu španělskou, italskou a francouzskou.⁹ Po jejich stručném představení bych se rád věnoval otázce, jak bylo zavedení umělé inteligence do administrativních procesů v uvedených jurisdikcích reflektováno ve výuce správního práva.¹⁰ Věřím, že tyto řádky budou inspirativní i pro pedagogickou činnost v oblasti správního práva u nás.

Umělá inteligence v předpisech správního práva

Španělsko

Ve Španělsku je možnost nasazení umělé inteligence správními orgány stanovena zákonem č. 40/2015¹¹, který stanoví následující:

⁴ Srov. SCARCIGLIA, Roberto: Artificial Intelligence and the State from a Comparative Perspective. In: Italian Journal of Public Law, roč. 17, č. 2, 2025, s. 474-495.

⁵ Srov. ENGSTRON, David: The Automated State: A Realist View. In: George Washington Law Review, roč. 92, č. 6, 2024, s. 1437-1472.

⁶ Srov. FERRARI ZUMBINI, Angela – CONTICELLI, Martina: The Algorithmic State in Central and Eastern Europe: Comparative Remarks. In: Italian Journal of Public Law, roč. 17, č. 2, 2025, s. 849-856.

⁷ Srov. DEMKOVÁ, Simona: Automated Decision-Making and Effective Remedies The New Dynamics in the Protection of EU Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice. Cheltenham: Edward Elgar, 2023, s. 1, ISBN 978-1-03530-660-2.

⁸ Srov. GALETTA, Diana Urania: Artificial Intelligence and Public Administration: A Journey. Napoli: Editoriale Scientifica, 2025, s. 225-244, ISBN 979-12-235-0412-3.

⁹ Tento seznam není vyčerpávající. Obdobné právní úpravy – ať v obecných úpravách správního, nebo úpravách daňového řízení – v současnosti existují i v Německu, Estonsku, Lotyšsku atd. Srov. HANDRLICA, Jakub: Stane se umělá inteligence nástrojem harmonizace správního práva procesního v Evropě? In: AUC Juridica, roč. 72, č. 1, 2026, s. 1-13. Dále srov. také zvláštní číslo časopisu Italian Journal of Public Law 1/2025, které je zaměřeno na autormatizaci v zemích střední a východní Evropy (Albánie, Bulharsko, Česká republika, Chorvatsko, Litva, Lotyšsko, Polsko, Slovinsko, Srbsko a Rumunsko).

¹⁰ Rád bych na tomto místě poděkoval Julio Ponce Solemu (*Universitat de Barcelona*), Dianě U. Galette (*Università degli Studi di Milano*) a Stephanu Braconnierovi (*Panthéon Assas*) za poskytnutí informací o tom, jak byla umělá inteligence reflektována ve výuce správního práva na jejich univerzitách.

¹¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Článek 41. Automatizovaný správní úkon.

1. *Automatizovaným správním úkonem se rozumí jakékoli rozhodnutí nebo úkon provedený výhradně elektronickými prostředky veřejnou správou v rámci správního řízení, na kterém se veřejný zaměstnanec přímo nepodílel.*

2. *V případě automatizovaného správního úkonu se předem stanoví příslušný orgán nebo orgány – podle potřeby – pro definování specifikací, programování, údržbu, dohled a kontrolu kvality a případně pro audit informačního systému a jeho zdrojového kódu. Dále se v něm uvede orgán odpovědný za odvolání.¹²*

Článek 41 zákona č. 40/2015 je formulován velmi široce.¹³ Není tedy omezen pouze na vydání konečného rozhodnutí (správního aktu), ale zahrnuje i jakýkoli úkon v rámci správního řízení. Toto ustanovení se proto vztahuje i na případy, kdy konečné rozhodnutí přijímá úředník (= lidská bytost), ale umělá inteligence provádí určité specifické úkony během řízení. Zároveň je toto ustanovení schopno zahrnout i plně automatizované řízení, a to od jeho zahájení až do vydání rozhodnutí.¹⁴

Úprava automatizovaného správního úkonu v článku 41 zákona č. 40/2015 je ve španělském právu doplněna dvěma dalšími ustanoveními. Prvním je hned následující ustanovení výše uvedeného zákona (článek 42), které stanoví pravidla pro formální vypracování rozhodnutí v případech, kdy jsou učiněna bez účasti veřejného činitele. Druhým je španělský antidiskriminační zákon, který v článku 23 zavedl další pravidla pro automatizovaný správní úkon.

Itálie

Zatímco španělská právní úprava referuje o *rozhodnutí nebo úkonu provedeném výhradně elektronickými prostředky veřejnou správou*, italský kodex zadávání veřejných zakázek¹⁵ mluví o *umělé inteligenci* explicitně. S účinností od 1. ledna 2024 obsahuje tento kodex čl. 30 a to v následujícím znění:

¹² V originálu: Artículo 41. Actuación administrativa automatizada.

1. Se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.

2. En caso de actuación administrativa automatizada deberá establecerse previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

¹³ Srov. MARTÍN DELGADO, Isaac: Automation, Artificial Intelligence and Sound Administration. A Few Insights in the Light of the Spanish Legal System. In: European Review of Digital Administration & Law, roč. 3, č. 1, 2022, s. 10.

¹⁴ Srov. HUERGO LORA, Alejandro José: Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo. In: La regulación de los algoritmos. Madrid: Thompson Reuters Aranzadi, 2020, s. 28, ISBN 978-84-1345-094-0.

¹⁵ Decreto Legislativo n. 36/2023, Codice dei Contratti Pubblici.

Článek 30. Používání automatizovaných postupů v životním cyklu veřejných zakázek

1. *Za účelem zvýšení efektivity veřejní zadavatelé a subjekty poskytující grant, pokud je to možné, automatizují své činnosti pomocí technologických řešení, včetně umělé inteligence a technologií distribuované účetní knihy, v souladu s příslušnými specifickými ustanoveními.*

(...)

3. *Rozhodnutí učiněná automatizací splňují zásady:*

a) *informovanosti a srozumitelnosti, což znamená, že každý hospodářský subjekt má právo vědět o existenci automatizovaných rozhodovacích procesů, které se ho týkají, a pokud ano, obdržet smysluplné informace o použité logice;*

b) *nevýhradnosti algoritmického rozhodování, což znamená, že do rozhodovacího procesu je zapojen lidský subjekt schopný automatizované rozhodnutí ověřit, ověřit nebo vyvrátit;*

c) *algoritmické nediskriminace, což znamená, že správce údajů zavádí vhodná technická a organizační opatření, aby zabránil diskriminačním účinkům vůči hospodářským subjektům.¹⁶*

Regulační přístup nastíněný v italském kodexu zadávání veřejných zakázek na straně jedné zdůrazňuje instrumentální povahu umělé inteligence, současně ale také nařizuje lidské zapojení k zajištění odpovědnosti, dohledu a přičitatelnosti rozhodnutí. Čl. 30 proto nově kodifikuje zásady, které byly předtím italskými správními soudy judikovány ve vztahu k používání algoritmů. Již předchozí úprava zadávání veřejných zakázek z r. 2016 umožňovala použití umělé inteligence, ale jenom v úvodní fázi zadávání. Kodex z r. 2023 nově umožňuje úplnou automatizaci celého zadávacího řízení.¹⁷ Kodex zadávání veřejných zakázek tak umožňuje použití

¹⁶ V originále: Art. 30. Uso di procedure automatizzate nel ciclo di vita dei contratti pubblici.

1. Per migliorare l'efficienza le stazioni appaltanti e gli enti concedenti provvedono, ove possibile, ad automatizzare le proprie attività ricorrendo a soluzioni tecnologiche, ivi incluse l'intelligenza artificiale e le tecnologie di registri distribuiti, nel rispetto delle specifiche disposizioni in materia.

3. Le decisioni assunte mediante automazione rispettano i principi di:

a) conoscibilità e comprensibilità, per cui ogni operatore economico ha diritto a conoscere l'esistenza di processi decisionali automatizzati che lo riguardano e, in tal caso, a ricevere informazioni significative sulla logica utilizzata;

b) non esclusività della decisione algoritmica, per cui comunque esiste nel processo decisionale un contributo umano capace di controllare, validare ovvero smentire la decisione automatizzata;

c) non discriminazione algoritmica, per cui il titolare mette in atto misure tecniche e organizzative adeguate al fine di impedire effetti discriminatori nei confronti degli operatori economici.

¹⁷ Srov. FORTE, Pierpaolo – PICA, Nicoletta: The Italian Law Principles for Digitisation and Automation in the Life Cycle of Public Contracts. In: European Review of Digital Administration & Law, roč. 4, č. 2, 2023, s. 23.

umělé inteligence v celém *životním cyklu veřejných zakázek*, ne jenom v její parciální části.

Na tomto místě lze zdůraznit, že důvodem, proč italský zákonodárce přistoupil k zavedení tohoto nového ustanovení bylo zejména urychlení a zjednodušení zadávacích procesů a tím i výstavby strategických záměrů.¹⁸ Nově zavedená právní úprava ovšem současně zakotvuje i klíčové limity pro používání umělé inteligence – konkrétně *ex ante* informování účastníků zadávacích řízení, nevýhradnost algoritmického rozhodování a nediskriminaci.

Francie

Právní úprava použití umělé inteligence v administrativních procesech ve Francii je v současnosti upravena následovně: Za prvé, právní úprava výslovně zakazuje rozhodování s použitím umělé inteligence v rámci opravných prostředků (*recours administratif*). Použití umělé inteligence v prvostupňovém rozhodování správních orgánů je podle francouzského práva přípustné za následujících podmínek¹⁹:

- a) v rozhodnutí nejsou použity senzitivní údaje (čl. 9(1) GDPR);
- b) použití respektuje pravidla správního procesu;
- c) použití je v souladu s čl. L 311-3-1 kodexu vztahů mezi veřejností a správou²⁰, podle kterého:

S výhradou použití bodu 2 článku L 311-5 musí individuální rozhodnutí založené na algoritmickém zpracování obsahovat výslovné prohlášení informující dotčenou osobu. Pravidla definující toto zpracování, jakož i hlavní charakteristiky jeho provádění, musí být správním orgánem sděleny dotčené osobě na její žádost.

*Prováděcí ustanovení k tomuto článku stanoví nařízení Státní rady.*²¹

- d) na žádost dotčené osoby jí správní orgán sdělí pravidla zpracování dat a hlavní charakteristiky jejich použití;
- e) správce údajů zajistí kontrolu nad algoritmickým zpracováním a jeho vývojem, aby mohl dotčené osobě podrobně a srozumitelnou formou vysvětlit, jak bylo zpracování v jejím konkrétním případě provedeno.

¹⁸ MACCHIA, Marco: The New Public Procurement Code: A Way to Simplify? In: Italian Journal of Public Law, roč. 16, č. 1, 2024, s. 69-70.

¹⁹ Srov. MALGIERI, Gianclaudio: Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other "suitable safeguards" in the national legislations. In: Computer Law & Security Review, roč. 35, č. 5, 2019, s. 13.

²⁰ Code des relations entre le public et l'administration.

²¹ V originále: Sous réserve de l'application du 2° de l'article L 311-5, une décision individuelle prise sur le fondement d'un traitement algorithmique comporte une mention explicite en informant l'intéressé. Les règles définissant ce traitement ainsi que les principales caractéristiques de sa mise en œuvre sont communiquées par l'administration à l'intéressé s'il en fait la demande.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Na tomto místě ještě lze upozornit na skutečnost, že francouzská právní úprava explicitně zakazuje použití umělé inteligence v rámci soudního přezkumu správních rozhodnutí.

Umělá inteligence ve výuce správního práva

Klade se otázka, jak je zavádění umělé inteligence do administrativních procesů ve výše uvedených jurisdikcích reflektováno ve výuce správního práva. Za tímto účelem jsem oslovil tři zahraniční pracoviště, se kterými pražská katedra správního práva dlouhodobě spolupracuje. Na následujících řádcích budou jejich odpovědi krátce shrnuty.

Universitat de Barcelona, Facultat de Dret

Na barcelonské katedře správního, procesního a finančního práva již byly témata, týkající se umělé inteligence inkorporovány do obligatorní výuky správního práva. Vedle toho je na barcelonské právnické fakultě nabízen i mikrocertifikátem zakončený volitelný kurs *Fundamentos de la Inteligencia Artificial: Técnicas, Regulación y Derechos*, který mohou absolvovat jak studenti magisterského studia, tak i doktorandi a uchazeči z praxe.²² Tento kurs se ale svým obsahem neomezuje toliko na použití umělé inteligence ve vztazích správního práva, ale zasahuje i to sféry soukromého práva.

Dále je možné uvést, že problematika umělé inteligence již byla reflektována i v učebnicích správního práva, používaných na barcelonské právnické fakultě. Příkladem může být aktuální, šesté vydání učebnice *Manual de fonaments del dret administratiu i de la gestió pública*, které bylo publikováno v září 2025 ve vydavatelství *Editorial Tirant Lo Blanch*.²³

Università degli Studi di Milano, Facoltà di giurisprudenza

Na milánské katedře národního a nadnárodního správního práva je od akademického roku 2025/26 studentům magisterského studia nabízen v anglickém jazyce dvousemestrální předmět *AI and Public Administration*.²⁴ První semestr výuky nese název *Public Administration, Single-case Decision making and Judicial Review in the era of Digitalisation and Artificial Intelligence* je věnován základům používání umělé inteligence ve veřejné správě.²⁵ Druhý semestr výuky poskytuje základy strojového

²² Srov. <https://www.il3.ub.edu/microcredenciales-fundamentos-inteligencia-artificial-tecnicas-regulacion-derechos>

²³ PONCE SOLE, Julio: *Manual de fonaments del dret administratiu i de la gestió pública*. Textos legals, materials per practicar, dades empíriques. 6. ed., Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2025, ISBN 979-13-7010-720-8.

²⁴ Srov. <https://www.unimi.it/en/education/degree-programme-courses/2026/ai-and-public-administration-o>

²⁵ Na tomto místě je možné připomenout, že ve francouzském, stejně jako v italském pojetí správního práva představuje zadávání veřejných zakázek jedno z centrálních témat oboru.

učení (ML) a zpracování přirozeného jazyka (NLP) potřebné k řešení modelů velkých jazyků (LLM) a technik generativní umělé inteligence. Jsou diskutovány aplikace LLM a generativní umělé inteligence ve scénáři veřejné správy. Zvláštní zaměření je kladeno na oblast justice, a to poskytnutím případové studie aplikace LLM na úložiště právních dokumentů pro extrakci znalostí a tvorbu právních dokumentů.

Problematika umělé inteligence byla již reflektována i v učebnicích správního práva italské provenience. Příkladem může být druhé vydání manuálu *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, který vyšlo v turínském vydavatelství Giappichelli v r. 2025.²⁶

Panthéon-Assas Université Paris, Le département de droit public et de science politique
Na rozdíl od výuky na barcelonské a milánské právnické fakultě, nebyly přednášky o umělé inteligenci zatím na této pařížské univerzitě zakomponovány do výuky obecného správního práva. Jednotlivý vyučující je ovšem ad hoc, dle své specializace, adresují v rámci seminární výuky – a to jak v kontextu francouzské právní úpravy, tak i v kontextu rozhodovací praxe správních soudů. Automatizace administrativních procesů a zavádění umělé inteligence jsou ovšem již v současnost tématy diplomových a dizertačních prací, připravovaných na této pařížské univerzitě.

Ačkoliv v obecné úpravě správního řízení v České republice doposud zakotvení možnosti používat umělou inteligenci při vydávání rozhodnutí chybí, problematika je již v současnosti tematizována i ve výuce správního práva na pražské právnické fakultě. Otázkám zavádění umělé inteligence do administrativních procesů je věnována jedna ze specializačních přednášek v rámci výuky předmětu Správní právo II. Umělá inteligence je dále předmětem výuky v rámci povinně volitelného předmětu *e-Government*, který je vyučován vždy v zimním semestru akademického roku.

Závěr

Umělá inteligence bezesporu představuje jednu z neaktuálnějších výzev, jaké správní právo v současnosti čelí. Při jejím zavádění do administrativních procesů musí být dodržena zásada legality – to znamená, že její použití musí být v textu aplikovatelného předpisu vždy výslovně předvídáno. Jednotlivec, vůči kterému správní orgán za použití umělé inteligence jedná, musí být s aplikací této technologie obeznámen. Umělá inteligence tak představuje výzvu i pro zákonodárce v české a ve slovenské jurisdikci. Zatímco španělský, italský, nebo i francouzský zákonodárce již použití umělé inteligence ve svém právním řádu umožňují, obecné úpravy správního řízení u nás i na Slovensku zatím tuto technologickou inovaci nereflktují. Lze ovšem racionálně očekávat, že možnost používat umělou inteligenci bude v nadcházejícím období zavedena i u nás. To bude současně implikovat i nutnost reflektovat tyto

²⁶ CAVALLO PERIN, Roberto – GALETTA, Diana Urania: *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, 2. ed., Torino: Giappichelli Editore, 2025, ISBN 979-12-2111-184-2.

technologické inovace i ve výuce správního práva na právnických fakultách. Aktuální stav výuky na vybraných právnických fakultách ukazuje, že se na univerzitách v západní Evropě jedná o aktuální trend.²⁷

Téma umělé inteligence ovšem není ve správním právu jenom výzvou, ale také příležitostí ke vzájemné spolupráci. Zatímco psané znění vnitrostátních právních úprav a na ně navazující judikatura a aplikační praxe mají tendenci národní právní řády spíše oddalovat, problémy plynoucí z umělé inteligence jsou v různých jurisdikcích v zásadě totožné – mezi ně patří zejména míra, ve které bude umělá inteligence v administrativních procesech využívána, její použití v rámci správní diskrece a realizace soudního přezkumu. Zavádění umělé inteligence do administrativních procesů tak představuje fenomén, který jednotlivé národní nauky správního práva spojuje a usnadňuje jejich vzájemnou spolupráci. Na tomto místě bych rád vyjádřil naději, že se technologický pokrok v následující dekádě stane tématem, který bude spojovat nejenom akademický diskurs mezi českou a slovenskou právní akademií, ale také mezi bratislavskou a pražskou katedrou správního práva.

Zoznam použité literatury

1. ALFADEL COLOMA, Nadia: AI Advances into the Law School Curriculum. In: *uchicago law*, Fall 2025, dostupné na: <https://www.law.uchicago.edu/news/ai-advances-law-school-curriculum> .
2. CAVALLO PERIN, Roberto – GALETTA, Diana Urania: *Il Diritto dell'Amministrazione Pubblica digitale*, 2. ed., Torino: Giappichelli Editore, 2025, ISBN 979-12-2111-184-2.
3. DEMKOVÁ, Simona: *Automated Decision-Making and Effective Remedies The New Dynamics in the Protection of EU Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*. Cheltenham: Edward Elgar, 2023, ISBN 978-1-03530-660-2.
4. ENGSTRON, David: *The Automated State: A Realist View*. In: *George Washington Law Review*, roč. 92, č. 6, 2024, s. 1437–1472.
5. FERRARI ZUMBINI, Angela – CONTICELLI, Martina: *The Alghoritmik State in Central and Eastern Europe: Comparative Remarks*. In: *Italian Journal of Public Law*, roč. 17, č. 2, 2025, s. 849-856.
6. FORTE, Pierpaolo – PICA, Nicoletta: *The Italian Law Principles for Digitisation and Automation in the Life Cycle of Public Contracts*. In: *European Review of Digital Administration & Law*, roč. 4, č. 2, 2023, s. 23-43.

²⁷ Stejně je tomu v USA. Srov. ALFADEL COLOMA, Nadia: AI Advances into the Law School Curriculum. In: *uchicago law*, Fall 2025, dostupné na: <https://www.law.uchicago.edu/news/ai-advances-law-school-curriculum> .

7. GALETTA, Diana Urania: Artificial Intelligence and Public Administration: A Journey. Napoli: Editoriale Scientifica, 2025, ISBN 979-12-235-0412-3.
8. HANDRLICA, Jakub: Stane se umělá inteligence nástrojem harmonizace správního práva procesního v Evropě? In: AUC Juridica, roč. 72, č. 1, 2026, s. 1-13.
9. HANDRLICA, Jakub – ŠOPKOVÁ, Kristýna: 1. česko-slovenské sympozium o výzvách umělé inteligence pro správní právo "Co roboty rozhodovat nenecháme?" In: AUC Juridica, roč. 71, č. 2, 2025, s. 229-233.
10. HUERGO LORA, Alejandro José: Una aproximación a los algoritmos desde el Derecho administrativo. In: La regulación de los algoritmos. Madrid: Thompson Reuters Aranzadi, 2020, s. 23-87, ISBN 978-84-1345-094-0.
11. MACCHIA, Marco: The New Public Procurement Code: A Way to Simplify? In: Italian Journal of Public Law, roč. 16, č. 1, 2024, s. 69-109.
12. MALGIERI, Gianclaudio: Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other "suitable safeguards" in the national legislations. In: Computer Law & Security Review, roč. 35, č. 5, 2019, s. 1-16.
13. MARTÍN DELGADO, Isaac: Automation, Artificial Intelligence and Sound Administration. A Few Insights in the Light of the Spanish Legal System. In: European Review of Digital Administration & Law, roč. 3, č. 1, 2022, s. 9-30.
14. PONCE SOLE, Julio: Manual de fonaments del dret administratiu i de la gestió pública. Textos legals, materials per practicar, dades empíriques. 6. ed., Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch, 2025, ISBN 979-13-7010-720-8.
15. SCARCIGLIA, Roberto: Artificial Intelligence and the State from a Comparative Perspective. In: Italian Journal of Public Law, roč. 17, č. 2, 2025, s. 474-495.

Kontaktní údaje

prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc.

jakub.handrlica@prf.cuni.cz

Katedra správního práva a správní vědy

Právnická fakulta, Univerzita Karlova

PRÁVNÝ ZÁKLAD AUTOMATIZÁCIE ADMINISTRATÍVNEHO KONANIA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE²⁸

LEGAL BASIS FOR AUTOMATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE SLOVAK REPUBLIC

Radomír Jakab a Lukáš Jančát²⁹

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá právnym základom automatizácie administratívneho konania v Slovenskej republike. Analyzuje limity automatizovaného rozhodovania vyplývajúce z ústavného princípu legality a relevantných prameňov práva Európskej únie a Rady Európy. Osobitná pozornosť je venovaná judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky a jej významu pre prípustnosť automatizovaných rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Príspevok poukazuje na to, že de lege lata slovenský právny poriadok neumožňuje plnú automatizáciu administratívneho rozhodovania bez ingerencie ľudského faktora. V komparatívnej časti sú analyzované právne základy automatizovaného rozhodovania vo vybraných členských štátoch Európskej únie, na základe ktorých sú formulované postuláty, z ktorých by mohol právny základ automatizovaného rozhodovania v slovenských podmienkach vychádzať de lege ferenda.

Kľúčové slová: administratívne konanie, automatizované rozhodovanie, princíp legality, právny základ, verejná správa

Abstract: The paper examines the legal basis for the automation of administrative proceedings in the Slovak Republic. It analyses the limits of automated decision-making arising from the constitutional principle of legality and relevant sources of European Union law and Council of Europe instruments. Special attention is paid to the case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic and its significance for the admissibility of automated decision-making processes in public administration. The paper

²⁸ Tento príspevok vznikol s podporou a je výstupom riešenia výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0062/25 s názvom Automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe.

²⁹ Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva.

points out that, de lege lata, Slovak law does not allow fully automated administrative decision-making without human involvement. In its comparative part, the paper analyses the legal frameworks for automated decision-making in selected European Union Member States, on the basis of which it formulates postulates that could serve as a foundation for the legal basis of automated decision-making in the Slovak Republic de lege ferenda.

Key words: administrative proceedings, ADM, principle of legality, legal basis, public administration

Úvod

Digitalizácia verejnej správy a rastúce využívanie automatizovaných rozhodovacích systémov predstavujú významnú výzvu pre tradičné koncepty administratívneho práva. Automatizácia rozhodovacích procesov sľubuje vyššiu efektivitu, rýchlosť a konzistentnosť rozhodovania, no zároveň vyvoláva zásadné otázky týkajúce sa zákonnosti a ochrany základných práv. V podmienkach Slovenskej republiky je kľúčovým limitom automatizácie ústavný princíp legality, podľa ktorého môžu orgány verejnej moci konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Osobitný význam má v tejto súvislosti aj medzinárodný a supranacionálny právny rámec, najmä Všeobecné nariadenie o ochrane osobných údajov³⁰ (ďalej aj „GDPR“) a Akt o umelej inteligencii³¹ (ďalej aj „AI Akt“). Tieto nástroje kladú dôraz na existenciu explicitného právneho základu a primeraných záruk ochrany práv dotknutých osôb pri automatizovanom rozhodovaní.

Príspevok sa zameriava na analýzu súčasného právneho stavu automatizácie administratívneho konania v Slovenskej republike a poukazuje na jeho limity. Osobitná pozornosť je venovaná judikatúre Ústavného súdu SR a medzinárodným, resp. supranacionálnym záväzkom vyplývajúcim z práva Európskej únie a Rady Európy. Cieľom príspevku je identifikovať základné požiadavky na právny základ automatizovaného rozhodovania a naznačiť možné smerovanie jeho budúcej právnej úpravy v podmienkach Slovenskej republiky, inšpirujúc sa právnymi základmi vybraných členských štátov EÚ de lege lata.

³⁰ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov).

³¹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii).

Prečo je právny základ automatizácie rozhodovacích procesov vo verejnej správe potrebný?

Jedným z nevyhnutných predpokladov na to, aby rozhodovacie procesy vo verejnej správe mohli byť automatizované, je existencia náležitého právneho základu. Ide o požiadavku vyplývajúcu z princípu legality, ktorý tvorí podstatu právneho štátu. V Slovenskej republike je tento princíp vymedzený v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky³², podľa ktorého *„Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“*. Z toho teda vyplýva, že prípadná automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe musí mať svoj základ v zákone.

Okrem toho, požiadavka existencie právneho základu pre automatizáciu rozhodovacích procesov je vyvoditeľná aj z čl. 22 ods. 1 a 2 GDPR. Podľa ods. 1 daného ustanovenia *„Dotknutá osoba má právo na to, aby sa na ňu nevzťahovalo rozhodnutie, ktoré je založené výlučne na automatizovanom spracúvaní, vrátane profilovania, a ktoré má právne účinky, ktoré sa jej týkajú alebo ju podobne významne ovplyvňujú“*. V nasledujúcom odseku sú stanovené výnimky z daného pravidla, pričom jednou z nich je aj to, že takéto rozhodovanie *„je povolené právom Únie alebo právom členského štátu, ktorému prevádzkovateľ podlieha a ktorým sa zároveň stanovujú aj vhodné opatrenia zaručujúce ochranu práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby“*. Hoci toto nariadenie sa vzťahuje na ochranu osobných údajov, bude relevantné pri všetkých rozhodovacích procesoch, keďže ich adresátmi sú vždy osoby majúce svoje osobné údaje.³³ Preto aj táto požiadavka na existenciu právneho základu je podstatná. Teda aj z tohto ustanovenia vyplýva požiadavka na existenciu právneho základu pre automatizované rozhodovanie vo verejnej správe so stanovením záruk ochrany práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby.

Ďalším z relevantných právnych nástrojov, ktorý obsahuje fragmentové požiadavky na právny základ v automatizovaných rozhodovacích procesoch vo verejnej správe je AI Akt. Limitom daného nástroja je to, že sa aplikuje iba na automatizované systémy založené na umelej inteligencii na báze strojového učenia (nie na základe pravidiel). Druhým limitom je, že stanovuje požiadavky na kategóriu tzv. vysokorizikových systémov umelej inteligencie. Pričom automatizované rozhodovacie procesy vo verejnej správe môžu byť stavané aj na báze slabej umelej inteligencie, ktorá využíva pravidlá (nie strojové učenie), ako aj to, že nie všetky takéto procesy musia spadať do kategórie vysokorizikových. Preto tieto požiadavky sa nebudú automaticky aplikovať na všetky automatizované rozhodovacie procesy vo verejnej správe; ale iba na tie,

³² Ústava č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

³³ Pozri viac HUČKOVÁ, R. Zásady spracovania osobných údajov podľa GDPR so zreteľom na oblasť poskytovania zdravotnej starostlivosti. *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2020, Vol. 8, No. 2, pp. 30–44.

ktoré spadajú pod rámec pôsobnosti AI Aktu. No napriek tomu, tieto požiadavky je potrebné reflektovať v komplexnej právnej regulácii automatizovaných rozhodovacích procesov vo verejnej správe.

Ako bolo uvedené vyššie, AI Akt neupravuje komplexne používanie systémov umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch orgánov verejnej moci, či verejnej správy. V každom prípade, a to je veľmi dôležité, AI Akt nebráni členským štátom v tom, aby podriadili používanie systémov umelej inteligencie ich verejnými orgánmi dodatočným zárukám (čo vyplýva aj z čl. 26 bod 3). Členské štáty môžu zvýšiť – nie znížiť – minimálne záruky požadované v AI Akte a napr.: zakázať prijímanie určitých rozhodnutí plne automatizovaným spôsobom, používanie systémov strojového učenia v prípadoch, keď zákon vopred určuje kritériá pre administratívne rozhodnutie, používanie systémov, ktoré nemajú určitý stupeň spoľahlivosti, alebo používanie systémov umelej inteligencie v rámci určitých diskrečných právomocí; podriaďiť používanie vysokorizikových systémov podrobnejším posúdeniam vplyvu alebo vysvetleniam; rozšíriť požiadavky AI Aktu na používanie systémov, ktoré nepredstavujú vysoké riziko (napríklad povinnosť registrovať takéto používanie v národných alebo miestnych databázach); rozšíriť záruky AI Aktu na právnické osoby dotknuté systémami umelej inteligencie atď.

Na úrovni Rady Európy bol dňa 5. septembra 2024 v litovskom Vilniuse prijatý úplne nový Rámcový dohovor Rady Európy o umelej inteligencii a ľudských právach, demokracii a právnom štáte (ďalej len „*Rámcový dohovor*“ alebo „*dohovor*“). *Rámcový dohovor mal odrážať „zrýchľujúci sa vývoj v oblasti vedy a technológií a hlboké zmeny vyvolané činnosťami v rámci životného cyklu systémov umelej inteligencie, ktoré majú potenciál podporovať ľudskú prosperitu aj individuálne a spoločenské blaho (...)*“. Ide o vôbec prvý záväzný nástroj medzinárodného práva, ktorý bol prijatý s cieľom riešiť výzvy, ktoré umelá inteligencia (AI) predstavuje pre právne systémy v Európe aj mimo nej.

Podľa čl. 1 tohto dohovoru *„Ustanovenia tohto dohovoru majú za cieľ zabezpečiť, aby činnosti v rámci životného cyklu systémov umelej inteligencie boli v plnom súlade s ľudskými právami, demokraciou a právnym štátom. Každá zmluvná strana prijme alebo zachová vhodné legislatívne, administratívne alebo iné opatrenia na vykonanie ustanovení tohto dohovoru. Tieto opatrenia budú odstupňované a diferencované podľa potreby vzhľadom na závažnosť a pravdepodobnosť výskytu nepriaznivých vplyvov na ľudské práva, demokraciu a právny štát počas celého životného cyklu systémov umelej inteligencie. Môže to zahŕňať špecifické alebo horizontálne opatrenia, ktoré sa uplatňujú bez ohľadu na typ použitej technológie.*“ Tento nástroj medzinárodného práva má teda vplyv na podobu existujúceho alebo plánovaného právneho základu využitia umelej inteligencie v rozhodovacích procesoch vo verejnej správe.

Na tomto mieste je potrebné poukázať na to, že problematika využívania umelej inteligencie v rámci rozhodovacích procesov vo verejnej správe nebola častým

predmetom záujmu rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít v Slovenskej republike. No napriek uvedenému, v jednom svojom rozhodnutí sa Ústavný súd SR zaoberal tzv. profilovaním na báze umelej inteligencie, čím sa zároveň dotkol aj možnej automatizácie rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Šlo o rozhodovanie o posudzovaní súladu zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice s Ústavou SR, pričom v danej veci bol vydaný nálezh PL. ÚS. 25/2019-117 zo dňa 10.11.2021. V odôvodnení daného nálezu Ústavný súd SR špecifikoval aj požiadavky na právny základ automatizovaného systému využívaného vo verejnej správe (bod 118 – 124 odôvodnenia). Ústavný súd konkrétne v bode 123 uvádza: *„Mlčiaci zákon“ nemôže slúžiť ako podklad pre automatizované posudzovanie jednotlivca, či už je jeho výsledkom rozhodnutie, alebo nečinnosť. Automatizované posudzovanie rizikovosti nemôže byť len dôsledkom manažérskeho rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale má byť predmetom verejnej debaty premietnutej v legislatívnom procese. Nedostatok explicitného odobrenia zákonodarcom sa prejavuje aj nedostatkom úpravy infraštruktúry dohľadu nad takýmto posudzovaním. Už z kontextu mocenského vzťahu medzi štátom a jednotlivcom je zrejmé, že dopad automatizovaného posúdenia jednotlivca a jeho okolností je spravidla zásadný pre jeho adresáta. Často bude dôležitým vstupom pre následné správanie zamestnanca orgánu verejnej moci, ktorý výsledok tohto automatizovaného posúdenia nebude dostatočne kriticky alebo vôbec korigovať“.*

V Slovenskej republike všeobecným predpisom upravujúcim konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len *„Správny poriadok“*). Okrem toho existujú ďalšie osobitné procesné predpisy, ktoré regulujú rozhodovacie procesy v určitých vymedzených oblastiach, resp. dopĺňajú alebo modifikujú všeobecnú právnu reguláciu v Správnom poriadku pre potreby rozhodovacích procesov v určitých oblastiach. Na základe ilustrácie týchto právnych predpisov je možné dospieť k záveru, že žiaden zo zákonov regulujúcich rozhodovanie v oblasti verejnej správy nestanovuje možnosť automatizácie daného procesu s vylúčením interferencie ľudského faktora. Zákonné požiadavky v týchto procesoch vychádzajú z toho, že rozhoduje správny orgán konajúci zamestnancami daného správneho orgánu. Teda, za súčasného stavu nie je možné, aby celý rozhodovací proces od jeho začiatku po jeho koniec bol plne automatizovaný bez ingerencie ľudského faktora, t.j. plná automatizácia v administratívnych rozhodovacích procesoch nie je možná.

Nie je však vylúčené, a aj je v praxi využívané, že automatizácia existuje v rámci určitého štádia, fázy rozhodovacieho procesu. No nevyhnutné pri súčasnom právnom základe je to, že v konečnom dôsledku rozhodnutie je prijímané konkrétnou osobou konajúcou v mene správneho orgánu, hoci časť daného procesu prebehla automaticky. Administratívne rozhodnutia sú primárne právne rozhodnutia. Ak sa

všeobecný psychologický model rozhodovania prispôsobí právnomu prípadu, administratívne rozhodovanie možno rozdeliť do siedmich hlavných fáz (pričom uvedené fázy možno ďalej rozdeliť na niekoľko čiastkových rozhodnutí): i) Rozpoznanie problému, ii) Zisťovanie skutkového stavu, iii) Zisťovanie a konkretizácia noriem, iv) Aplikácia práva a subsumpcia, v) Analýza právnych dôsledkov, vi) Realizácia, vii) Hodnotenie. Automatizácia sa v podstate môže týkať každej z uvedených fáz. Hoci najčastejšie to bude v prvej alebo druhej fáze. Napríklad informačný systém automaticky vyhodnotí, ktorí noví vlastníci nehnuteľnosti nepodali daňové priznanie na základe údajov z katastra nehnuteľností. Tým bol identifikovaný problém, t.j. nepodanie daňového priznania v prípade, ak to osoba bola povinná urobiť. A tak bol daný predpoklad pre iniciovanie sankčného konania. Teda, z daného je možné vyvodiť, že za súčasného právneho stavu je možná „čistočná“ automatizácia rozhodovacích procesov vo verejnej správe, pričom automatizácia prebieha v niektorej jeho fáze so zachovaním ingerencie ľudského vplyvu na celkový výsledok rozhodovania.³⁴

Ak by mala byť umožnená plná automatizácia rozhodovacieho procesu, bola by nevyhnutná legislatívna zmena zakotvujúca právny základ.

Právny základ automatizácie rozhodovacích procesov vo verejnej správe de lege ferenda

Pri úvahách, ako by mohol právny základ pre plnú automatizáciu rozhodovacích procesov v Slovenskej republike vyzeráť, je možné inšpirovať sa jeho zakotvením v právnych poriadkoch iných členských štátov EÚ. Dôvodom je, že existujúci právny základ v iných členských štátoch vychádza z obdobných podmienok jeho kreovania vzhľadom na potrebu vyhovieť obdobným požiadavkám plynúcim z ústavných tradícií spoločných pre členské štáty,³⁵ prameňov práva EÚ³⁶ a prameňov práva Rady Európy.³⁷

Naprieč členskými štátmi EÚ možno badať heterogénny prístup v zakotvení právneho základu plne automatizovaného rozhodovania. Rozdiely možno badať predovšetkým z hľadiska:

- rozsahu jeho vecnej pôsobnosti,
- systematického zakotvenia v právnom poriadku a
- rozsahu podmienok a predpokladov pre možnosť vydať plne automatizované rozhodnutie.

³⁴ Pozri viac JAKAB, R.: National Report on Automation in Decision-Making in Public Administration in Slovakia. In: ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE, Vol. 70, 2024, No. 2, 147-157.

³⁵ Najmä potreba vyhovieť ústavnému princípu legality a právnej istoty.

³⁶ Najmä spomínaný AI Akt a GDPR.

³⁷ Najmä spomínaný Rámcový dohovor.

Z hľadiska rozsahu vecnej pôsobnosti, právny základ môže byť konštruovaný buď všeobecne, teda pre zásadne akýkoľvek druh rozhodovacieho procesu, alebo osobitne pre konkrétny rozhodovací proces.

Z hľadiska systematického zakotvenia právneho základu možno zase rozlišovať jeho zakotvenie vo všeobecnom predpise o správnom konaní, implementačnom zákone k GDPR daného členského štátu alebo osobitnom predpise upravujúcom konkrétny rozhodovací proces.

Napokon, z hľadiska rozsahu podmienok a predpokladov pre možnosť vydať plne automatizované rozhodnutie je možné identifikovať v právnych poriadkoch členských štátov také právne základy, ktoré explicitne neustanovujú žiadne podmienky a predpoklady pre vydanie plne automatizovaného rozhodnutia v administratívnom konaní a potom také, ktoré takéto podmienky a predpoklady ustanovujú.

Estónsko, Lotyšsko a Rakúsko predstavujú skupinu členských štátov s osobitným právnym základom iba pre ten ktorý rozhodovací proces alebo určitý okruh administratívno-právnych vecí. Sektorové právne základy v týchto štátoch umožňujú tunajším orgánom verejnej správy vydať plne automatizované rozhodnutia predovšetkým v niektorých konaniach týkajúcich sa daňových vecí, sociálneho zabezpečenia, rozhodovania o študentských grantoch a výnimočne aj správneho trestania.³⁸

Príkladom členského štátu, ktorý má zakotvený všeobecný právny základ vo všeobecnom predpise o správnom konaní bez explicitne ustanovených podmienok a predpokladov pre vydanie plne automatizovaného rozhodnutia je Švédsko. Tento právny základ je konkrétne vyjadrený v ust. § 28 Švédskeho všeobecného predpisu o správnom konaní,³⁹ podľa ktorého „*rozhodnutie môže vydať zamestnanec orgánu verejnej správy samostatne alebo viacerí spoločne, alebo sa môže vydať automaticky*“. Okrem uvedenej strohej zmienky, žiadne iné ustanovenie predmetného zákona o automatizácii explicitne nepojednáva. Švédi razia tzv. technologický neutrálny prístup pri regulácii automatizácie rozhodovacích procesov vo verejnej správe, keď limity automatizácie vyplývajú iba implicitne z tradičných záruk zákonnosti a inštitútov chrániacich práva a oprávnené záujmy dotknutej osoby automatizovaným rozhodnutím uplatňovaných aj v konaní, v ktorom rozhoduje človek.⁴⁰

Nemecko alebo Maďarsko zase predstavujú členské štáty so všeobecným právnym základom, ktorý nachádza svoje vyjadrenie vo všeobecnom predpise o správnom konaní, pričom priamo z tohto právneho základu vyplývajú podmienky

³⁸ Pozri viac JANČÁT, L.: Automation of Processes in Public Administration in Selected Member States of the European Union. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, 2025, Vol. 13, Special Issue. s. 84.

³⁹ Förvaltningslag 2017:900 (FL).

⁴⁰ REICHEL, J.: Regulating Automation of Swedish Public Administration. In: CERIDAP, 2023, No. 1, 77-78.

a predpoklady pre vydanie plne automatizovaného rozhodnutia.⁴¹ Konkrétne § 35a Nemeckého federálneho predpisu o správnom konaní⁴² umožňuje úplnú automatizáciu všetkých administratívnych postupov, ak nie je priestor na voľnú úvahu alebo diskrečnú právomoc a ak to pre daný proces povoľuje osobitný zákon.⁴³ Obdobný model s explicitným výpočtom podmienok a predpokladov, za ktorých možno vydať plne automatizované rozhodnutie je prítomný aj v § 40 Maďarského všeobecného predpisu o správnom konaní⁴⁴ a zároveň v § 21 Zákona o digitálnom štáte a určitých pravidlách poskytovania digitálnych služieb⁴⁵. Pri ostatne zmienenom však možno badať špecifikum v tom, že na rozdiel od nemeckej úpravy všeobecné pravidlo počíta s generálnym splnomocnením na vydanie plne automatizovaného rozhodnutia pokiaľ to osobitný zákon výslovne nevylúči. Inak je to v prípade Francúzska, kde je síce prítomný všeobecný právny základ, ale ten je systematicky zakotvený v implementačnom zákone k GDPR⁴⁶.⁴⁷ Limity plne automatizovaného rozhodovania pritom vyplývajú implicitne z osobitných záruk zákonnosti a inštitútov chrániacich práva a oprávnené záujmy dotknutej osoby automatizovaným rozhodnutím, ktoré boli vytvorené cielene, reflektujúc špecifiká automatizovaného rozhodovania.⁴⁸

⁴¹ K nemeckému právnemu základu pozri viac SCHNEIDER, J.-P. – ENDERLEIN, F.: Automated Decision-Making Systems in German Administrative Law. In: CERIDAP, 2023, No. 1, s. 96. a k maďarskému CSATLÓS, E.: Hungarian administrative processes in the digital age: An attempt to a comprehensive examination. In: Intersections. East European Journal of Society and Politics, 2024, Vol. 10, No. 1, s. 197.

⁴² Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

⁴³ Obdobné ustanovenia obsahuje aj nemecký Daňový poriadok (Abgabenordnung (AO)) a Sociálny kódex X (Sozialgesetzbuch X (SGB X)), keďže nemecké administratívne procesné právo je založené na trichotómii procesných kódexov. Pozri viac SCHOCH, F., Einleitung, In SCHOCH, F. – SCHNEIDER, J.-P. Verwaltungsverfahrensgesetz, C.H. Beck, München, 2022, s. 290–294.

⁴⁴ 2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról.

⁴⁵ 2023. évi CIII. törvény a digitális államról és a digitális szolgáltatások nyújtásának egyes szabályairól.

⁴⁶ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

⁴⁷ Pozri viac MALGIERI, G.: Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other "suitable safeguards" in the national legislations. In: Computer Law & Security Review, 2019, No. 5, s. 13.

⁴⁸ Z čl. 47 Zákona č. 78-17 možno vyabstrahovať predovšetkým požiadavku na to, aby: i) automatizované rozhodnutie nebolo založené na osobitných kategóriách osobných údajov; ii) bolo vydané v súlade so zákonom upraveným administratívnym postupom; iii) obsahovalo výslovne oznámenie informujúce dotknutú osobu o skutočnosti, že rozhodnutie bolo vydané automatizovaným spôsobom; iv) orgán verejnej správy oznámil dotknutej osobe na jej žiadosť zrozumiteľným spôsobom pravidlá definujúce spracovanie údajov automatizovanými prostriedkami a hlavné charakteristiky jeho vykonávania za predpokladu, že nespístupni zákonom chránené tajomstvá; v) orgán verejnej správy ako prevádzkovateľ údajov zabezpečil kontrolu algoritmického spracovania a jeho vývoja tak, aby mohol dotknutej osobe podrobne a zrozumiteľnou formou vysvetliť, ako sa spracovanie v jej konkrétnom prípade vykonávalo.

Inšpirujúc sa právnou úpravou iných členských štátov sa domnievame, že pri formulovaní všeobecného právneho základu by mohol slovenský zákonodarca v budúcnosti vychádzať z nasledujúcich postulátov:

- Pre plne automatizované rozhodovanie by mohol, po vzore Nemecka, zakotviť právny základ v Správnom poriadku a v ďalších procesných predpisoch kódexového typu, pri ktorých je subsidiárne použitie Správneho poriadku vylúčené.⁴⁹ Zakotvením generálnej klauzuly by sa naplnila podmienka sine qua non pre možnosť plnej automatizácie rozhodovacieho procesu a odstránila by sa akákoľvek právna neistota pre možnosť vydávať rozhodnutia človekom za pomoci využitia automatizovaných prostriedkov v administratívnom konaní.
- Všeobecný právny základ by mohol zohľadňovať potrebu existencie lex specialis ustanovenia povoľujúceho alebo zakazujúceho plnú automatizáciu rozhodovania po vzore Nemecka alebo Maďarska. Uvedené by zákonodarcovi umožnilo cielene automatizovať len tie rozhodovacie procesy, pri ktorých by bol presvedčený, že by to bolo účelné.
- Všeobecný právny základ by mohol ustanovovať všeobecný limit automatizácie rozhodovania zohľadňujúci potrebu uplatnenia správnej úvahy tak, ako je to v Nemecku. Predmetný limit by na jednej strane predstavoval zásadnú nemožnosť implementovať sofistikovanejšie algoritmy na báze umelej inteligencie do rozhodovacích procesov, no na druhej strane by, predovšetkým v počiatočných implementáciách automatizovaných riešení, výrazne znížil riziko porušenia práv a oprávnených záujmov účastníkov konania. Toto riziko by mohlo pri súčasnom stave techniky vyplývať z nedostatočnej transparentnosti systému a absencie reálnej kontroly zo strany zodpovedného orgánu, ktorý by nebol schopný vysvetliť jeho fungovanie a odôvodniť výsledok automatizovanej úvahy.⁵⁰
- V rámci Správneho poriadku, resp. ďalších procesných predpisoch kódexového typu, pri ktorých je subsidiárne použitie Správneho poriadku vylúčené, by mohol zakotviť osobitné záruky chrániace práva a oprávnené

⁴⁹ Ide najmä o zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov.

⁵⁰ K rizikám zavádzania sofistikovanejších AI systémov do rozhodovacích procesov vo verejnej správe pozri napr. RANERUP, A. – HENRIKSEN, H.: Digital Discretion: Unpacking Human and Technological Agency in Automated Decision Making in Sweden's Social Services. In: *European Journal of Social Security, Social Science Computer Review*, 2022, Vol. 40, No. 2, 445-461. alebo van BEKKUM M. – BORGESIU F. Z.: Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment. In: *European Journal of Social Security*, 2021, Vol. 23, No. 4, s. 323-340.

záujmy dotknutej osoby automatizovaným rozhodnutím v rozsahu záruk ako sú upravené vo francúzskom právnom poriadku.⁵¹

Vychádzajúc z vyššie uvedeného, možno de lege ferenda prezentovať nasledujúci návrh formulácie všeobecného právneho základu: „*Konanie podľa tohto zákona sa môže uskutočniť aj automatizovane za využitia informačno-komunikačných technológií s výnimkou prípadov vyžadujúcich správne uváženie, pričom možnosť automatizácie a bližšie podmienky takéhoto konania ustanoví osobitný zákon*“.

Slovenský zákonodarca by sa však mohol vydať aj menej revolučnou cestou a riešiť možnosť plnej automatizácie rozhodovania v oblasti verejnej správy sektorovým prístupom. V takomto prípade by slovenský zákonodarca mohol po vzore Estónska, Lotyšska alebo Rakúska ustanoviť právny základ plnej automatizácie rozhodovania len pre ten-ktorý rozhodovací proces v danom osobitnom zákone. Takýto osobitný procesný predpis regulujúci dané konkrétne rozhodovanie by v takomto prípade jednak stanovil možnosť plnej automatizácie tohto rozhodovacieho procesu, a zároveň by stanovil aj podmienky jeho realizácie. Samozrejme, v danom prípade by osobitné podmienky boli pre každý automatizovaný rozhodovací proces rozdielne, čo by mohlo viesť k značnej fragmentárnosti a neprehľadnosti regulácie.

Záver

De lege lata v Slovenskej republike neexistuje všeobecný právny základ umožňujúci plnú automatizáciu administratívneho rozhodovania bez ingerencie ľudského faktora. Súčasná právna úprava pripúšťa iba čiastkovú automatizáciu jednotlivých fáz rozhodovacieho procesu, pričom konečné rozhodnutie musí byť vždy prijaté osobou konajúcou v mene správneho orgánu. Tento stav vyplýva najmä z princípu legality a absencie explicitného zákonného splnomocnenia.

Zároveň však technologický vývoj a skúsenosti iných členských štátov Európskej únie poukazujú na potrebu otvorenia odbornej a legislatívnej diskusie o budúcej podobe právnej regulácie. Komparatívna analýza ukazuje, že existujú rôzne modely právneho základu plne automatizovaného rozhodovania, od sektorových riešení až po všeobecné úpravy vo všeobecných procesných kódexoch. Pre slovenského zákonodarcu sa ako vhodné javí zakotvenie všeobecného právneho základu v Správnom poriadku a v ďalších procesných predpisoch kódexového typu, doplneného o jasné limity a osobitné záruky ochrany práv dotknutých osôb. Takýto prístup by umožnil využívať prínosy automatizácie pri zachovaní ústavných princípov, právnej istoty a dôvery verejnosti vo verejnú správu.

⁵¹ V budúcej právnej úprave by nemali absentovať hmotnoprávne a procesnoprávne garancie, ktorých účelom je zabezpečiť transparentnosť a nediskriminačnosť automatizovaného rozhodovania, zodpovednosť konkrétneho orgánu verejnej správy za automatizované rozhodnutie, či preskúmateľnosť automatizovaného rozhodnutia človekom.

Zoznam použitej literatúry

1. CSATLÓS, E.: Hungarian administrative processes in the digital age: An attempt to a comprehensive examination. In: *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, 2024, Vol. 10, No. 1, s. 197.
2. HUČKOVÁ, R. Zásady spracovania osobných údajov podľa GDPR so zreteľom na oblasť poskytovania zdravotnej starostlivosti. *Studia Iuridica Cassoviensia* [online]. 2020, Vol. 8, No. 2, pp. 30–44.
3. JAKAB, R.: National Report on Automation in Decision-Making in Public Administration in Slovakia. In: *ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE*, Vol. 70, 2024, No. 2, 147-157.
4. JANČÁT, L.: Automation of Processes in Public Administration in Selected Member States of the European Union . In: *STUDIA IURIDICA Cassoviensia*, 2025, Vol. 13, Special Issue. s. 84.
5. MALGIERI, G.: Automated decision-making in the EU Member States: The right to explanation and other “suitable safeguards” in the national legislations. In: *Computer Law & Security Review*, 2019, No. 5, s. 13.
6. RANERUP, A. – HENRIKSEN, H.: Digital Discretion: Unpacking Human and Technological Agency in Automated Decision Making in Sweden’s Social Services. In: *European Journal of Social Security, Social Science Computer Review*, 2022, Vol. 40, No. 2, 445-461
7. REICHEL, J.: Regulating Automation of Swedish Public Administration. In: *CERIDAP*, 2023, No. 1, 77-78.
8. SCHNEIDER, J.-P. – ENDERLEIN, F.: Automated Decision-Making Systems in German Administrative Law. In: *CERIDAP*, 2023, No. 1, s. 96.
9. SCHOCH, F., Einleitung, In SCHOCH, F. – SCHNEIDER, J.-P. *Verwaltungsverfahrensgesetz*, C.H. Beck, München, 2022, s. 290–294.
10. van BEKKUM M. – BORGESIOUS F. Z.: Digital welfare fraud detection and the Dutch SyRI judgment. In: *European Journal of Social Security*, 2021, Vol. 23, No. 4, s. 323–340.

Kontaktné údaje

prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD.
radomir.jakab@upjs.sk

JUDr. Lukáš Jančát, PhD.
lukas.jancat@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva a správneho práva

SYSTÉMY UMELEJ INTELIGENCIE – NÁSTROJE ZJEDNODUŠENIA APLIKAČNÝCH PROCESOV V OBLASTI SPRÁVY ARCHITEKTÚRY¹

ARTIFICIAL INTELLIGENCE SYSTEMS – TOOLS FOR SIMPLIFYING APPLICATION PROCESSES IN THE FIELD OF ADMINISTRATION OF THE ARCHITECTURE

Michal Maslen²

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá problematikou využitia systémov umelej inteligencie v oblasti správy architektúry, územného plánovania a výstavby. V úvodných častiach sa zameriava na vymedzenie systémov umelej inteligencie. Následne analyzuje právne a politické dokumenty viažuce sa k architektonickému dedičstvu a záverečnej časti analyzuje možnosti zakotvenia digitálnych nástrojov v kontexte architektonickej politiky Slovenska.

Kľúčové slová: umelá inteligencia, architektonická politika Slovenska

Abstract: The paper deals with the issue of the use of artificial intelligence systems in the field of architecture administration, spatial planning and construction. In the introductory parts, it focuses on the definition of artificial intelligence systems. Subsequently, it analyzes legal and political documents related to architectural heritage and in the final part it analyzes the possibilities of embedding digital tools in the context of architectural policy in Slovakia.

Key words: artificial intelligence, architectural policy of Slovakia

Úvod

V apríli 2021 Európska komisia navrhla prvý právny akt EÚ o umelej inteligencii, ktorým zaviedla klasifikáciu systémov umelej inteligencie založenú na riziku. Systémy umelej inteligencie, ktoré možno použiť v rôznych aplikáciách, sa analyzujú

¹ Tento príspevok bol vypracovaný s finančnou podporou Agentúry na podporu výskumu a vývoja v rámci riešenia projektu s názvom „Ochrana architektonického dedičstva: Inovatívne pohľady a riešenia“, projekt číslo APVV-24-0063, zodpovedný riešiteľ projektu doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.

² doc. JUDr. Michal Maslen, PhD., vedúci Katedry správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva Právnickej fakulty Trnavskej univerzity v Trnave (e-mail: michal.maslen@truni.sk).

a klasifikujú podľa rizika, ktoré predstavujú pre používateľov. Rôzne úrovne rizika znamenajú viac či menej požiadaviek na súlad s právnymi predpismi o umelej inteligencii.³

Umelá inteligencia je všeobecný pojem pre skupinu technológií, ktoré dokážu spracovávať informácie a aspoň povrchno napodobňovať ľudské myslenie. Základné formy umelej inteligencie existujú už od 50. rokov 20. storočia. Spomenutá technológia sa však v posledných rokoch vyvíjala závratným tempom, čiastočne kvôli pokroku v oblasti informačno-technologických inovácií a explózii dát, ktoré sú kľúčové pre tréning modelov umelej inteligencie.⁴

Termín „umelá inteligencia“ zaviedol John McCarthy v roku 1956 počas konferencie v Dartmouth, významnej udalosti, ktorá spojila niektorých popredných vedcov uvedenej doby, aby diskutovali o možnosti vytvorenia stroja, ktorý by mohol myslieť ako človek. Koncepty a myšlienky, ktoré stoja za umelou inteligenciou, však siahajú do skoršej doby. Už v 40. rokoch 20. storočia pracovali matematici Norbert Wiener a John von Neumann na teórii systémov a výpočtoch, čím položili základy pre umelú inteligenciu, ktorú McCarthy neskôr definoval ako „vedu a inžinierstvo výroby inteligentných strojov, najmä inteligentných počítačových programov“. Ďalším vplyvom a zdrojom inšpirácie pre túto technológiu je literárny žáner sci-fi. Roboty a inteligentné stroje sa prvýkrát objavili v literatúre v 20. rokoch 20. storočia a spomenuté koncepty sa stali základom populárnej kultúry.⁵

Príkladom inšpirácie vo vzťahu k systémom umelej inteligencie môže byť román R.U.R. od K. Čapka, publikovaný v roku 1920. Uvedené dielo je priekopníckym výtvorom žánru sci-fi, ktoré svetu predstavilo slovo „robot“. V spomenutom fascinujúcom a vizionárskom príbehu spoločnosť s názvom Rossum's Universal Robots vyrába umelé bytosti, aby zbavila ľudstvo fyzickej práce. Výtvor sa však čoskoro obráti proti svojim tvorcom, čo vedie k neočakávanej revolúcii a spochybňuje hranice medzi ľudstvom a technológiou.⁶

Umelá inteligencia, podobne ako ľudská inteligencia, predstavuje zložitý pojem na definovanie. Zatiaľ neexistuje formálna a všeobecne akceptovaná definícia systémov

³ Pozri: EU AI ACT: First regulation on artificial intelligence. 2023. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STOg3804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>>.

⁴ Pozri: UN ENVIRONMENT PROGRAMME: AI has an environmental problem. Here's what the world can do about that. 2024. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://www.unep.org/news-and-stories/story/ai-has-environmental-problem-heres-what-world-can-do-about>>.

⁵ Pozri: Qué es la Inteligencia Artificial. Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Inicio. Noticias. 2023. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://planderecuperacion.gob.es/noticias/que-es-inteligencia-artificial-ia-prtr>>.

⁶ Pozri: Editorial Rosaméron. R.U.R. Robots Universales Rossum. Karel Čapek. 2025. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://rosameron.com/obra/r-u-r-robots-universales-rossum-la-rebelion-inevitable/>>.

umelej inteligencie. Európska komisia ju definuje ako softvérové systémy (prípadne zahŕňajúce aj hardvér) navrhnuté ľuďmi, ktoré pri plnení zložitého cieľa konajú vo fyzickej alebo digitálnej oblasti. Spôsob ich konania vymedzuje definícia Európskej komisie ako vnímanie vlastného prostredia, prostredníctvom ktorého spomenuté systémy získavajú a interpretujú štruktúrované alebo neštruktúrované údaje. O uvedených poznatkoch systémy umelej inteligencie uvažujú, spracovávajú informácie odvodené zo spomenutých údajov a rozhodujú sa o najlepších krokoch na dosiahnutie daného cieľa. Systémy umelej inteligencie môžu používať symbolické pravidlá alebo sa učiť numerický model. Môžu tiež prispôbiť svoje správanie analýzou skutočnosti, akou je prostredie ovplyvnené ich predchádzajúcimi činnosťami. Inak povedané, umelá inteligencia je oblasť informatiky, ktorá sa zameriava na vytváranie systémov, ktoré dokážu vykonávať úlohy, ktoré si typicky vyžadujú ľudskú inteligenciu, ako je učenie, uvažovanie a vnímanie. Uvedené systémy dokážu vnímať svoje prostredie, uvažovať o vedomostiach, spracovávať informácie odvodené z údajov a robiť rozhodnutia na dosiahnutie daného cieľa.⁷

Účelom právnej úpravy Aktu o umelej inteligencii je zlepšiť fungovanie vnútorného trhu Únie a podporiť zavádzanie dôveryhodnej umelej inteligencie zameranej na človeka. Právna úprava má zároveň zabezpečiť vysokú úroveň ochrany zdravia, bezpečnosti a základných práv zakotvených v Charte základných práv EÚ vrátane demokracie, právneho štátu a ochrany životného prostredia pred škodlivými účinkami systémov umelej inteligencie v Únii. Účelom uvedeného aktu je zároveň podpora inovácií.⁸

Akt o Umelej inteligencii predstavuje prvú konkrétnu iniciatívu na svete zameranú na reguláciu systémov umelej inteligencie. Cieľom spomenutej právnej úpravy je premeniť Európu na globálne centrum dôveryhodných systémov umelej inteligencie pri ustanovení harmonizovaných pravidiel upravujúcich vývoj, marketing a používanie uvedeného nástroja. Právna úprava si kladie za úlohu, aby systémy umelej inteligencie v EÚ boli bezpečné a rešpektovali základné práva a hodnoty. Zároveň predstavuje snahu podporovať investície a inovácie v oblasti systémov umelej inteligencie, posilňovať riadenie a presadzovanie práva a podporovať jednotný trh EÚ so systémami umelou inteligenciou.⁹

⁷ Pozri: Qué es la Inteligencia Artificial. Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Inicio. Noticias. 2023. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://planderecuperacion.gob.es/noticias/que-es-inteligencia-artificial-ia-prtr>>.

⁸ Pozri: EU ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT: Article 1: Subject Matter. 2025. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://artificialintelligenceact.eu/article/1/>>.

⁹ Pozri: EY: The EU AI Act: What it means for your business. 2024. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <https://www.ey.com/en_ch/insights/forensic-integrity-services/the-eu-ai-act-what-it-means-for-your-business>.

Výhody používania systémov umelej inteligencie v oblasti verejnej správy v kontexte Agendy 2030

Podľa viacerých názorov použitie systémov umelej inteligencie vo verejnej správe sa stalo kľúčovým nástrojom na zlepšenie procesov, zvýšenie transparentnosti a poskytovanie lepších služieb občanom. S rastúcimi očakávaniami používateľov a pokrokom v technológiách je nevyhnutné, aby verejné inštitúcie prijali inovácie, ktoré dokážu optimalizovať ich prevádzku. Od správy údajov až po automatizáciu úloh ponúkajú systémy umelej inteligencie množstvo výhod, ktoré môžu transformovať dynamiku verejnej správy. Jednou z najvýznamnejších výhod integrácie systémov umelej inteligencie do oblasti verejnej správy je zlepšenie prevádzkovej efektívnosti. Automatizácia rutinných procesov umožňuje zamestnancom venovať sa strategickejšim úlohám. Administratívne úlohy zahŕňajúce správu dokumentov a spracovanie žiadostí, sú často opakujúce sa a časovo náročné. Vďaka zahrnutiu nástrojov umelej inteligencie sa otvárajú možnosti automatizovania procesov vzťahujúcich k zadávaniu údajov, čím sa zníži ľudská chyba alepší presnosť. Ďalšie výhody použitia uvedených systémov zahŕňajú uvoľnenie kapacít ľudských zdrojov na riešenie zložitejších prípadov, v prípade použitia chatbotov na spracovanie všeobecných otázok. Pozitívum implementácie systémov umelej inteligencie sa môže prejaviť aj pri správe dokumentov, ktoré vedia spomenuté systémy efektívne kategorizovať a archivovať informácie.¹⁰

Niektorí autori poukazujú na skutočnosť, že systémy umelej inteligencie môžu pomáhať nielen pri realizovaní jednotlivých foriem činností verejnej správy, ale majú potenciál dosahovať aj ciele v oblasti jednotlivých koncepčných materiálov a politik. Príkladom môžu byť aj ciele Agendy 2023 pre trvalo udržateľný rozvoj.¹¹

Spomenutí autori preto poukazujú na skutočnosť, že existuje množstvo spôsobov, ako dosiahnuť trvalo udržateľný rozvoj.¹² Jednou z uvedených možností je preto využitie systémov umelej inteligencie,¹³ ktorá môže výrazne urýchliť proces

¹⁰ Pozri: Los beneficios de la IA en la administración pública. Formación y capacitación en IA para funcionarios públicos. 2025. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://sint.es/los-beneficios-de-la-ia-en-la-administracion-publica/>>.

¹¹ Pozri napr.: Costa, A. - Crupi, A. - Cesaroni, F. - Abbate, T. Exploring the role of artificial intelligence in addressing sustainable development. A semantic analysis of AI patents, In.: Technovation, Volume 148, 2025, ISSN 0166-4972. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166497225001671>>.

¹² Pozri napr.: CARPENTIER, C. L. - BRAUN, H.: Agenda 2030 for Sustainable Development: A powerful global framework. In.: *Journal of the International Council for Small Business*, 1(1), 2020. pp. 14–23. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/26437015.2020.1714356#d1e197>>.

¹³ Pozri napr.: JOHNSON, E. - IVARSSON, E.: AI, Sustainability and Agenda 2030. Report. December 2023. In: WASP-HS. Community Reference Meeting. 2023. pp 4 - 5. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1816693/FULLTEXT01.pdf>>.

dosahovania cieľov trvalo udržateľného rozvoja OSN.¹⁴ Systémy umelej inteligencie – najmä v oblasti monitoringu – poskytujú väčšie množstvo informácie o stave planéty či už v oblasti prírodného alebo človekom formovaného životného prostredia. Potenciál spomenutých systémov sa prejavuje v skutočnosti, že môžu pomôcť monitorovať, modelovať a riadiť environmentálne systémy. Vo všeobecnosti by aplikácie systémov umelej inteligencie mohli pomôcť pri navrhovaní energeticky úspornejších budov, zlepšení skladovania energie alebo optimalizácii využívania územia.¹⁵

Udržateľný rozvoj v oblasti architektúry a urbanizmu

Na oblasť cieľov udržateľného rozvoja nadviazala Davoská deklarácia (2018) so svojou víziou vysokokvalitného prístupu Baukultur a Štúdia architektonických politík v Európe z roku 2023 (Architecture Policies in Europe, The Architects', Council of Europe).

V roku 2018 sa európski ministri kultúry stretli v Davose vo Švajčiarsku, aby prijali Deklaráciu propagujúcu koncept vysokokvalitnej Baukultur v Európe. Uvedený krok sa stretol s pozitívnym ohlasom Centra svetového dedičstva UNESCO, a to najmä preto, že mestské, resp. architektonické dedičstvo na zozname objektov svetového dedičstva presahuje 40 % z celkového počtu lokalít. Vtedajšie ministerské zoskupenie sa zhodlo na texte Deklarácie, ktorá špecifikuje usmernenia pre politiky na ochranu mestského dedičstva zdôrazňovaním úlohy kultúry. Uvedený prístup zároveň zodpovedá požiadavkám a politikám UNESCO, ktoré uvádzajú, že ochranu mestského dedičstva vo všetkých jeho formách možno dosiahnuť len prostredníctvom holistického prístupu. Obdobne ako Odporúčanie UNESCO o historickej mestskej krajine (HUL) prijaté v roku 2011, aj spomenutá Deklarácia podporuje integrovaný prístup k mestskému prostrediu, kladie dôraz na dôležitosť kultúrnej rozmanitosti a tradičných vedomostí a zaoberá sa historickými vrstvami

¹⁴ Pozri napr.: IFISS, S. - SAFFAJ, T.: AI for sustainable development: Modelling the impact of the 17 SDGs on public sector performance under agenda 2030. In.: European Journal of Sustainable Development Research, Volume 10(1), 2026. pp. 1 – 12. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.ejosdr.com/download/ai-for-sustainable-development-modelling-the-impact-of-the-17-sdgs-on-public-sector-performance-17396.pdf>>.

¹⁵ Pozri: BAKOŠOVÁ, L.: Climate Action Through Artificial Intelligence: International Legal Perspective. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, Vol. 10.2022, No.2, p. 4. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Právnická fakulta. ISSN 1339-3995. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <https://sic.pravo.upjs.sk/ecasopis/102022-2/1_bakosova_climate_action1.pdf>.

mesta spolu so súčasným rozvojom. Davoská deklarácia tiež zdôrazňuje koncept Baukultur, čiže kultúry jedinečnej pre mestský súbor.¹⁶

Koncept Baukultur

Doktrína, resp. prístup nazývaný Baukultur vníma obytné prostredie ako jeden komplexný ucelený celok, od existujúcich budov postavených v minulosti až po súčasný dizajn. Zameriava sa na drobné detaily prostredia, budovy, otvorené priestory, verejné priestranstvá a rozsiahle infraštruktúry. Ide o akýsi koncept, ktorý vníma výstavbu od procesu plánovania, cez realizáciu výstavby a prevádzku až po opätovné využitie. Spomenutý koncept uznáva spoločnú zodpovednosť všetkých zúčastnených subjektov na tvorbe mestského životného prostredia a jeho transformácii s cieľom dosiahnuť vysokokvalitnú kultúru výstavby. Konečným cieľom uvedeného prístupu je poskytnúť obývateľnejšie a prosperujúcejšie prostredie pre všetkých. Výstavbu preto spomenutý koncept vníma ako kultúrny akt a vytvára priestor pre rozvoj kultúry v mestskom životnom prostredí. Uvedený prístup je vybudovaný na cieľoch, hodnotách a princípoch Davoskej deklarácie z roku 2018 a Systému kvality Davoskej stavebnej kultúry, ktorý uplatňuje 8 kritérií pre vytváranie dobre navrhnutých miest s dôrazom na kultúrny kontext a dizajn zameraný na človeka. Spomenutý koncept aj kritériá sa snažia zabezpečiť, aby sa sociálne, emocionálne a kultúrne hodnoty zohľadňovali rovnako ako technické a funkčné potreby. Uvedený koncept sa preto zameriava na dosahovanie 8 kritérií:

- správa vecí verejných
- funkčnosť
- životné prostredie
- hospodárstvo
- rozmanitosť
- kontext
- zmysel pre umiestnenie
- estetika.¹⁷

Štúdia architektonických politík v Európe z roku 2023

Na koncept Baukultur nadviazala aj Európska únia vo svojej Štúdií architektonických politík v Európe z roku 2023. Únia však v uvedenej štúdii odkazuje aj na predchádzajúce právne predpisy a politiky z oblasti ochrany architektonického

¹⁶ Pozri: Davos Declaration a step forward for European urban heritage. UNESCO. World Heritage Convention. News. 2018. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://whc.unesco.org/en/news/1773>>.

¹⁷ Pozri: What is Baukultur. Davos Baukultur Alliance. About. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.davosalliance.org/about>>.

dedičstva. Historicky bola prvou politikou Únie týkajúcou sa architektúry Smernica Rady č. 85/384/EHS z 10. júna 1985 o vzájomnom uznávaní diplomov, osvedčení a iných dokladov o formálnych kvalifikáciách v architektúre vrátane opatrení na uľahčenie účinného výkonu práva na usadenie sa a slobody poskytovať služby.¹⁸

Jej rozsah pôsobnosti bol však obmedzený na vzájomné uznávanie diplomov a iných formálnych kvalifikácií v architektúre, aby sa zaručil voľný pohyb architektov v rámci vnútorného trhu a aby architekti z rôznych členských štátov mali rovnakú úroveň zručností a kompetencií. S širším záberom začalo začiatkom deväťdesiatych rokov niekoľko európskych krajín vyvíjať a implementovať komplexné architektonické politiky na podporu excelentnosti v dizajne a zvyšovania povedomia verejnosti o dôležitosti kvalitnej architektúry a mestského prostredia.¹⁹

V nadväznosti na tieto iniciatívy Rada EÚ v roku 2001 prijala uznesenie č. 2001/C 73/04 o architektonickej kvalite v mestskom a vidieckom prostredí, v ktorom uznala hodnotu architektúry pre zlepšenie kvality každodenného prostredia a života európskych občanov.²⁰

Uznesenie EÚ bolo prvým politickým dokumentom o architektúre s globálnym prístupom na európskej úrovni. Uznesenie okrem iného povzbudilo členské štáty, aby zintenzívnili svoje úsilie o zlepšenie znalostí a propagáciu kvality architektúry, ako aj o podporu kvality dizajnu prostredníctvom príkladných politík verejných budov.²¹

Lipská charta udržateľných miest

V roku 2007 európski ministri zodpovední za rozvoj miest schválili Lipskú chartu udržateľných európskych miest (ďalej ako „Lipská charta z roku 2007“). V rámci integrovanej politiky rozvoja miest sa v nej tiež uvádzalo, že kvalita verejných priestorov, mestskej umelo vytvorenej krajiny a architektúry zohráva dôležitú úlohu v životných podmienkach mestského obyvateľstva. Lipská charta z roku 2007 zdôrazňuje kľúčové aspekty udržateľnej, integrovanej politiky rozvoja miest, ktorá

¹⁸ Pozri: Council Directive 85/384/EEC of 10 June 1985 on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in architecture, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985L0384>>.

¹⁹ Pozri: European Union (EU) architecture policies. In.: Architecture Policies in Europe, The Architects', Council of Europe. p. 26. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <https://ace-cae.eu/wp-content/uploads/2025/05/ACE_Architecture_Policies_Europe_2025.pdf>.

²⁰ Pozri: COUNCIL RESOLUTION of 12 February 2001 on architectural quality in urban and rural environments. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:073:0006:0007:EN:PDF>>.

²¹ Pozri: European Union (EU) architecture policies. In.: Architecture Policies in Europe, The Architects', Council of Europe. p. 26. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <https://ace-cae.eu/wp-content/uploads/2025/05/ACE_Architecture_Policies_Europe_2025.pdf>.

kombinuje sociálne, ekonomické a ekologické ciele. Takáto politika zohľadňuje všetky relevantné záujmy a strany zapojené do rozvoja miest a uvádza ich do priestorovej, sektorovej a časovej rovnováhy – so zameraním na spoločné dobro.

Lipská charta z roku 2007 zakotvuje dva kľúčové odkazy. Prvým kľúčovým nástrojom bolo zakotviť odporúčanie, aby prístupy integrovanej politiky rozvoja miest by sa mali posilniť v celej Európe.²² Druhé kľúčové odporúčanie poukazovalo na znevýhodnené mestské oblasti, ktoré plnia dôležité funkcie v celkovom mestskom kontexte. Preto by sa im mala venovať väčšia politická pozornosť.²³

V Nemecku bola Národná politika rozvoja miest vytvorená ako spoločná iniciatíva federálnej, štátnej a miestnej samosprávy od roku 2007 a odvtedy sa úspešne implementuje. Ponúka priestor pre záväzok k integrovanému rozvoju miest, ktorý je v celom Nemecku dobre vnímaný. Ako platforma pozýva všetkých zainteresovaných a aktívnych ľudí, aby aktívne prispievali k naliehavým otázkam a témam rozvoja miest – aj na medzinárodnej úrovni. Preto preberá dôležitú prenosovú funkciu, napríklad pri implementácii Mestskej agendy EÚ a Novej mestskej agendy Organizácie Spojených národov.²⁴

Nová Lipská charta udržateľných miest z roku 2020

Uvedený dokument bol v roku 2020 nahradený tzv. Novou Lipskou chartou udržateľných európskych miest.²⁵ Spomenutý dokument poukazuje na mestské výzvy, ktoré sú často výraznejšie na úrovni štvrtí. Niektoré štvrte môžu odrážať sociálne napätie, chudobu alebo environmentálny stres. Iné štvrte sú vystavené sociálnej mobilite a nedostatku dostupného bývania. Špecifické politiky susedstva by

²² Pozri: Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles. CIUDAD Y TERRITORIO, Estudios Territoriales, XXIX, (152-153), 2007, p. 573. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/75794/46206/243148&ved=2ahUKEwjYugPgqbiRAxWyhvoHHYmvPSEQFnoECBkQAQ&usq=AOvVaw2O58KLDmQqo8-2FOIpV4WI>>.

²³ Pozri: Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles. CIUDAD Y TERRITORIO, Estudios Territoriales, XXIX, (152-153), 2007, p. 576. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/75794/46206/243148&ved=2ahUKEwjYugPgqbiRAxWyhvoHHYmvPSEQFnoECBkQAQ&usq=AOvVaw2O58KLDmQqo8-2FOIpV4WI>>.

²⁴ Pozri: The Leipzig Charter: Basis for Integrated Urban Development. Platform for Citymakers. 2025. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/EN/Initiative/Leipzig-Charter/leipzig-charter_node.html>.

²⁵ Pozri: New Leipzig Charter - The transformative power of cities for the common good. European Commission. Regional Policy. What's new. Newsroom. New Leipzig Charter - The transformative power of cities for the common good. 2020. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/12-08-2020-new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good_en>.

preto mali podporovať miestny záväzok k budovaniu komunity. Štvrte s množstvom komplexných sociálno-ekonomických výziev potrebujú spomenutej charty na dlhodobú stabilizáciu cielené politické programy a financovanie. zodpovednosť za rozvoj podľa uvedeného dokumentu nesú najmä miestne orgány. Aby mestá a obce mohli prispôbiť mestské politiky každodennému životu ľudí, musia spolupracovať a koordinovať svoje politiky a nástroje s okolitými prímestskými a vidieckymi oblasťami, okrem iného v oblastiach bývania, obchodných oblastí, mobility, služieb, zelenej a modrej infraštruktúry, materiálových tokov, miestnych a regionálnych potravinových systémov a zásobovania energiou. Za jeden z kľúčových nástrojov označuje uvedený dokument digitalizáciu. Digitalizácia je významný transformačný, medzisektorový trend, ktorý ovplyvňuje všetky rozmery udržateľného rozvoja miest. V mnohých ohľadoch ponúka príležitosť na transformáciu miest. Digitálne riešenia môžu verejnosti a podnikom priniesť inovatívne a vysokokvalitné služby. Patrí sem inteligentná mestská mobilita, energetická účinnosť, udržateľné bývanie, verejné služby, maloobchod, dodávky tovaru dennej potreby a občiansky riadená správa vecí verejných. Zároveň môže digitalizácia vyvolať ďalšie priestorové a sociálne rozdiely s rizikami pre ochranu súkromia. Digitalizáciu je potrebné formovať environmentálne udržateľným, inkluzívnym a spravodlivým spôsobom. V širšom kontexte je európska digitálna suverenita kľúčom k budúcej konkurencieschopnosti EÚ. Mestá so svojou schopnosťou rozširovať digitálne riešenia a prispôbovať ich miestnym podmienkam môžu k tomuto cieľu významne prispieť.²⁶

Nová mestská agenda OSN z roku 2016

Na konferencii OSN o bývaní a udržateľnom rozvoji miest Habitat III, ktorá sa uskutočnila v roku 2016 v ekvádorskom Quite členské štáty prijali dokument s názvom Nová mestská agenda, resp. Nová urbánna agenda. Spomenutý dokument predstavuje spoločnú víziu lepšej a udržateľnejšej budúcnosti urbanizácie, ktorá ak bude dobre naplánovaná a riadená, môže byť významným nástrojom udržateľného rozvoja tak pre rozvojové, ako aj pre rozvinuté krajiny. Uvedený dokument schválili členské štáty OSN vo forme Rezolúcie č. 71/256 v decembri 2016. Obsahuje konkrétne návrhy ako reagovať na výzvy, ktoré vyplývajú z urbanizácie a demografického vývoja a ako ich zmeniť na príležitosti, ktorými sa podporí ekonomický, sociálny a environmentálny rozmer udržateľného rozvoja. Predmetná agenda zároveň reaguje na demografické odhady, ktoré predpokladajú zdvojnásobenie populácie mestských aglomerácií do roku 2050. Obdobne ako aj

²⁶ Pozri: THE NEW LEIPZIG CHARTER. The transformative power of cities for the common good. Adopted at the Informal Ministerial Meeting on Urban Matters on 30 November. 2020. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na :<https://urbact.eu/sites/default/files/2023-05/new_leipzig_charter_final.pdf>.

ostatné dokumenty zamerané na trvalo udržateľný rozvoj mestských samospráv, aj uvedená agenda zdôrazňuje potrebu integrovaného prístupu k riešeniu problémov.²⁷ Pozitívom uvedeného dokumentu – napriek jeho politickému charakteru – je snaha nereagovať výlučne na požiadavku trvaloudržateľného rozvoja, ale zahrnúť do uvedeného konceptu aj požiadavku odolnosti a adaptability. Požiadavka podpory mestských ekosystémov a podpory ekosystémových služieb sa tak premieta aj do koncepcie rozvoja mestskej architektúry. Spomenutý dokument obsahuje v podstate 160 opatrení, ktoré majú odporúčací charakter a majú napomôcť rozvoju mestských samospráv.²⁸

Základné piliere, na ktorý je Nová mestská agenda vybudovaná, zahŕňajú nasledovné hodnoty:

- zachovanie a rozvíjanie sociálnych a environmentálnych funkcií,
- participatívnosť pri rozhodovaní,
- rodová rovnosť v dostupnosti vymožeností a hodnôt,
- udržateľnosť ekonomického rozvoja,
- fungovanie miest nad rámec ich administratívnych hraníc,
- prevencia vzniku katastrof,
- zachovávanie ekosystémov.²⁹

Mestská agenda EÚ

V spomenutej oblasti je rovnako ako OSN aktívna aj Európska únia. Európska komisia predstavila dňa 3. decembra 2025 nový koncepčný dokument s názvom „Agenda EÚ pre mestá: Podpora rastu a prosperity“. V uvedenom dokumente vyjadrila Komisia svoju víziu a politickú reakciu na formovanie budúcnosti európskych miest. Svoju pozornosť zamerala na posilnenie politiky rozvoja miest a zdôraznenie úlohy miest v budúcom raste a rozvoji Európy. Vychádza z existujúcich strategických rámcov, ako

²⁷ Pozri: Nová Urbánna Agenda. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. Regionálny rozvoj. Mestský rozvoj. Medzinárodné aktivity. Urbánne záležitosti. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://mirri.gov.sk/sekcie/regionalny-rozvoj-2/mestsky-rozvoj/medzinarodne-aktivity/urbanne-zalezitosti/>>.

²⁸ Pozri: HABITAT III. NOVÁ AGENDA PRO MĚSTA. Dokument schválený na záver Třetí celosvětové konference OSN o bydlení a udržitelném rozvoji měst „Habitat III“, která se konala v Quitu (Ekvádor) ve dnech 17.-20. října 2016. Pracovní překlad Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2025. s. 10. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://mmr.gov.cz/getmedia/148d0580-5361-4d46-9a8e-67c0obba83ff/Nova-agenda-pro-mesta.pdf>>.

²⁹ Pozri: Nová Urbánna Agenda. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. Regionálny rozvoj. Mestský rozvoj. Medzinárodné aktivity. Urbánne záležitosti. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://mirri.gov.sk/sekcie/regionalny-rozvoj-2/mestsky-rozvoj/medzinarodne-aktivity/urbanne-zalezitosti/>>.

napr. Nová lipská charta a dopĺňa prebiehajúcu medzivládnu spoluprácu v rámci mestskej agendy EÚ.³⁰

Už v roku 2016 Únia konštatovala potrebu vlastnej agendy pre mestá. Impulzom k prijatiu uvedenej agendy bola predovšetkým komplikovaná právna úprava vymedzujúca postavenie miest a príliš veľká administratívna záťaž pri ich podpore. Obdobne aj agenda z roku 2016 zdôrazňuje integrovaný prístup pri podpore miest. Agenda preto identifikovala kľúčové oblasti rozvoja a podpory európskych miest:

- začlenenie migrantov a utečencov,
- kvalita ovzdušia,
- mestská chudoba,
- bývanie,
- cirkulárna ekonomika,
- pracovné príležitosti a rozvoj miestnej ekonomiky,
- adaptácia na zmenu klímy (vrátane riešení na podporu zelenej infraštruktúry),
- energetická transformácia,
- udržateľné využívanie územia a podpora riešení na báze prírodných princípov,
- mestská mobilita,
- digitálna transformácia,
- inovatívne a zodpovedné zadávanie verejných zákazok.³¹

Agenda EÚ pre mestá navrhuje rad opatrení, ktoré sa majú realizovať v súčasnom programovom období 2021 – 2027 a v rámci nasledujúceho finančného rámca 2028 – 2034, aby sa zabezpečilo, že mestá budú mať k dispozícii potrebné zdroje a usmernenia. Kľúčovým opatrením v uvedenej oblasti je v prvom rade zber a ich sústredenie na webovom portáli EU CITIES PORTÁL. Uvedený nástroj zároveň zabezpečí propagáciu možnosti financovania mestských programov. Jeho spustenie sa predpokladá v nasledujúcom programovom období, t. j. od roku 2028. Účelom je predovšetkým zjednodušenie podpory EÚ pre mestské samosprávy. Agenda zdôrazňuje potrebu neustáleho dialógu s orgánmi miestnej správy.³²

³⁰ Pozri: URBACT. All URBACT Articles. Európska Komisia Predstavila Novú EÚ Agendu Pre Mestá 2025 a Portál EU Cities. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://urbact.eu/articles/europska-komisia-predstavila-novu-eu-agendu-pre-mesta-2025-portal-eu-cities>>.

³¹ Pozri: Městská agenda pro EU. Amsterodamský pakt. Ustanovení Městské agendy pro EU „Amsterodamský pakt“ sjednaný na neformálním zasedání ministrů členských zemí EU odpovědných zaměstské záležitosti dne 30. května 2016 v Amsterdamu v Nizozemsku. Pracovní překlad Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <https://mmr.gov.cz/getmedia/b3f032bc-338f-4f74-8390-33492eaaceed/CJ_Mestska-agenda-pro-EU.pdf.aspx?ext=.pdf>.

³² Pozri: URBACT. All URBACT Articles. Európska Komisia Predstavila Novú EÚ Agendu Pre Mestá 2025 a Portál EU Cities. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na:

Podstatnou skutočnosťou je ale fakt, že Mestská agenda EÚ už identifikovala výzvy, ktorým čelí politika EÚ v oblasti mestských samospráv a územných jednotiek. Primárnym negatívom je celková fragmentácia vnútroštátnych politík zameraných na mestá. Zároveň sa v Európe objavujú výrazné rozdiely v hospodárskej výkonnosti medzi hlavnými a ostatnými mestami. Niektoré mestá okrem toho čelia aj vysokej miere nezamestnanosti. Rast miest je často neregulovaný a živelný, čo samo o sebe spôsobuje tlak verejné služby (ako napr. doprava). Mestské samosprávy často nie sú schopné realizovať štrukturálne zmeny. Realita miest okrem toho deklaruje stále väčší nesúlad medzi správnymi a mestskými štruktúrami. Mestská politika v Európe je predovšetkým charakterizovaná výraznými rozdielmi v riadení a autonómii miest. Na druhej strane ale dokumenty Komisie konštatujú, že medzivládna spolupráca medzi krajinami EÚ v oblasti rozvoja miest funguje dobre. Nástroje EÚ na podporu miest sa zameriavajú na možnosti regionálneho financovania, politiky podpory a rozvoja v oblasti energie, dopravy a životného prostredia. Komisia zároveň vo svojich dokumentoch poukazuje na skutočnosť, že mestá majú veľa nevyužitého potenciálu pri zabezpečovaní inteligentného, udržateľného a začleňujúceho rastu. Zámerom komisie ale nie je vytvárať nové právne predpisy. Ide skôr o snahu koordinovať opatrenia, posilniť zapojenie miest a ich zodpovednosť za politiky EÚ.³³

Architektonická politika Slovenska

Príkladom rozvoja v oblasti správy územného plánovania a výstavby môže byť tvorba koncepčných dokumentov zameraných na architektonické dedičstvo.

Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky ako ústredný orgán štátnej správy pre územné plánovanie, výstavbu a vyvlastnenie predložil na rokovanie vlády SR dňa 26. 11. 2025 koncepčný materiál s názvom „Architektonická politika Slovenska“ (ďalej len „Architektonická politika“) ako iniciatívny materiál. Uvedený dokument reaguje na všetky skôr spomenuté európske a medzinárodné dokumenty z oblasti správy mestských sídiel. Architektúru vníma ako hodnotu s významným dopadom na verejné prostredie, kolektívnu identitu a kvalitu života. Architektúra preto nie je len dizajnom, ale aj strategickou sociálnou, kultúrnou a environmentálnou hodnotou. Väčšina európskych krajín považuje architektúru za národnú prioritu, pretože ovplyvňuje všetky aspekty života vrátane kultúry, hospodárskeho života a celkovo verejnej sféry. Vysokokvalitné zastavané prostredie

<<https://urbact.eu/articles/europska-komisija-predstavila-novu-eu-agendu-pre-mesta-2025-portal-eu-cities>>.

³³ Pozri: Politika súdržnosti EÚ – mestský rozmer. Zhrnutie k dokumentu. Oznámenie Komisie [COM(2014) 490 final] – kľúčové prvkyestskej agendy EÚ. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://eur-lex.europa.eu/SK/legal-content/summary/eu-cohesion-policy-the-urban-dimension.html>>.

zohráva pri hospodárskom raste, sociálnom začleňovaní, odolnosti proti zmene klímy a kultúrnej dynamike významnú úlohu. Cieľom Architektonickej politiky Slovenska je využiť tento potenciál a vytvoriť prierezovú verejnú politiku. Uvedený dokument zároveň poukazuje na skutočnosť, že pohľad na krajinu Slovenska odhaľuje nepriaznivý vývoj, ktorý zahŕňa problematiku široko rozptýlenej výstavby a suburbanizácie, erózie kultúrneho dedičstva, alarmujúceho znečistenia životného prostredia a v určitých prípadoch aj iracionálnych urbanistických a architektonických riešení bez dlhodobej vízie. Je zrejmé, že nevhodné riešenia môžu negatívne ovplyvniť prínos územného plánovania znehodnotiť vizuálnu kultúru, oslabiť národnú ekonomiku a tým znížiť skutočnú hodnotu prostredia, s negatívnym dopadom na kvalitu života a bývanie obyvateľstva.³⁴

Architektonická politika predstavuje nelegislatívny strategický dokument s celoštátnou pôsobnosťou. Ustanovuje základné ciele v strednodobom až dlhodobom horizonte, ktoré povedú k zvýšeniu kvality zastavaného prostredia a života obyvateľov Slovenska. Účelom architektonickej politiky je reagovať na kvalitu vystavaného prostredia na Slovensku, a to ustanovením nasledujúcich cieľov:

- a) sformulovanie konkrétnych požiadaviek na kvalitu rozvoja sídel a realizáciu stavieb a určenie spôsobu, akým ju možno dosiahnuť,
- b) prepojenie územného plánovania na strategický regionálny rozvoj a harmonizácia ich vzájomných vplyvov,
- c) zlepšenie postavenia profesie architekta, urbanistu a odborníka na infraštruktúru, navrhovanie, projektovanie a zhotovovanie stavieb,
- d) zvýšenie povedomia o význame architektúry, urbanizmu a stavebnej kultúry pre kvalitu života a budovanie vzťahu k vystavanému prostrediu.³⁵

Záver

Architektonická politika si kladie za cieľ rozpracovať jednotlivé opatrenia, ktoré obsahuje. Zároveň vytvára priestor pre vypracovanie analýz. Cieľom Architektonickej politiky je zlepšiť kvalitu života v komunálnom prostredí. Jedným z opatrení je zvyšovanie kvality zastavaného územia prostredníctvom výskumu a inovácií. Uvedené opatrenie sa zameriava na zavádzanie digitálnych nástrojov a udržateľných technológií s cieľom urýchliť procesy, zefektívniť riadenie sídel a posilniť výskum v oblasti inovatívnych materiálov a technológií³⁶

³⁴ Pozri: Architektonická politika Slovenska. Predkladacia správa. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/31372/1>>.

³⁵ Pozri: Architektonická politika Slovenska. Predkladacia správa. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/31372/1>>.

³⁶ Pozri: Architektonická politika Slovenska. Vlastný materiál. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/31372/1>>.

Medzi digitálne nástroje uvedený dokument zaraďuje BIM³⁷, GIS³⁸, digitálne dvojčičky a algoritmičné riešenia využívajúce AI. Uvedené nástroje zásadným spôsobom menia prístup k architektúre, plánovaniu a výstavbe sídel. Architektonická politika zároveň ich dôležitosť. Cieľom uvedeného dokumentu je predovšetkým vytvorenie národnej digitálnej platformy na monitorovanie sídelnej štruktúry. Uvedené postupy by mali umožniť efektívnejšie riadenie rozvoja a optimalizáciu infraštruktúry. Digitálne prepojené mestské systémy môžu zlepšiť kvalitu života, znížiť prevádzkové náklady miest a zefektívniť využívanie obnoviteľných zdrojov energie.³⁹

Zastávam názor, že zavádzanie uvedených nástrojov si bude vyžadovať zmenu právnej úpravy. Súčasné znenie § 8 ods. 3 zákona č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon) zakotvuje, že *Dokumentácia stavby sa vypracuje spravidla v elektronickej podobe a ukladá sa v informačnom systéme Úradu pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky (ďalej len „informačný systém“). Povinnosť ukladania v informačnom systéme sa nevzťahuje na prevádzkovú dokumentáciu. Dokumentácia stavby uložená v informačnom systéme sa považuje za sprístupnenú na stavenisku, u stavbyvedúceho a po kolaudácii stavby u vlastníka stavby.*

Uvedené legislatívne vyjadrenie, ale pre zavádzanie digitálnych nástrojov v oblasti správy architektonického dedičstva podľa môjho názoru nepostačuje. Zákonodarcia pri tvorbe Stavebného zákona myslel primárne na elektronickú komunikáciu, ktorá predstavuje oproti digitalizácii kvalitatívne nižšiu úroveň. Uvedené možno vyvodiť systematickým výkladom v kontexte § 3 písm. b) zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente), podľa ktorého *„Na účely tohto zákona sa rozumie ... b) výkonom verejnej moci elektronicky výkon verejnej moci prostredníctvom elektronickej úradnej komunikácie, ...“*.

Architektonická politika Slovenska poukazuje na ciele úpravu zákonov z oblasti územného plánovania a stavebného poriadku. Zároveň prináša opatrenia na dosahovanie spomenutých cieľov, t. j. systematicky a nepretržite vytvárať

³⁷ BIM predstavuje tzv. informačný model stavby. Je to spôsob komunikácie pri príprave, procese výstavby a správe budov. Cieľom BIM nie je vytvoriť samotný 3D model, ale zložiť úplné, spoľahlivé, dostupné a ľahko vymeniteľné informácie o budovanom objekte pre každého, kto ich bude počas celého životného cyklu objektu potrebovať. (Pozri: Čo je BIM?. BIM Asociácia Slovensko. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <<https://www.bimas.sk/>>.)

³⁸ Geografický Informačný Systém (GIS) je informačný systém resp. nástroj, ktorý sa využíva na získavanie, analyzovanie, vizualizáciu a manažment dát s priestorovým alebo mapovým vyjadrením (priestorové informácie), ktoré sú základom tohto systému a obsahujú informácie o geografickej polohe a popisné informácie o jednotlivých objektoch. (Pozri: Čo je to GIS a načo je dobrý? GIS riešenia.sk. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <https://www.gis-riesenia.sk/preco_gis/>.)

³⁹ Pozri: Architektonická politika Slovenska. Vlastný materiál. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/31372/1>>.

podmienky pre udržateľný územný rozvoj tak, aby územie bolo využívané efektívne, bezpečne, ekonomicky, esteticky, eticky a demokraticky s ohľadom na prírodné, historické a kultúrne dedičstvo, ochranu a kvalitu životného prostredia a kvalitu života obyvateľov. Na dosiahnutie uvedených cieľov však podľa môjho názoru budú potrebné legislatívne zmeny, ktoré zakotvia používanie digitálnych nástrojov v oblasti územného plánovania a výstavby, a to tak, aby ich používanie zároveň zodpovedalo ústavnému príkazu vymedzenému v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.*“

Zoznam použitej literatúry

1. Architektonická politika Slovenska. Predkladacia správa. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/31372/1>>.
2. Architektonická politika Slovenska. Vlastný materiál. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/31372/1>>. BAKOŠOVÁ, L.: Climate Action Through Artificial Intelligence: International Legal Perspective. In: STUDIA IURIDICA Cassoviensia, Vol. 10.2022, No.2, p. 4. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika. Právnická fakulta. ISSN 1339-3995. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <https://sic.pravo.upjs.sk/ecasopis/102022-2/1_bakosova_climate_action1.pdf>.
3. CARPENTIER, C. L. - BRAUN, H.: Agenda 2030 for Sustainable Development: A powerful global framework. In.: Journal of the International Council for Small Business, 1(1), 2020. pp. 14–23. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/26437015.2020.1714356#d1e197>>.
4. Carta de Leipzig sobre ciudades europeas sostenibles. CIUDAD Y TERRITORIO, Estudios Territoriales, XXIX, (152-153), 2007, p. 573. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/download/75794/46206/243148&ved=2ahUKEwjYu9PgqbiRAxWyhv0HHYmvPSEQFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw2O58KLDmQq08-2FOlpV4WI>>.
5. Čo je BIM?. BIM Asociácia Slovensko. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <<https://www.bimas.sk/>>.
6. Čo je to GIS a načo je dobrý? GIS riešenia.sk. 2025. [online]. [cit. 2025-12-29]. Dostupné na: <https://www.gis-riesenia.sk/preco_gis/>.
7. COSTA, A. - CRUPI, A. - CESARONI, F. - ABBATE, T.: Exploring the role of artificial intelligence in addressing sustainable development. A semantic analysis of AI patents, In.: Technovation, Volume 148, 2025, ISSN 0166-4972. [online]. [cit.

- 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166497225001671>>.
8. Council Directive 85/384/EEC of 10 June 1985 on the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications in architecture, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:31985L0384>>.
 9. COUNCIL RESOLUTION of 12 February 2001 on architectural quality in urban and rural environments. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:073:0006:0007:EN:PDF>>.
 10. Davos Declaration a step forward for European urban heritage. UNESCO. World Heritage Convention. News. 2018. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://whc.unesco.org/en/news/1773>>.
 11. Editorial Rosaméron. R.U.R. Robots Universales Rossum. Karel Čapek. 2025. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://rosameron.com/obra/r-u-r-robots-universales-rossum-la-rebelion-inevitable/>>.
 12. EU AI ACT: First regulation on artificial intelligence. 2023. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230601STO93804/eu-ai-act-first-regulation-on-artificial-intelligence>>.
 13. EU ARTIFICIAL INTELLIGENCE ACT: Article 1: Subject Matter. 2025. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://artificialintelligenceact.eu/article/1/>>.
 14. European Union (EU) architecture policies. In.: Architecture Policies in Europe, The Architects', Council of Europe. p. 26. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <https://ace-cae.eu/wp-content/uploads/2025/05/ACE_Architecture_Policies_Europe_2025.pdf>.
 15. EY: The EU AI Act: What it means for your business. 2024. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <https://www.ey.com/en_ch/insights/forensic-integrity-services/the-eu-ai-act-what-it-means-for-your-business>.
 16. HABITAT III. NOVÁ AGENDA PRO MĚSTA. Dokument schválený na závěr Třetí celosvětové konference OSN o bydlení a udržitelném rozvoji měst „Habitat III“, která se konala v Quitu (Ekvádor) ve dnech 17.-20. října 2016. Pracovní překlad Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2025. s. 10. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://mmr.gov.cz/getmedia/148d0580-5361-4d46-9a8e-67c00bba83ff/Nova-agenda-pro-mesta.pdf>>.
 17. IFISS, S. - SAFFAJ, T.: AI for sustainable development: Modelling the impact of the 17 SDGs on public sector performance under agenda 2030. In.: European Journal of Sustainable Development Research, Volume 10(1), 2026. pp. 1 – 12.

- [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.ejosdr.com/download/ai-for-sustainable-development-modelling-the-impact-of-the-17-sdgs-on-public-sector-performance-17396.pdf>>.
18. JOHNSON, E. - IVARSSON, E.: AI, Sustainability and Agenda 2030. Report. December 2023. In: WASP-HS. Community Reference Meeting. 2023. pp 4 - 5. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1816693/FULLTEXT01.pdf>>.
 19. Los beneficios de la IA en la administración pública. Formación y capacitación en IA para funcionarios públicos. 2025. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://sint.es/los-beneficios-de-la-ia-en-la-administracion-publica/>>.
 20. Městská agenda pro EU. Amsterodamský pakt. Ustanovení Městské agendy pro EU „Amsterodamský pakt“ sjednaný na neformálním zasedání ministrů členských zemí EU odpovědných zaměstské záležitosti dne 30. května 2016 v Amsterdamu v Nizozemsku. Pracovní překlad Ministerstvo pro místní rozvoj ČR. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <https://mmr.gov.cz/getmedia/b3f032bc-338f-4f74-8390-33492eaaceed/CJ_Mestska-agenda-pro-EU.pdf.aspx?ext=.pdf>.
 21. New Leipzig Charter - The transformative power of cities for the common good. European Commission. Regional Policy. What's new. Newsroom. New Leipzig Charter - The transformative power of cities for the common good. 2020. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/12-08-2020-new-leipzig-charter-the-transformative-power-of-cities-for-the-common-good_en>.
 22. Nová Urbánna Agenda. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky. Regionálny rozvoj. Mestský rozvoj. Medzinárodné aktivity. Urbánne záležitosti. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://mirri.gov.sk/sekcie/regionalny-rozvoj-2/mestsky-rozvoj/medzinarodne-aktivity/urbanne-zalezitosti/>>.
 23. Politika súdržnosti EÚ – mestský rozmer. Zhrnutie k dokumentu. Oznámenie Komisie [COM(2014) 490 final] – kľúčové prvky mestskej agendy EÚ. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://eur-lex.europa.eu/SK/legal-content/summary/eu-cohesion-policy-the-urban-dimension.html>>.
 24. Qué es la Inteligencia Artificial. Gobierno de España. Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Inicio. Noticias. 2023. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://planderecuperacion.gob.es/noticias/que-es-inteligencia-artificial-ia-prtr>>.
 25. The Leipzig Charter: Basis for Integrated Urban Development. Platform for Citymakers. 2025. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.nationale->

stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/EN/Initiative/Leipzig-Charter/leipzig-charter_node.html>.

26. UN ENVIRONMENT PROGRAMME: AI has an environmental problem. Here's what the world can do about that. 2024. [online]. [cit. 2025-12-10]. Dostupné na: <<https://www.unep.org/news-and-stories/story/ai-has-environmental-problem-heres-what-world-can-do-about>>.
27. URBACT. All URBACT Articles. Európska Komisia Predstavila Novú EÚ Agendu Pre Mestá 2025 a Portál EU Cities. 2025. [online]. [cit. 2025-12-13]. Dostupné na: <<https://urbact.eu/articles/europska-komisia-predstavila-novu-eu-agendu-pre-mesta-2025-portal-eu-cities>>.
28. What is Baukultur. Davos Baukultur Alliance. About. [online]. [cit. 2025-12-12]. Dostupné na: <<https://www.davosalliance.org/about>>.

Kontaktné údaje

doc. JUDr. Michal Maslen, PhD.

michal.maslen@truni.sk

Trnavská univerzita v Trnave

Právnická fakulta

O KOUZELNÝCH OCHRÁNCÍCH A ZAČAROVANÉ VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

ON THE MAGICAL DEFENDERS AND CONJURED PUBLIC ADMINISTRATION

Vladimír Sládeček¹

Abstrakt: Autor kriticky analyzuje poslední novelu zákona o Veřejném ochránci práv. Zaměřuje se zejména na zásadní změnu, která spočívá v podstatném rozšíření působnosti Veřejného ochránce práv, neboť má také působit jako národní lidskoprávní instituce (NHRI). Dále se zabývá úpravou vztahů Veřejného ochránce práv a jeho zástupce. V závěru autor upozorňuje, že byla schválena další novela zákona, kterou se opět rozšiřuje působnost veřejného ochránce práv i ochránce práv dětí.

Klíčové slová: veřejný ochránce práv, ochránce práv dětí, národní lidskoprávní instituce

Abstract: The author critically analyses the last amendment to the Public Defender of Rights Act. The author focuses in particular on a principal change, which is to substantially expand the scope of the Public Defender of Rights, as it should also act as a National Human Rights Institution (NHRI). Then he deals with the regulation of the relationship between the Public Defender of Rights and his deputy. In the conclusion the author points out on a newly adopted amendment to the Act, which expands the scope of the institution again.

Key words: Public Defender of Rights, Children's Rights Defender, National Human Rights Institution

Profesora Mariána Vrabka, emeritního děkana a uznávaného odborníka, znám – jak ten čas letí – asi tak třicet let. Rád vzpomínám na setkání na vědeckých konferencích, často organizovaných právě Právnickou fakultou Univerzity Komenského, resp. přímo katedrou, kterou Marián již dlouhá léta vede. Také jsme se vidali (a vidáme) na pravidelných společných zasedáních kateder správního práva České republiky a Slovenské republiky. Časté diskuse nejen k problémům správního práva přispěli k bližšímu vzájemnému poznání a navázání přátelského vztahu.

¹ Katedra správního práva a finančního práva, Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

Nezbývá než Mariánovi popřát k jeho jubileu vše nejlepší. A také se těšit na napsání dalších zajímavých článků a publikací z oboru správní právo. A hlavně – jak už to u mužů lehce pozdně středního věku bývá obvyklé (a potřebné) – přeji hodně zdraví.

Úvod

Tématem našeho setkání mají být návody ke zjednodušení aplikačních procesů ve veřejné správě, snad jde tím pádem také o zlepšení činnosti veřejné správy. Položil jsem si tedy otázku, zda zásadní novela zákona o Veřejném ochránci práv, provedená zákonem č. 77/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony, může mít v tomto směru nějaké pozitivní účinky.

K některým problémům nové úpravy

Je vcelku známo, že působnost Veřejného ochránce práv (po novele se označuje „veřejný ochránce práv“, dále též jen „ochránce“) se záhy po vzniku instituce začala postupně rozšiřovat: v průběhu let přibyly jeho funkce kontrolních mechanismů podle různých mezinárodních smluv, resp. řešení některých otázek zejména ochrany základních práv v návaznosti na mezinárodně právní závazky České republiky.

S jistou nadsázkou jsem se k situaci vyjádřil již dříve v komentáři k zákonu: *„Veřejný ochránce práv bohužel postupně začíná sloužit jako jakýsi – hyperbolicky řečeno – nouzový ‚sběrný dvůr‘, který je k dispozici zvláště v případech, kdy je třeba plnit mezinárodní závazky České republiky. Neví se, resp. se racionálně nezvažuje, který státní orgán by měl tyto závazky uskutečňovat a je znát nechut’ – možná i ekonomickými hledisky podloženou – zřizovat instituci novou. S tím souvisí i navyšování počtu zaměstnanců, které zastánce představy ombudsmana jako instituce poměrně skromné, patrně může poněkud zarážet.“*² Pro ilustraci uveďme, k jakým změnám v tomto směru došlo v poslední době.

Zákonem č. 198/2017 Sb. byla působnost Veřejného ochránce práv vztažena na naplňování mezinárodní smlouvy, upravující práva osob se zdravotním postižením³ a zákonem č. 365/2017 Sb. byla založena působnost ochránce ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a Evropského hospodářského prostoru a jejich rodinných příslušníků.⁴

Nicméně zásadní změny v postavení instituce, resp. v rozsahu působnosti Veřejného ochránce práv přinesla právě rozsáhlá novela provedená zákonem č. 77/2025 Sb. (publikovaná ve Sbírce zákonů dne 25. března), která nabyla účinnosti k 1. červenci

² SLÁDEČEK, V., *Zákon o Veřejném ochránci práv, Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2011, s. 50.

³ Úmluva o právech osob se zdravotním postižením (publikována pod č. 10/2010 Sb. m. s.)

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

2025 a dotkla se prakticky všech ustanovení zákona. Pravda, vzhledem k rozsahu změn a novým úkolům mohla být legisvakance nastavena trochu citlivěji.

Tato novelizace především dala vzniknout – vedle dosavadního Veřejného ochránce práv (tedy v rámci jedné instituce) – ochránci práv dětí a dále podstatně rozšířila působnost ochránce, neboť podle platné úpravy také (a to na prvním místě) oba ochránci „plní úkoly v oblasti ochrany a prosazování základních práv a svobod“. V podstatě tak veřejný ochránce práv i ochránce práv dětí mají, vedle fungování jako ombudsmanské instituce (pro dospělé a děti) a výkonu dalších působností, též plnit funkci tzv. národní lidskoprávní instituce (NHRI), vyplývající z rezoluce Valného shromáždění OSN č. 48/134 ze dne 20. 12. 1993, často označované jako „Pařížské principy“.

Je sice možné chápat snahu realizovat požadavek na ustavení národní lidskoprávní instituce, vyplývající z Pařížských principů, nicméně taková transformace vyvolává určité pochybnosti či otázky. Je třeba především připomenout, že rezoluce OSN není pro Českou republiku právně závazná, což ostatně uvádí i důvodová zpráva k návrhu zákona (s. 59). Šlo tedy čistě o politické rozhodnutí, načasované podle mého názoru poněkud nešťastně. Nabízí se otázka, zda právě v současné ekonomické situaci, resp. za přetrvávajícího vysokého deficitu státního rozpočtu, představuje (další) rozšíření působnosti veřejného ochránce práv (včetně zřízení ochránce práv dětí) racionální, promyšlený krok.

Ale především si je třeba uvědomit jednu podstatnou věc: *novela zcela zásadně mění význam a poslání samotné instituce.*

Základy původní konstrukce, kdy šlo na prvním místě – jak tomu u ombudsmanských institucí bývá – o ochranu práv ve veřejné (státní) správě před „špatnou“ správou s tím, že instituce zároveň přispívá k ochraně základních práv a svobod, je schválenou novelou do značné míry popřena. Změny v působnosti instituce zcela obrací její zaměření. Primární má být ochrana a prosazování základních práv a svobod a spíše jaksi „bokem“, resp. až na druhém místě, ochrana práv ve veřejné správě.

Možná pak ani nepřekvapuje, že požadavky na osobu, která má vykonávat funkci ochránce (i ochránce práv dětí) jsou, zdá se, poněkud přísnější než nároky na kandidáty na soudce Ústavního soudu.

Za povšimnutí stojí, že se nejen opět rozšiřuje působnost ochránce (a zřizuje se ochránce práv dětí), ale také se v zákoně nově, zevrubněji vymezují úkoly v jednotlivých oblastech (neombudsmanské) působnosti.

Pochybné se zdá kupř. na základě této novely předepsané vytváření hodnotící komise Poslanecké sněmovny a úprava takzvaného slyšení kandidátů na funkce. Myslím, že je věcí Poslanecké sněmovny, ve kterých výborech a jakým způsobem budou kandidáti „grilováni“; případně si poslanci mohou vyžádat potřebná vyjádření od vybraných institucí či osob. Ostatně obdobně se postupuje též při projednávání návrhů kandidátů na Ústavní soudce.

Vztah ochránce a jeho zástupce

Významnou otázkou se dále jeví vztah Veřejného ochránce práv a jeho zástupce, resp. způsob ustanovení a vymezení postavení zástupce a stanovení jeho působnosti.⁵ Nejde o otázku nijak novou. Již dříve jsem (jako spoluvůrce návrhu původního zákona) kriticky poukázal na existující problém a navrhl i určité řešení (odpovídající tehdejší situaci), totiž nějakým způsobem provázat nominování a volbu ochránce a jeho zástupce.⁶ Otázka vztahů ochránce a jeho zástupce se navíc stala „horce“ aktuální vzhledem k známým sporům ochránce S. Křečka a jeho zástupkyně M. Šimůnkové.⁷

Podle současné úpravy (po novele) platí, že ochránce po vzájemné dohodě zástupce pověří výkonem části své působnosti s cílem tento výkon mezi ně rovnoměrně rozdělit, a to nejpozději do 30 dnů od vzniku funkce zástupce. Pokud v uvedené době nedojde ke vzájemné dohodě nebo veřejný ochránce práv pověření odvolá, platí, že zástupce vykonává působnost ochránce podle konkrétně uvedených ustanovení zákona (§ 1a odst. 1 písm. a), c), a e) až g).⁸

Přijatou konstrukci vztahu ochránce a jeho zástupce považuji za nevhodnou, resp. zbytečně komplikovanou, a ne zcela domyšlenou. Modus rozdělení úkolů (působnosti) mezi ochránce a jeho zástupce, když si takzvaně nesednou, může nadále způsobovat problémy.

Vhodnějším se mi zdá přímo zákonem (taxativně) rozdělit úkoly pro veřejného ochránce práv a jeho zástupce. Domnívám se ovšem, že *pro futuro* by optimální řešení mohlo spočívat v ustanovení tří samostatných ochránců práv (multiombudsmanské instituce) s přesně, fixně, zákonem vymezenou působností. Mohlo by jít například o ochránce (ombudsmana) práv ve státní správě, ochránce lidských práv (základních práv a svobod) a ochránce práv dětí.

A každý z ombudsmanů by měl svého zástupce, jehož by si sám vybral. Postavení zástupce (zástupců) by se analogicky mohlo blížit pozici osoby ve funkci (prvního) náměstka, resp. vedoucího ústředního správního úřadu. Rozdíl by ovšem spočíval

⁵ Za povšimnutí stojí, že existuje jediný zástupce (veřejného ochránce práv), který funguje jako zástupce také ochránce práv dětí, je-li např. na dovolené.

⁶ SLÁDEČEK, V., cit. dílo, 2011, s. 80 an.

⁷ K tomu podrob. srov. CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A. Rozvrat ve vztahu veřejného ochránce práv a jeho zástupce – ohlédnutí po dvou letech. *Právní rozhledy*, 2024, č. 9.

⁸ Jde o působnost v následujících oblastech: 1. úkoly v oblasti ochrany a prosazování základních práv a svobod podle § 21a, 2. působnost k ochraně osob omezených na svobodě orgánem veřejné moci nebo v důsledku závislosti na poskytované péči před mučením, krutým a nelidským nebo ponižujícím zacházením nebo trestáním a jiným špatným zacházením, 3. působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochranu před diskriminací, 4. působnost ve věcech práva na volný pohyb občanů Evropské unie a občanů států, které jsou smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, a jejich rodinných příslušníků, 4. úkoly v oblasti ochrany práv osob se zdravotním postižením.

v tom, že zástupce by musel splňovat kvalifikační předpoklady stanovené zákonem o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí.

Nicméně za nejvhodnější postup *de lege ferenda* považuji ustavit novou, zvláštní instituci „Ochránce lidských práv“, která by vedle působnosti národní lidskoprávní instituce také převzala většinu „lidskoprávních“ působností současného ochránce a působila vedle ombudsmanské instituce, jako je tomu v některých státech. Lze například uvažovat také o označení *Institut lidských práv*, jenž by mohl mít kolegiální vedení; obdobné konstrukce jsou známy ze zahraničí. I když se dá chápat, že současná ekonomická situace státu není takové variantě právě nakloněna, snad o tom můžeme uvažovat třeba někdy v (nikoliv dalekém) budoucnu.

Inspirujícím příkladem může být právě nám blízká Slovenská republika, kde samostatně působí *Národní středisko pro lidská práva* (jako NHRI), *Veřejný ochránce práv*, *Komisař pro děti* a *Komisařka pro osoby se zdravotním postižením*. Takový „dělený“ přístup není vůbec neobvyklý. Lze si také povšimnout, že ombudsmanské instituce zaměřené na lidská práva jako jeden z typů NHRI (jinou formu představuje právě forma samostatné instituce) se podílely 64% na celkovém souhrnu celostátních ombudsmanských institucí. Zbýlých 36% celostátních ombudsmanů tvoří „klasičtí“ nebo na klasickém modelu založené instituce, bez důrazu na lidská práva. Často se takoví ombudsmani nacházejí také na nižší územní úrovni než celostátní.⁹

Záver

To jsou jen některé základní poznámky k novele provedené zákonem č. 77/2025 Sb., širší kritický pohled podávám jinde.¹⁰ Ještě podrobněji se problematice věnuji v novém vydání komentáře k zákonu o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí, který se objevil na knižní trhu na konci loňského roku.¹¹

A ještě k fungování novelizovaného zákona v praxi. Jak jsem již uvedl, legisvakance byla poměrně krátká, navíc brzy po účinnosti zákona měly proběhnout (a také proběhly) volby do Poslanecké sněmovny. Takže na funkci ochránce práv dětí nebyl nikdo nominován, o volbě ani nemluvě. Funkci ochránce práv dětí prozatím vykonává současný zástupce veřejného ochránce práv (V. A. Schorm). Problém spočívá také ve financování, neboť je třeba přijmout nové zaměstnance. Rozpočet na r. 2025 s tím přirozeně nepočítal.

Na závěr si tedy odpovím na v úvodu položenou otázku, zda může mít současná (novelizovaná) úprava ombudsmanské instituce, resp. obou ochránců, mít nějaký

⁹ REIF, L. C. Ombuds Institutions: Non-judicial Mechanism for the Protection and Promotion of the Rights of Older Persons. In: GROVES, M., STUHMCKE, A. (eds.) *Ombudsman in the Modern State*. Oxford: Hart Publishing, 2022, s. 359 a násl.

¹⁰ SLÁDEČEK, V. Na návrhem novely zákona o Veřejném ochránci práv. *Správní právo*, 2024, č. 8.

¹¹ SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2025.

pozitivní efekt na činnost veřejné správy. Odpověď je negativní. Spíše se dokonce zdá, že na vlastní ombudsmanskou činnost bude méně času a méně lidí...

A perlička na závěr: jak jsem opakovaně lamentoval nad rozšiřováním působnosti ochránce/ochránců, není jí zdaleka konec. Dne 23. července 2025 byl schválen zákon č. 314/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 325/1999 Sb., o azylu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (publikován byl 2. září 2025).

Část pátá, která novelizuje zákon o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí, nabývá účinnosti 12. června 2026 a zavádí novou působnost (zřejmě obou ochránců): „e) plní úkoly monitorovacího mechanismu v souvislosti s prvotním prověřováním cizinců a azylovým řízením na hranicích podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1356¹²) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348¹³)“.¹² Působnost pak blíže specifikuje nově vložený § 21ca, nadepsaný *Sledování prvotního prověřování cizinců, azylového řízení na hranicích a vyhoštění*.¹³ Co k tomu dodat? „Superúřad“ je na světě.¹⁴

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1356 ze dne 14. května 2024, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení (ES) č. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 a (EU) 2019/817. ¹³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348 ze dne 14. května 2024 o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU.

¹³ (1) Veřejný ochránce práv sleduje dodržování práv v souvislosti s prvotním prověřováním cizinců a vedením azylového řízení na hranicích podle a v rozsahu čl. 10 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1356 a čl. 43 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348.

(2) Veřejný ochránce práv sleduje zajištění cizinců a výkon správního vyhoštění, předání nebo průvozu zajištěných cizinců a výkon trestu vyhoštění cizinců, kteří byli vzati do vyhošťovací vazby nebo kteří vykonávají trest odnětí svobody, na který má navázat trest vyhoštění.

(3) V souvislosti s plněním úkolů podle odstavců 1 a 2 je veřejný ochránce práv oprávněn provádět kontroly na místě a být přítomen všem prováděným úkonům. Pro provádění kontrol na místě se dále použijí § 15 odst. 1 písm. a) až c), § 15 odst. 2 písm. a) až c), § 15 odst. 4 a § 16 obdobně.

(4) Veřejný ochránce práv po provedení kontroly nebo několika kontrol na místě vypracuje zprávu o svých zjištěních. Součástí této zprávy mohou být doporučení nebo návrhy opatření k nápravě.

(5) Veřejný ochránce práv vyzve úřady, jejichž postupem se zabýval, aby se k jeho zprávě, doporučením nebo návrhům na opatření k nápravě vyjádřily v jím stanovené lhůtě. Takto může veřejný ochránce práv vyzvat i další příslušné úřady. Shledá-li veřejný ochránce práv jejich vyjádření dostatečnými, příslušné úřady o tom vyrozumí. Jinak veřejný ochránce práv po obdržení vyjádření nebo po marném uplynutí lhůty může postupovat obdobně podle § 20 odst. 2

(6) V případě nesplnění povinnosti součinnosti může veřejný ochránce práv postupovat obdobně podle § 20 odst. 2.

¹⁴ Pro ilustraci: v roce 2010 v Kanceláři veřejného ochránce práv pracovalo 108 osob, v roce 2024 počet zaměstnanců činil 168. V souvislosti s rozšířením působnosti se plánuje přijetí dalších osob...

Zoznam použitej literatúry

1. SLÁDEČEK, V., *Zákon o Veřejném ochránci práv, Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2011.
2. CHAMRÁTHOVÁ RICHTEROVÁ, A. Rozvrat ve vztahu veřejného ochránce práv a jeho zástupce – ohlédnutí po dvou letech. *Právní rozhledy*, 2024, č. 9
3. GROVES, M., STUHMCKE, A. (eds.) *Ombudsman in the Modern State*. Oxford: Hart Publishing, 2022.
4. SLÁDEČEK, V. Na návrhem novely zákona o Veřejném ochránci práv. *Správní právo*, 2024, č. 8.
5. SLÁDEČEK, V. *Zákon o veřejném ochránci práv a ochránci práv dětí. Komentář*. Praha: C.H. Beck, 2025.

Kontaktné údaje

prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc.

sladecek@prf.cuni.cz

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

APLIKÁCIA ADMINISTRATÍVNOPRÁVNÝCH VZŤAHOV NA ÚSEKU SPRÁVY POBYTU CUDZINCOV SUBJEKTMI POLICAJNEJ SPRÁVY

APPLICATION OF ADMINISTRATIVE-LEGAL RELATIONS IN THE SECTION OF ADMINISTRATION OF THE RESIDENCE OF FOREIGNERS BY POLICE ADMINISTRATION ENTITIES

Jozef Balga¹

Abstrakt: Systém administratívnoprávnych vzťahov objektívne vplýva na činnosť príslušníkov a zamestnancov policajných a bezpečnostných útvarov pri realizácii cudzineckého režimu. Osobitnú pozornosť si zasluhuje oblasť aplikácie uvedených vzťahov na úseku správy pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky. Dôvodom je nezastupiteľné miesto uvedenej správy pri eliminácii nelegálnej medzinárodnej migrácii. Aplikácia jednotlivých subsystémov administratívnoprávnych vzťahov v tejto oblasti vyžaduje komplexnú znalosť právnych noriem upravujúcich stanovenú správu. Z uvedeného dôvodu je dôležité poukázať na jednotlivé kritériá aplikácie týchto vzťahov, ktoré sú realizované prostredníctvom činností subjektov policajnej správy.

Kľúčové slová: administratívnoprávne vzťahy, cudzinec, policajná správa

Abstract: The system of administrative-legal relations objectively influences the activities of members and employees of police and security services in implementing the foreign regime. The area of application of the above-mentioned relations in the field of administration of the residence of foreigners in the territory of the Slovak Republic deserves special attention. The reason is the irreplaceable place of the aforementioned report in eliminating illegal international migration. The application of individual subsystems of administrative-legal relations in this area requires comprehensive knowledge of the legal norms governing the specified administration. For this reason, it is important to point out the individual criteria for the application of these relationships, which are implemented through the activities of police administration entities.

Key words: administrative-legal relations, foreigner, police department

¹ Katedra správneho práva Akadémie Policajného zboru v Bratislave

Úvod

System právnych vzťahov vznikajúcich v rámci realizácie formálnych procesov pri aplikácii prameňov upravujúcich cudzinecký režim predpokladá jasné a zrozumiteľné stanovenie subjektov aplikujúcich uvedené vzťahy. Dôležité je identifikovať subsystémy administratívnoprávnych vzťahov ako osobitných foriem právnych vzťahov, v ktorých cudzinec má osobitné postavenie. Na strane druhej je nutné si uvedomiť, že právne postavenie jednotlivých kategórií cudzincov je upravené prameňmi medzinárodného práva, európskeho práva, únievého práva a vnútroštátneho práva. Uvedené skutočnosti zásadným spôsobom ovplyvňujú aplikáciu administratívnoprávnych vzťahov v tejto oblasti policajnej správy. Zároveň tieto vzťahy skúmame ako základnú vedeckú kategóriu z hľadiska teórie správneho práva. Z uvedeného dôvodu sa budeme zaoberať systémom administratívnoprávnych vzťahov, jednotlivými kritériami aplikácie týchto vzťahov na úseku správa pobytu cudzincov, subjektmi aplikácie menovaných vzťahov a aplikáciami subsystémov zmienených vzťahov.

Systém administratívnoprávnych vzťahov

Z hľadiska skúmania systému administratívnoprávnych vzťahov je dôležité charakterizovať samotné právne vzťahy. Základnou vedeckou kategóriou sa stáva vzťah, ako vzájomná súvislosť javov vo vedných disciplínach pričom objektívne existujúce javy majú určité vlastnosti a nevyhnutne patria k určitým procesom. Vzťahy sú mnohotvárne s relatívne stálymi vlastnosťami, ktoré sa môžu meniť predovšetkým zmenou sociálnej reality. Uvedené procesy v právnej disciplíne sú právnymi procesmi predstavujúcimi zákonitú postupnú zmenu právnych javov (konkrétnych udalostí, vlastností alebo zákonitostí), ktoré vyjadrujú vonkajšie stránky právnych skutočností. Súčasťou právnych procesov sú právne vzťahy prebiehajúce v právnom systéme.

Právne vzťahy podľa Prusáka teória práva charakterizuje, ako vzťahy vôľové pričom medzi právnou normou a vznikom, zmenou a zánikom právnych vzťahov je plynulý prechod. Norma je čosi statické, právny vzťah je čosi dynamické. Norma žije právnym vzťahom a právny vzťah žije vďaka norme. Podmienky právneho vzťahu sú právnou normou stanovené právne skutočnosti, subjekty a objekty. Prvkami právneho vzťahu stanovené právnou normou sú subjekt, objekt, oprávnenia a právne povinnosti subjektov.² Na strane druhej presnejšiu charakteristiku uvádza Gerloch, ktorý právny vzťah pokladá za spoločenský vzťah medzi najmenej dvomi konkrétne určenými právnymi subjektmi, upravenými právnymi normami, v ktorých jeho účastníci sú nositeľmi vzájomne spätých subjektívnych práv a právnych povinností, ktoré vznikajú

² PRUSÁK, Jozef.: Teória práva. České Budějovice : Kaligram, s. 564 a 567.

týmto subjektom priamo alebo sprostredkované na základe právnych noriem.³ Obidvaja autori sa zhodujú v základných troch znakoch právneho vzťahu a to subjektu, objektu a systému práv a povinností subjektov. Skôr než sa budeme zaoberať systémom administratívnoprávnych vzťahov bude dôležité objasniť administratívnoprávne procesy.

Administratívnoprávne procesy ako súčasť teórie správneho práva stanovujú zákonitý vývoj a zmeny prebiehajúce v rámci administratívnoprávnych javov, ktoré sú ovplyvnené konkrétnou sociálnou realitou v štáte. Zároveň administratívnoprávne procesy sú vyjadrením javov prebiehajúcich v systéme správneho práva a predstavujú objekt správneho práva ako vednej disciplíny. Uvedené procesy zásadne ovplyvňujú právne postavenie subjektov administratívnoprávnych vzťahov, obsah právnych skutočností a predmet týchto vzťahov. Súčasťou týchto procesov sú právne vzťahy vznikajúce, meniace sa a zanikajúce prostredníctvom právnych noriem.

Samotná teória administratívnoprávnych vzťahov predstavuje systém zovšeobecnených vedeckých poznatkov o určitej administratívnoprávnej skutočnosti alebo skutočnostiach, ktoré popisujú, vysvetľujú a prognózujú fungovanie určitého subjektu alebo objektu, vytvárajúceho tieto skutočnosti. Uvedená teória formuje ciele činností konkrétnych subjektov a určuje prostriedky na ich dosiahnutie vo forme vyvíjajúcich sa pojmov a právnych inštitútov prostredníctvom právnych noriem.

V súčasnosti podľa Vrabka administratívnoprávne vzťahy sú špecifickým druhom právnych vzťahov, ktorých vznik a ich obsah sa realizuje a zaniká vo verejnej správe pri plnení úloh verejnej správy na základe administratívnoprávnych noriem. Z uvedeného vyplýva, že základnými znakmi administratívnoprávnych vzťahov je skutočnosť, že vznikajú vo verejnej správe a je nutná prítomnosť administratívnoprávnej normy. Subjekty, ktoré realizujú obsah administratívnoprávnych vzťahov, majú isté špecifické oprávnenia, respektíve postavenie, ktorým sa odlišujú od ostatných subjektov – sú nositeľmi verejnej moci. Taktiež platí, že tieto vzťahy môžu vznikáť aj proti vôli adresáta t. j. iného subjektu administratívnoprávnych vzťahov. V neposlednej rade ďalším znakom týchto vzťahov je, že okrem hrozby sankciou v prípade naplnenia skutkových podstát, ako sú uvedené v administratívnoprávnych normách, nastupuje administratívnoprávna zodpovednosť, ktorá sa uplatňuje v prípade porušenia povinností. Na základe uvedeného prvkami systému administratívnoprávnych vzťahov, sú subjekt, objekt a obsah.⁴ Na strane druhej Kopecký upozorňuje, že správnoprávne vzťahy môžu

³ GERLOCH, Aleš: Teórie práva. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. s.157.

⁴ VRABKO, Marián a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2025, s.64-67

výnimočne vzniknúť z právnej normy (ex lege). Výnimočnosť takejto situácie je daná tým, že zákon a ďalšie právne predpisy stanovujú obecné pravidlá vzťahu osôb a verejnej moci bez toho aby sa vzťahovali k individualizovaným osobám a konkretizovali vo vzťahu k obsahu práv a povinností. Vznik správnoprávnych vzťahov zo zákona prichádza do úvahy vtedy, pokiaľ priamo zo zákona vzniká niekomu právo a tomu zodpovedajúca povinnosť iného toto právo rešpektovať.⁵ V rámci správy na úseku pobytu cudzincov vznik administratívnoprávnych vzťahov sú *expressis verbis* stanovené v administratívnoprávnych normách a subjekty policajnej správy sú povinné uvedené vzťahy aplikovať prostredníctvom svojej služobnej alebo pracovnej činnosti.

Medzi subjekty radíme fyzické osoby a právnické osoby. Objektom administratívnoprávnych vzťahov sú tie právne procesy pri ktorých sa aplikujú právne normy súvisiace s garantovaním právneho postavenia subjektov. Samotný obsah spomenutých vzťahov sa sústreďuje na aplikáciu administratívnoprávnych noriem, ktoré upravujú systém práv, povinností, oprávnení a právom chránených záujmov subjektov.

Systém aplikácie administratívnoprávnych vzťahov na úseku správy pobytu cudzincov subjektmi policajnej správy

Administratívnoprávne vzťahy na úseku správy pobytu cudzincov vznikajú, menia sa a zanikajú spravidla na základe právnej skutočnosti, ktoré môžeme deliť z hľadiska činnosti subjektov policajnej správy. Sem patria predovšetkým cielené postupy príslušníkov alebo zamestnancov policajných a bezpečnostných služieb v rámci aplikácie právnych noriem. Ďalej sú to právne udalosti, ktoré nie sú spôsobené ľudskou činnosťou ako napríklad úmrtie fyzickej osoby či narodenie dieťaťa a správanie subjektov – adresátov práv a povinností prípadne subjektov, ktoré realizujú svoje právom chránené záujmy.

Administratívnoprávne vzťahy na úseku správy pobytu cudzincov delíme na základe kritéria teritoriálneho, kritéria temporálneho, kritéria personálneho, kritéria funkčného a kritéria vecného. Kritérium teritoriálne je obsiahnuté napríklad v práve cudzinca podať žiadosť o povolenie pobytu na zastupiteľskom úrade v zahraničí alebo na policajnom útvere. Kritérium temporálne obsahuje napríklad lehoty na rozhodnutie vo veci udelenia pobytu či trvania účelu pobytu ako právnej skutočnosti. Personálne kritérium súvisí napríklad s realizáciou vízového alebo bezvízového režimu či aplikácie mobility štátnych príslušníkov tretích krajín. Kritérium funkčné sa uplatňuje napríklad pri podaní odvolania proti zamietnutiu žiadosti o udelenie pobytu. Posledné vecné kritérium sa sústreďuje napríklad na aplikáciu udelenia pobytu či obnovenia pobytu alebo rozhodnutia o zaistení cudzinca. V zákone č.

⁵ KOPECKÝ, Martin: Správne právo. Obecná časť. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2021. s.41

404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon o pobyte cudzincov) sú tieto kritériá taxatívne stanovené a umožňujú príslušníkom a zamestnancom policajných útvarov v plnej miere ich realizovať svojou služobnou alebo pracovnou činnosťou.

Skôr než sa sústredíme na systém aplikácie administratívnoprávnych vzťahov na úseku pobytu cudzincov je nutné charakterizovať policajnú správu a jej subjekty. Policajná správa je odvetvím administratívnej správy, ktorá bezprostredne realizuje funkcie štátu v oblasti bezpečnosti a ochrany verejného poriadku. Má charakter výkonný a nariaďovací a uskutočňuje v mene štátu donucovaciu moc. K činnosti subjektov policajnej správy treba zákonné zmocnenie a táto činnosť je nepretržitá, dynamická, operatívna a tvoriaca v neustále meniacich sa podmienkach. Činnosti obsahujú špecifické formy a metódy využívajú pri plnení cieľov osobitné prostriedky aj operatívneho a spravodajského charakteru. Subsystem tvoria tie správy, ktoré vykonávajú policajné alebo bezpečnostné orgány napríklad aj na úseku pobytu cudzincov.⁶ Pri aplikácii administratívnoprávnych vzťahov v uvedenej správe je nutný osobitný prístup subjektov policajnej správy. Medzi subjekty policajnej správy na tomto úseku patria policajné útvary služby hraničnej a cudzineckej polície, Slovenská informačná služba, Vojenské spravodajstvo či policajné a bezpečnostné služby členských štátov Európskej únie. Osobitne je potrebné uviesť policajné a bezpečnostné služby pridružených štátov schengenského systému.

Proces aplikácie práva má niekoľko štádií, ktorými sú interpretácia, konštrukcia, subsumcia a publikácia (rozhodnutia). V staršej literatúre proces aplikácie práva má väčšinou tri základné štádiá: zistenie skutkového stavu riešeného prípadu, zistenie právnej normy, podľa ktorej sa musí prípad riešiť a vydanie individuálneho právneho aktu. Systém aplikácie administratívnoprávnych vzťahov na úseku pobytu cudzincov sa realizuje na základe uvedených štyroch štádií z dôvodu skutočnosti, že administratívnoprávne vzťahy sú upravené vo formálnych prameňoch práva.

Interpretácia v uvedenej správe smeruje k správne mu objasneniu významu obsahu právnej normy. Súčasťou toho je poznanie právnej normy vyššej právnej sily a potvrdenie identity poznávanej právnej normy, čo totiž je právnou normou platnou a prináleží k danému systému platného práva. Ide tu predovšetkým o overenie oficiálneho textu právnej normy a ujasnenie si obsahového zmyslu textu, ktorá ako predpokladáme upravuje riešený prípad. Znamená to zo strany subjektov policajnej správy v plnej miere ovládať všetky právne normy, ktoré obsahujú administratívnoprávne vzťahy na úseku pobytu cudzincov a predpokladá správnu argumentáciu a realizáciu metód výkladu jednotlivých ustanovení právnych noriem. Jadrom konštrukcie je zisťovanie všetkých faktorov o konkrétnom prípade a

⁶ HAŠANOVÁ, Janka. BALGA, Jozef. ANDOROVÁ, Petra: Policajná správa. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. s.27-28.

skutočného stavu konkrétnej veci z toho hľadiska, či ide o právny alebo neprávny prípad, a ak ide o právny prípad, do ktorej oblasti verejného alebo súkromného práva je ho treba zaradiť. V rámci aplikácie spomenutej správy sa predpokladá, že subjekty policajnej správy budú zisťovať všetky relevantné skutočnosti v rámci svojej služobnej alebo pracovnej činnosti vplývajúce na objektívne posúdenie konkrétneho prípadu. Pri zisťovaní relevantných skutočností majú subjekty právo využívať vo svojej činnosti formy, metódy a prostriedky, ktoré sú im stanovené pri realizácii svojich kompetencií. Subsumcia je vlastná aplikácia právnej normy, pri ktorej ide o myšlienkový proces. Pri ňom porovnávame konkrétny prípad a jeho konkrétnu skutkovú podstatu so všeobecnou skutkovou podstatou vyjadrenou právnou normou, potom vyslovíme výrokom záver, ktorým tento konkrétny prípad podradíme (nepodradíme) pod právnú normu, ktorú sme interpretovali a porovnávali jej obsah s konkrétnym prípadom. Obsahom tohto myšlienkového procesu je využitie všetkých vedeckých metód predovšetkým komparácie s cieľom priradenia konkrétneho prípadu ku konkrétnemu ustanoveniu alebo ustanoveniam právnej normy s cieľom riešenia stanoveného právneho problému. Posledným štádiom aplikácie práva je publikácia (vydanie rozhodnutia) individuálneho právneho aktu.⁷ V prípade rozhodnutia vo veci samej rozlišujeme účinnosť, právoplatnosť, vykonateľnosť a výkon rozhodnutia. Rozhodnutia na úseku správy pobytu cudzincov majú výlučne listinnú podobu pokiaľ nie sú stanovené v právnej norme výnimky napríklad v súvislosti s oznámením udelenia pobytu napríklad v § 33 ods. 9 zákona o pobyte cudzincov v elektronickej podobe.

Samotnú aplikáciu administratívnoprávnych vzťahov v stanovenej správe ovplyvňujú také skutočnosti ako stabilita a dynamika právneho systému, personálny substrát subjektov policajnej správy, úroveň využívania informačných systémov, finančné zabezpečenie plnenia úloh subjektov policajnej správy, technické prostriedky a úroveň vzdelávania personálneho substrátu. V súčasnosti osobitnú pozornosť si zasluhuje možnosť využívania umelej inteligencie v činnostiach príslušníkov a zamestnancov policajných útvarov pri aplikácii administratívnoprávnych noriem upravujúcich administratívnoprávne vzťahy.

Druhy administratívnoprávnych vzťahov v oblasti správy na úseku pobytu cudzincov delíme podľa oblasti správy, a to správy policajnej (štátnej správy), podľa právneho obsahu na hmotnoprávne vzťahy (podmienky pobytu), procesnoprávne vzťahy (rozhodnutie o zaistení cudzinca) a organizačné vzťahy (realizácia leteckého tranzitu alebo policajného sprievodu).

Subsystémy administratívnoprávnych vzťahov rozdeľujeme z hľadiska realizácie vízového režimu, hľadiska pobytového konania, z hľadiska kontroly pobytového

⁷ PRUSÁK, Jozef a kol.: Vybrané kapitoly z modernej teórie štátu a práva. Bratislava: Univerzita Komenského. 1992. 153-154 s.

režimu a evidencie cudzincov, z hľadiska vydávania dokladov pre cudzincov, z hľadiska realizácie sankcií, z hľadiska spolupráce s vnútroštátnymi subjektmi, z hľadiska policajnej spolupráce a z hľadiska kontroly vstupu a výstupu cudzincov. V uvedených subsystémoch sa v plnej miere realizujú uvedené štádiá aplikácie formálnych prameňov práva upravujúcich administratívnoprávne vzťahy v súlade s princípmi právneho štátu subjektmi policajnej správy.

Záver

Systém právnych noriem upravujúcich cudzinecký režim Slovenskej republiky obsahuje komplexné postavenie cudzincov. Súčasťou týchto právnych noriem sú administratívnoprávne vzťahy, ktoré sa aplikujú systémom štátnych orgánov a inštitúcií. Z hľadiska správneho práva a správnej vedy základnými subjektmi aplikácie administratívnoprávnych vzťahov sú subjekty policajnej správy. Primárne postavenie v tomto systéme subjektov má ministerstvo vnútra a jej organizačné zložky predovšetkým policajné útvary. Z hľadiska dodržiavania základných ľudských práv slobôd cudzincov pri realizácii cudzineckého režimu je dôležitá znalosť všetkých právnych noriem príslušníkmi a pracovníkmi policajných útvarov. Z uvedeného dôvodu nezastupiteľné miesto má policajné vzdelávanie. Zvládnutie systému činností uvedenými subjektmi pri aplikácii administratívnoprávnych vzťahov na úseku správy pobytu cudzincov sa stáva neoddeliteľnou súčasťou realizácie zmluvných záväzkov vyplývajúcich pre Slovenskú republiku z prameňov medzinárodného práva, európskeho práva a únievého práva. Zároveň efektívne a racionálne riadenie uvedeného subsystému policajnej správy sa môže účinne podieľať na eliminácii nelegálnej medzinárodnej migrácie osôb v európskom regióne.

Zoznam použitej literatúry

1. GERLOCH, Aleš: Teórie práva. 8. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. 341 s. ISBN 978-80-7380-838-9
2. HAŠANOVÁ, Janka. BALGA, Jozef. ANDOROVÁ, Petra: Policajná správa. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. 350 s. ISBN 978-80-7380-910-2.
3. KOPECKÝ, Martin: Správní právo. Obecná část. 2. vydání. Praha: C.H.Beck, 2021. 573 s. ISBN 978-80-7400-820-7
4. PRUSÁK, Jozef.: Teória práva. České Budějovice : Kaligram, 2023, 644 s. ISBN 978-80-8224-006-4
5. PRUSÁK, Jozef. a kol. Vybrané kapitoly z modernej teórie štátu a práva. Bratislava: Univerzita Komenského. 1992. 187 s. ISBN 80-223-0344-5
6. VRABKO, Marián a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2025. 344 s. ISBN 978-80-8232-068-1

Kontaktné údaje

prof. Dr. Jozef Balga, PhD.

jozef.balga@akademiapz.sk

Katedra správneho práva Akadémie Policajného zboru v Bratislave

ZJEDNODUŠENÉ PROCESY V ROZHODOVÁNÍ VYSOKÝCH ŠKOL

SIMPLIFIED PROCEDURES IN HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS DECISION-MAKING

Jana Jurníková¹

Abstrakt: Příspěvek se věnuje právním institutům, jejichž cílem je zjednodušit rozhodovací procesy vedené vysokými školami. Pozornost je zaměřena zejména na roli elektronického informačního systému jako jednoho z nástrojů, který může usnadnit nejen samotné rozhodování vysoké školy. Významnou úlohu sehraává při vedení studijní evidence, avšak využitelnost nachází i v dalších oblastech činnosti vysoké školy, zejména v řízeních týkajících se studijní agendy. S tím souvisí i otázka komunikace mezi studentem a vysokou školou. Cílem příspěvku není podat podrobnou analýzu jednotlivých právních institutů, ale upozornit jak na přínosy, tak i na možná rizika spojená se zjednodušováním procesů.

Klíčové slová: vysoká škola, správní řízení, elektronický informační systém vysoké školy, doručování

Abstract: This paper explores legal instruments designed to streamline decision-making processes within higher education institutions. Particular attention is devoted to the role of electronic information systems as key tools for enhancing institutional efficiency. While these systems are essential for maintaining accurate study records, their relevance extends to a wide range of administrative procedures, especially those involving student affairs. Their use also raises important questions concerning the nature and reliability of communication between universities and students. Rather than providing a detailed analysis of each individual legal instrument, the paper aims to identify and reflect on the advantages as well as the potential risks associated with the simplification of administrative and decision-making processes.

Key words: university; administrative procedure; university electronic information system; student affairs, service in administrative procedures

¹ Právnická fakulta Masarykovy univerzity, katedra správní vědy a správního práva

Úvod

Mezi současné výzvy veřejné správy náleží implementace různých postupů a procesů, jejichž cílem je procesy vedené orgány veřejné správy zjednodušit a učinit je více efektivními. Tato výzva míří i na prostředí vysokých škol. Taktéž na jejich úrovni je vedena celá řada procesů, které si bezpochyby zaslouží pozornost z hlediska jejich možných změn tak, aby byly více efektivnější jak pro své adresáty, tak i pro administrativu dané vysoké školy. Vysoká škola je součástí celé řady vztahů - tyto se mohou uskutečňovat mezi ní a státními orgány, typicky ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, či Národním akreditačním úřadem pro terciální vzdělávání, či může jít o procesy uvnitř struktury dané vysoké školy, např. na úrovni jednotlivých orgánů vysoké školy, či mezi ní a členy akademické a zaměstnanci. Tímto není jejich výčet bezpochyby úplný.

Zajímavou oblastí procesů probíhajících na úrovni vysoké školy je rozhodování o právech a povinnostech studentů dané vysoké školy. Student je součástí příslušné akademické obce a zákon o vysokých školách² zakládá vysoké škole oprávnění rozhodovat o jeho právech či povinnostech.³ Zákon o vysokých školách v § 6 výslovně uvádí, že rozhodování o právech a povinnostech studentů veřejné vysoké školy náleží do její samosprávné působnosti. Následně § 68 upravuje tzv. typová rozhodnutí o právech a povinnostech studentů vysoké školy. Připomeňme, že vysoká škola, resp. její orgán, který rozhoduje, zde vystupuje jako nositel pravomoci a vysoká škola tedy při rozhodování o studijních záležitostech vystupuje jako vykonavatel veřejné správy.⁴

Účastníkem těchto řízení je student, který je zároveň součástí akademické obce dané vysoké školy⁵, a k vedení řízení je příslušný některý z jejích orgánů, typicky děkan nebo rektor.

Právě tato „blízkost“ jednotlivých subjektů je jedním z důvodů pro zjednodušení celé řady procesů. Příslušné postupy však musí nastavit zákonodárce, v řadě případů se tak musí díť i cestou vnitřních předpisů vysoké školy. Pravdou je, že v řadě případů vysoká škola či fakulta právě s odkazem na to učinit postupy co nejméně složitými překračuje pravidla dané zákonem či jejími vnitřními předpisy. Takové jednání vysoké školy nebo fakulty lze označit za nezákonné a účastník (student) může v případě

² Zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (dále jen zákon o vysokých školách)

³ Dále JURNÍKOVÁ, Jana. Rozhodnutí vysokých škol a jejich soudní přezkum. Správní právo. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2024, roč. 2024, č. 3, s. 185-197. ISSN 0139-6005.

⁴ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 1/2009 (dostupné na <https://www.nssoud.cz>)

⁵ Srov. Jurníková, J., Hejč, D., Potěšil, L., Rigel, F., Smrčka, J., Solak, D., Svoboda, T. Zákon o vysokých školách. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025 – komentář k § 3

nezákonného rozhodnutí či rozhodování využít možnosti podání odvolání či následně žaloby ve správním soudnictví.

Zjednodušené postupy v řízení o ukončení studia

Podívejme se nyní na některé vybrané instituty, které mají za cíl řízení vedené vysokou školou zjednodušit. V řadě případů je využívána existence tzv. elektronického informačního systému vysoké školy. Tento představují komplexní softwarové řešení pro správu jak studijní, tak i administrativní a akademické agendy, včetně možnosti sdílení studijních materiálů či e-learningu.⁶ Tento systém obsahuje nejen celou řadu údajů, ale slouží i ke komunikaci mezi vysokou školou či fakultou a studentem, v případě přijímacího řízení s uchazeči. Jednoznačně se tedy nabízí jeho využití v řízeních vedených vysokou školou či fakultou.

Jak již bylo řečeno, zákon o vysokých školách upravuje rozhodování o právech a povinnostech studentů vysoké školy především v § 68, přičemž platí, že se zde subsidiárně uplatní správní řád⁷. Jedním z typů řízení vedeného vysokou školou či fakultou je řízení o ukončení studia⁸ pro nesplnění požadavků vyplývajících ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu (dále jen rozhodnutí o ukončení studia).⁹ Řízení je zahajováno z moci úřední a při zahájení řízení by bylo třeba postupovat dle § 46 správního řádu a studentovi doručit oznámení o zahájení řízení. Zákon o vysokých školách však umožňuje namísto oznámení o zahájení řízení učinit přímo výzvu vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, která je prvním úkonem v daném řízení. Doručením výzvy se student dozví, že je zahájeno řízení o ukončení studia, je seznámen s důvody jeho zahájení, a ve lhůtě dané ve výzvě má možnost se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit. Zpravidla jediným podkladem pro zahájení řízení budou údaje vedené ve studijní evidenci, ze kterých vyplývá, že student nesplnil požadované podmínky. Jedná se o odlišný postup oproti situaci, kdy zákon o vysokých školách přímo umožňuje vydání rozhodnutí jako prvního úkonu ve správním řízení, byť shodně jako v případě zahájení řízení doručením výzvy i v tomto případě není řízení zahajováno oznámením o zahájení řízení. V řízení, ve kterém je prvním úkonem přímo vydání rozhodnutí, není prováděno klasické dokazování a není dán ani prostor pro vyjádření se účastníků k podkladům pro vydání rozhodnutí.¹⁰

⁶ Jako příklad lze uvést IS MUNI či STAG.

⁷ Zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen správní řád)

⁸ Srov. § 56 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách, dle kterého se studium ukončuje, nesplní-li student požadavky vyplývající ze studijního programu podle studijního a zkušebního řádu

⁹ Srov. § 68 odst. 1 písm. g) zákona o vysokých školách

¹⁰ Situace, kdy je prvním úkonem v řízení přímo vydání rozhodnutí, upravuje i správní řád. Např. v případě uložení pořádkové pokuty dle § 62 správního řádu je prvním úkonem v řízení vydání rozhodnutí. Dalším příkladem dle správního řádu je zkrácené přezkumné řízení (§ 98 správního řádu), správní řád zde nastavuje podmínky, za kterých lze zkrácené přezkumné řízení uplatnit. Srov.

V okamžiku doručení výzvy se student stává účastníkem řízení a je oprávněn se k podkladům pro vydání rozhodnutí vyjádřit. Teprve následně, na základě posouzení skutkového stavu věci, bude vydáno rozhodnutí. I když účastník řízení (student) lhůtu k vyjádření se k podkladům nevyužije a bude vydáno rozhodnutí o ukončení studia, má právo podat odvolání, ve kterém může uvádět skutečnosti či návrhy na provedení důkazů. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, dle kterého k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se nepřihlídně jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve, se zde neuplatní.¹¹ Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, „zásada koncentrace řízení ve smyslu § 82 odst. 4 správního řádu je opodstatněná zejména v případech, kde se jedná o řízení zahajovaná na návrh účastníka řízení“¹².

Zákon o vysokých školách umožňuje doručení výzvy prostřednictvím elektronického informačního systému, což celý proces výrazně urychlí. Tato forma doručení je aplikovatelná přímo na základě zákona o vysokých školách, není tedy třeba další úpravy ve vnitřních předpisech vysoké školy.

Je třeba si uvědomit, že pravomocným rozhodnutím o ukončení studia přestává být účastník řízení studentem v příslušném studijním programu a pokud není ke studiu zapsán v jiném studijním programu, nemá již oprávnění spojená se statutem studenta. Účinky rozhodnutí mohou výrazně zasáhnout do právní sféry účastníka. V některých případech zákonodárce spojuje absolvování příslušného studijního programu s možností vykonávat určité povolání, ukončením studia tedy daná osoba ztrácí také možnost v budoucnu toto povolání vykonávat. Byť zákonodárce umožňuje v řízení o ukončení studia využít „zkráceného“ postupu a zahájit řízení přímo na základě výzvy, je třeba v následující fázi řízení pečlivě zvážit, zda je zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to především za situace, kdy student využil svého práva a vyjádřil se k podkladům pro vydání rozhodnutí. Na skutečnosti tvrzené ve vyjádření musí reagovat rozhodnutí a vypořádat se s nimi v odůvodnění.

Doručování studentům a uchazečům

Elektronický informační systém vysoké školy má svoje uplatnění taktéž v případě doručování písemností vyhotovených vysokou školou. Na doručování se vztahuje

KOPECKÝ, Martin, Josef STAŠA, Jana BALOUNOVÁ, Jan MALAST, Olga POUPEROVÁ, Pavel KOPECKÝ a Zuzana ADAMUSOVÁ. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-422-4. str. 345 a 529.

¹¹ K výkladu § 82 odst. 4 správního řádu srov. JEMELKA, Luboš, Klára PONDĚLÍČKOVÁ a David BOHADLO. *Správní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-932-7.

¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 1 As 114/2012. dostupný <https://www.nssoud.cz>

právní úprava daná správním řádem, zákon o vysokých školách však za splnění určitých podmínek umožňuje postup odlišný. Již právní úprava daná § 69a zákona o vysokých školách před jeho novelizací¹³ umožňovala za určitých podmínek doručovat rozhodnutí prostřednictvím elektronického informačního systému vysoké školy. Tento způsob byl využitelný vždy u rozhodnutí o stipendiu, v dalších případech, jako je řízení o povolení mimořádného opravného termínu zkoušky, nebo opakování částí studia, nebo uznání zkoušek či jiných studijních povinností, bylo možné takto doručovat pouze rozhodnutí, kterým bylo žádosti vyhověno. Pro ostatní případy již možnost doručovat elektronickým informačním systémem dána nebyla a bylo tedy třeba doručovat dle pravidel daných správním řádem.

Zákon o vysokých školách taktéž umožňoval využití tohoto způsobu doručování v případě přijímacího řízení, avšak pouze za podmínky, že se jedná o vyhovění žádosti o přijetí ke studiu. Rozhodnutí o nepřijetí ke studiu tedy tímto způsobem doručovány být nemohly, byť z pohledu vysoké školy je právě možnost využití doručování prostřednictvím elektronického informačního systému v případě neúspěšných uchazečů spojena s daleko vyššími náklady, a to vzhledem k jejich mnohdy vysokým počtům. V praxi se objevovaly situace, kdy vysoké školy doručovaly i rozhodnutí o nepřijetí ke studiu prostřednictvím svých elektronických informačních systémů a tím porušovaly pravidla daná zákonem o vysokých školách. Nutno konstatovat, že argumentace efektivnějšího způsobu doručování jen obtížně obstojí ve střetu se zásadou zákonnosti.

Samotné využití elektronického informačního systému pro doručování zákon sice umožňoval, ale aplikaci tohoto ustanovení podmiňoval jeho úpravou ve vnitřním předpise dané vysoké školy.

Novela zákona o vysokých školách na požadavky vysokých škol reagovala a možnost využití elektronického informačního systému pro doručování jak studentům, tak i uchazečům, již nespojuje s podmínkou kladných rozhodnutí. Nově je tedy možné doručovat písemnosti jak v přijímacím řízení, tak v rámci řízení vedených dle § 68 zákona o vysokých školách či v případě rozhodnutí o přestupu prostřednictvím elektronického informačního systému. Tento způsob doručování je opět podmíněn úpravou ve vnitřním předpise vysoké školy. Tímto předpisem je obvykle statut vysoké školy¹⁴, doručování může být upraveno i ve studijním a zkušebním řádu. Doručovat písemnosti s využitím elektronického informačního systému není vysoká škola tedy oprávněna přímo na základě zákona o vysokých školách, ale je třeba, aby

¹³ Zákon č. 52/2025 Sb. kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony (účinnost od 1. března 2025)

¹⁴ Pro soukromé vysoké školy je povinnost upravit pravidla doručování písemností studentům, uchazečům o studium a osobám s přerušným studiem ve statutu stanovena v § 41 odst. 3 písm.l) zákona o vysokých školách.

tento způsob doručování byl odsouhlasen na úrovni dané příslušnou vysokou školou. Vzhledem ke skutečnosti, že § 69a zákona hovoří přímo o vnitřním předpise vysoké školy, bude tento schvalován akademickým senátem¹⁵ a je tedy třeba získat konsensus napříč akademickou obcí, tj. získat podporu jak u akademických pracovníků, tak i studentů. Obvykle tato úprava doručování písemností ve vnitřních předpisech nebývá vnímána ze strany akademické obce jako problémová. Samotným přijetím vnitřního předpisu však právo doručovat prostřednictvím elektronického informačního systému nevzniká, je třeba jeho registrace u ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, teprve poté může nabýt účinnosti. Stěžejním předpokladem využití možnosti doručování písemností prostřednictvím elektronického informačního systému je samotná existence funkčního elektronického informačního systému vysoké školy. V některých případech sami vysoké školy tento systém vyvinuly a dále se věnují jeho rozvíjení o nové aplikace. Výhodou je rychlá reakce na potřeby vysokoškolského prostředí, včetně komunikace se studenty či uchazeči.

Mezi výhody doručování prostřednictvím elektronického informačního systému náleží především jeho efektivnost, pokud jde o vynaložené náklady ve srovnání s doručováním prostřednictvím provozovatele poštovních služeb. Další výhodou je jeho spolehlivost, kdy je z elektronického informačního systému jednoznačně identifikovatelné, zda k přečtení písemnosti studentem došlo a kdy se tomu tak stalo. Vysoká škola tedy nemusí řešit situace, které plynou z „nekvalitního“ poskytování služeb externím subjektem. Za zmínku stojí taktéž rychlost tohoto způsobu doručování v zásadě rovnající se využití doručování prostřednictvím datové schránky, a jednotný postup při doručování, kdy vysoká škola či fakulta není vázána adresou pro doručování či adresou datové schránky.

Pokud jde o schopnost orientace v prostředí elektronického informačního systému, ta je v případě studentů na dobré úrovni, a to vzhledem ke skutečnosti, že v daném prostředí je spravována taktéž studijní evidence či jiné studijní záležitosti, problém může nastat v případě přijímacího řízení, kdy pro uchazeče nemusí být prostředí elektronického informačního systému známé a mohou se v něm hůře orientovat. V takovém případě pomohou různé návody, jak uchazeči mohou založit e-přihlášku a jak s nimi bude dále vysoká škola komunikovat.¹⁶

Doručování prostřednictvím elektronického informačního systému se může dostat do střetu s pravidly pro doručování do datové schránky. Již právní úprava daná zákonem o vysokých školách před jeho novelizací stanovila v § 63 odst. 3 studentům povinnost

¹⁵ Srov. § 9 odst. 1 písm.b) zákona o vysokých školách

¹⁶ Dle § 69 odst. 2 zákona o vysokých školách je vysoká škola nebo fakulta povinna zveřejnit informaci o způsobu doručování prostřednictvím elektronického informačního systému společně se vyhlášenými podmínkami přijímacího řízení dle 49 odst. 5 zákona.

hlásit vysoké škole nebo její fakultě, na které je zapsán, adresu určenou pro doručování nebo adresu svojí datové schránky. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud, „vysoká škola není povinna aktivně zjišťovat, zda má student zřízenou datovou schránku. Pokud student v rozporu s § 63 odst. 3 písm. b) nesdělí vysoké škole adresu své datové schránky, může mu vysoká škola doručovat písemnosti prostřednictvím provozovatele poštovních služeb.“ Oproti úpravě dané správním řádem je tedy účastník řízení zatížen povinností informovat vysokou školu o existenci datové schránky a projevit tak vůli, aby byly písemnosti doručovány právě touto formou. (srov. NSS sp.zn.3 As 293/2023).¹⁷

Současná právní úprava však ve vztahu k datovým schránkám stanoví nová pravidla. I když zůstává povinnost studenta hlásit vysoké škole nebo její fakultě adresu pro doručování nebo adresu svojí datové schránky, není vysoká škola povinna písemnosti do datové schránky doručovat za situace, kdy je ve vnitřním předpise upraveno doručování písemností prostřednictvím elektronického informačního systému. Zákonodárce tak upřednostnil doručování písemností prostřednictvím elektronického informačního systému před doručováním do datové schránky. Adresa pro doručování či adresa datové schránky je tedy podstatná pouze tehdy, když vysoká škola nemá upraveno doručování prostřednictvím elektronického informačního systému.

Podání učiněné prostřednictvím elektronického informačního systému

Novela zákona o vysokých školách umožnila nejen doručování písemností prostřednictvím elektronického informačního systému, ale také nově upravila možnost činit touto formou podání. V zásadě tak reagovala na stávající stav, kdy řada podání studentů byla činěna elektronicky, ovšem bez jeho podpisu. Opět k aktivaci tohoto postupu je třeba vnitřní předpis vysoké školy, který stanoví, že podání k vysoké škole může být učiněno pouze prostřednictvím elektronického informačního systému. Podstatné je, že zákonodárce stanoví, že takovéto podání se považuje za podepsané. Shodně jako v případě doručování písemností prostřednictvím elektronického informačního systému se tato koncepce právní úpravy opírá o skutečnost, že vstup do tohoto systému je podmíněn užitím hesla, obdobně jako v případě datových schránek.

Tento způsob podání může být stanoven i v případě přijímacího řízení, pak je ovšem třeba o něm informovat ve vyhlášených podmínkách přijímacího řízení dle § 49 odst. 5 zákona o vysokých školách. Typicky se bude jednat o e-přihlášky a doložení dalších potřebných dokladů dle stanovených podmínek.

¹⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 2. 2024, sp. zn. 3 As 293/2023, dostupný z dostupný <https://www.nssoud.cz>

Závěr

Taktéž v oblasti vysokého školství lze dlouhodobě pozorovat snahy o hledání způsobů, jak rozhodování učít efektivněji při dodržení zásady legality. V řadě případů je tato překračována, a ne vždy se tak děje ve prospěch členů akademické obce či uchazečů o studium. Zákonodárce vysokým školám nabízí některé zjednodušené postupy, a jejich využití váže na úpravu danou vnitřními předpisy. Pokud jde o rozhodování o právech a povinnostech studentů a uchazečů, vysoké školy či fakulty se zde subsidiárně řídí správním řádem, což ne vždy je pro řešení daných situací vhodné. Stejně jako v jiném prostředí veřejné správy i v případě řízení vedených vysokými školami lze uvažovat o automatizaci rozhodování. Řada řízení vedených vysokými školami probíhá bez nutnosti správního uvážení; rozhodnutí jsou opřena o údaje evidované v elektronických informačních systémech, dokazování se neprovádí a skutkový stav je zpravidla nesporný.¹⁸ Typicky mezi takovata řízení můžeme zařadit řízení o přiznání prospěchových stipendií či za vynikající studijní výsledky, nebo rozhodnutí o poplatku spojeného se studiem. Tato řízení bývají zahajována z moci úřední a dle zákona o vysokých školách je vydané rozhodnutí prvním úkonem v řízení.

Tato konstrukce vytváří příznivé podmínky pro další rozvoj automatizace, avšak zároveň klade vysoké nároky na přesnost vnitřních předpisů a transparentnost užitých algoritmických postupů.

Zoznam použitej literatúry

1. JURNÍKOVÁ, Jana. Rozhodnutí vysokých škol a jejich soudní přezkum. *Správní právo*, 2024, č. 3, s. 185–197. ISSN 0139-6005.
2. JURNÍKOVÁ, J.; HEJČ, D.; POTĚŠIL, L.; RIGEL, F.; SMRČKA, J.; SOLAK, D.; SVOBODA, T. *Zákon o vysokých školách. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025.
3. KOPECKÝ, Martin; STAŠA, Josef; BALOUNOVÁ, Jana; MALAST, Jan; POUPEROVÁ, Olga; KOPECKÝ, Pavel; ADAMUSOVÁ, Zuzana. *Správní řád. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-7676-422-4.
4. JEMELKA, Luboš; PONDĚLÍČKOVÁ, Klára; BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 7. vydání. Praha: C. H. Beck, 2023. ISBN 978-80-7400-932-7.

¹⁸ K automatizace rozhodování a vazba na správní uvážení srov. např. VESELÁ, Nina. *Automatizace rozhodování správních orgánů s využitím umělé inteligence: Příležitosti a limity*. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2025. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/204639>

5. VESELÁ, Nina. *Automatizace rozhodování správních orgánů s využitím umělé inteligence: Příležitosti a limity*. Diplomová práce. Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2025. Dostupné z: <https://dspace.cuni.cz/handle/20.500.11956/204639>
6. Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
8. Zákon č. 52/2025 Sb., kterým se mění zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách
9. Nejvyšší správní soud, rozsudek ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 1 As 114/2012.
10. Nejvyšší správní soud, rozsudek ze dne 17.12. 2009, sp. zn. 9 As 1/2009.
11. Nejvyšší správní soud, rozsudek ze dne 13. 2. 2024, sp. zn. 3 As 293/2023.

Kontaktné údaje

JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.

Jana.Jurnikova@law.muni.cz

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

ROZHODNUTIA SPRÁVNÝCH SÚDOV AKO PRAMENE SPRÁVNEHO PRÁVA¹

DECISIONS OF ADMINISTRATIVE COURTS AS SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW

Janka Hašanová²

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá skúmaním rozhodnutí správnych súdov z pohľadu ich záväznosti pre výkon verejnej správy. Zameria sa na analýzu a komparáciu učebníc správneho práva v častiach, v ktorých autori rozoberajú pramene práva. Sústreďí sa na zovšeobecnenie, či rozhodnutia správnych súdov možno alebo nemožno považovať za záväzný prameň správneho práva, ktorý je orgán verejnej správy povinný poznať a aplikovať.

Kľúčové slová: pramene správneho práva, rozhodnutia správnych súdov, judikát, precedens

Abstract: The article deals with the examination of administrative court decisions from the perspective of their binding nature for the exercise of public administration. It focuses on the analysis and comparison of administrative law textbooks in the sections where the authors discuss the sources of law. It concentrates on generalizing whether the decisions of administrative courts can or cannot be considered a binding source of administrative law that a public administration authorities is obliged to know and apply.

Key words: sources of administrative law, decisions of administrative courts, case law, precedent

Úvod

Téma prameňov správneho práva, teda záväzných zdrojov pre postup vykonávateľov verejnej správy i adresátov výkonu verejnej správy, je neustále aktuálna, keďže ide o kľúčovú problematiku správneho práva. Aj v tejto dôležitej téme sú však názorové rozdiely, ktoré by bolo vhodné určitými spoločnými diskusiami, argumentáciou

¹ Tento príspevok bol spracovaný ako výstup vedeckovýskumnej úlohy č. 274 realizovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave s názvom „Vplyv rozhodnutí súdov na bezpečnostnoprávnu činnosť Policajného zboru vo verejnej správe“.

² Akadémia Policajného zboru v Bratislave.

a možno aj prostredníctvom názorových kompromisov ustáliť tak, aby v rámci prístupu k výkladu prameňov správneho práva vo vedeckých publikáciách, učebniciach, či skriptách, nevznikali diametrálne odlišnosti. Bolo by nesmierne žiaduce, keby sa authority, venujúce sa teoretickým aspektom prameňov správneho práva, vedeli dohodnúť, ktorou cestou sa bude veda správneho práva uberať v otázke vymedzenia záväzných prameňov správneho práva. Ak by sme sa vedeli zhodnúť na všeobecne akceptovanom delení, mohla by sa dosiahnuť väčšia právna istota nielen z hľadiska výučby predmetu správneho práva, ale aj z hľadiska následnej aplikácie prameňov správneho práva pri výkone verejnej správy.

V príspevku sa budem najprv venovať rozhodnutiam súdnej moci, ktorá zaujala stanovisko k záväznosti rozhodnutí súdov v Slovenskej republike. Predovšetkým sa však sústredím na analýzu a komparáciu vybraných učebníc zo správneho práva – všeobecnej časti, a to z pohľadu delenia prameňov správneho práva so zameraním na časť prameňov práva, ktorá sa venuje rozhodnutiam správnych súdov. Uvediem, ktorí autori považujú tento zdroj za záväzný prameň správneho práva a vymedzím autorov, ktorí rozhodnutia správnych súdov za záväzný prameň práva nepovažujú. V takom prípade by interpretácia rozhodnutí správnych súdov mohla byť chápaná ako dôležitá výkladová metóda napomáhajúca riadnemu a zákonnému výkonu verejnej správy.

V závere sa pokúsím zistenia zovšeobecniť a poskytnúť názor, či rozhodnutia správnych súdov sú alebo nie sú záväzným prameňom správneho práva.

*Pod prameňom správneho práva rozumieme zdroj práva, t. j. zdroj, v ktorom sú uvedené všeobecne záväzné pravidlá správania sa upravujúce vzťahy v oblasti verejnej správy.*³

Pramene správneho práva sú záväzným podkladom pre výkon verejnej správy.

Materiálne pramene správneho práva sú skutočnosti, ktoré ovplyvňujú obsah formálnych prameňov správneho práva (historické udalosti, pandémia Covid-19, sociálna politika štátu, náboženstvo, morálka, bohatstvo štátu, atď.).

Gnozeologickými prameňmi správneho práva sú zdroje poznania práva, medzi ktoré patrí okrem materiálnych a formálnych prameňov napr. aj právna literatúra, dokumentácia legislatívneho procesu, vedecké projekty a výskumy zaoberajúce sa problematickými inštitútmi a javmi.⁴

Teleologické pramene správneho práva sú charakteristické systémom usmernení spoločnosti na základe požiadaviek konkrétnych subjektov (záujmové skupiny, nátlakové skupiny), podmienené vopred určenými a následne realizovanými právnymi vzťahmi, ktorých účelom je zabezpečenie vyhovujúceho právneho stavu

³ KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 39.

⁴ BALGA, J. Policajné právo. In: HAŠANOVÁ, J., BALGA, J. ANDOROVÁ, P. Policajná správa. 3. aktualizované vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023, s. 46.

pre tieto subjekty v podobe získania konkrétnej formy moci v štáte (štátna moc, ekonomická moc). Po stránke formálnej sú prameňmi vyhlásenia, memorandá, výzvy, v ktorých sú požiadavky konkrétnych skupín spoločnosti.⁵

Formálnymi prameňmi správneho práva sa rozumejú vonkajšie formy, v ktorých sa vyskytuje normatívny obsah všeobecne záväzných pravidiel správania sa osôb vo verejnej správe. Formálnym prameňom správneho práva je ten prameň, ktorý obsahuje aspoň jednu normu správneho práva prijatú subjektom na to splnomocneným ústavou alebo zákonom za predpokladu, že daná norma bola vyhlásená (uverejnená) predpísaným spôsobom (v úradnom publikačnom nástroji) vo forme uznanej štátom.

V ďalšom texte sa budem zaoberať formálnymi prameňmi správneho práva a budem uvažovať nad tým, či súdne rozhodnutia sú alebo nie sú formálnym prameňom správneho práva.

Názory na záväznosť rozhodnutí súdov v rozhodnutiach súdov Slovenskej republiky

Ak uvažujeme nad rozhodnutím správnych súdov, ako záväzným prameňom správneho práva, je nutné nahliadnuť do samotnej rozhodovacej činnosti súdov a vychádzať z rozhodnutí, ktoré sa touto problematikou zaoberali. Primárnym súdnym orgánom, ktorého názor na skúmanú problematiku má najvyššiu relevanciu, je Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len "ústavný súd"), ktorý vo svojich rozhodnutiach formuloval užitočné závery. Napr. v rozhodnutiach sp. zn. I. ÚS 87/93, PL ÚS 16/95, II. ÚS 80/99, III. ÚS 356/06, IV. ÚS 209/2010, PL ÚS 21/00) konštatoval, že obsahom princípu právneho štátu je vytvorenie istoty, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď. Ústavný súd vo svojej judikatúre ďalej uvádza, že rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť prítomné v každom rozhodnutí orgánu verejnej moci, a to tak v oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva. Diametrálne odlišná rozhodovacia činnosť všeobecného súdu o tej istej otázke za rovnakej alebo analogickej situácie, pokiaľ ju nemožno objektívne rozumne odôvodniť, je ústavne neudržateľná.

Obdobný postoj ústavný súd uvádza vo svojom rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 691/2013: *„Ústavný súd v tejto súvislosti poukazuje na svoj právny názor, podľa ktorého právne závery všeobecných súdov obsiahnuté v rozhodnutiach vo veci samej nemajú charakter precedensu, ktorý by ostatných sudcov rozhodujúcich v obdobných veciach zaväzoval rozhodnúť identicky, napriek tomu protichodné právne závery vyslovené v analogických prípadoch neprispievajú k naplneniu hlavného účelu princípu právnej istoty ani k dôvere*

⁵ BALGA, J. Policajné právo. In: HAŠANOVÁ, J., BALGA, J. ANDOROVÁ, P. Policajná správa. 3. aktualizované vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2023. s. 44.

v spravodlivé súdne konanie (obdobne napr. IV. ÚS 49/06, III. ÚS 300/06). Z rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva *Beian v. Rumunsko* (č. 1) zo 6. decembra 2007 vyplýva, že rozdielna judikatúra v skutkovo rovnakých, prípadne podobných veciach je prirodzenou súčasťou vnútroštátneho súdneho systému (v zásade každého súdneho systému, ktorý nie je založený na precedensoch ako prameňoch práva). K rozdielnej judikatúre prirodzene dochádza aj na úrovni najvyššej súdnej inštalácie. Z hľadiska princípu právnej istoty je ale dôležité, aby najvyššia súdna inštalácia pôsobila ako regulátor konfliktov judikatúry a aby uplatňovala mechanizmus, ktorý zjednotí rozdielne právne názory súdov v skutkovo rovnakých alebo podobných veciach. Ústavný súd vo vzťahu k tejto námietke sťažovateľky považuje za potrebné zopakovať svoj ustálený právny názor, podľa ktorého mu neprislúcha zjednocovať in abstracto judikatúru všeobecných súdov, a suplovať tak poslanie, ktoré zákon č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [§ 8 ods. 3, § 20 ods. 1 písm. b), § 21, § 22 a § 23 ods. 1 písm. b)] zveruje práve Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky (resp. jeho plénu a kolégiám), keď mu okrem iných priznáva aj právomoc zaujímať stanoviská k zjednocovaniu výkladu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov (m. m. I. ÚS 17/01, IV. ÚS 267/05). Práve plénum a kolégiá Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sú oprávnené odstraňovať nejednotnosť výkladu zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov tak, aby sa chránili okrem iného aj legitímne očakávania účastníkov súdnych konaní."

Názory na záväznosť súdnych rozhodnutí ako návod na ich aplikáciu súdmi nižšieho stupňa nájdeme aj v rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“). Napr. v uznesení najvyššieho súdu sp. zn. 7 Cdo 136/2013 sa uvádza, že "...favorizácia inej právoplatne skončenej veci nemá v podmienkach Slovenskej republiky všeobecnú (precedenčnú) záväznosť, nemá v nepublikovanej podobe v Zbierke stanovísk a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky (ďalej len "Zbierka stanovísk") ani faktickú "záväznosť" pre iné - podobné prípady prejednávané súdmi, i keď v zložitých prípadoch (hard case) ju možno ako odkazovú metódu (stare decisis) používať pri odôvodňovaní súdnych rozhodnutí".⁶

V slovenských pomeroch v poslednej dobe badať pokusy o odkazy na judikatúru, precedensy, či konštantnú rozhodovaciu činnosť súdov, ako na záväzný prameň práva, ktorý je správny orgán povinný poznať, akceptovať a zahrnúť do svojho rozhodnutia, či explicitne rozhodnúť výlučne na základe znalosti rozhodnutí súdov. Pojem judikatúra sa stal prirodzenou súčasťou právneho jazyka a právnici veľmi radi poukazujú na konštantnú judikatúru. Ich argumentácie sa však rôznia. Nie je neobvyklé, že sa odkazuje na "ustálenú judikatúru" okresného súdu, čomu napomáha

⁶ MORAVČÍKOVÁ, A. Postavenie a povaha judikatúry v novej procesnej právnej úprave. In: Právny obzor. roč. 99, č. 4, 2016, s. 266 - 267.

aj povinné zverejňovanie rozhodnutí súdov všetkých stupňov v elektronických informačných právnych systémoch, resp. v publikovaných výberoch.⁷

Pojem judikatúra síce v sebe nesie prvok označenia súdneho rozhodnutia všeobecne, v súvislosti s jeho správnym použitím v argumentácii smerovanej k dosiahnutiu účelu zjednotenia určitého právneho názoru na spornú vec, avšak v našom právnom prostredí možno v kontexte judikatúry hovoriť výlučne o rozhodnutiach ústavného súdu, najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“). Judikatúra týchto súdov plní do určitej miery funkciu precedensu tak, ako ho poznáme v systéme angloamerického práva, teda rozhodnutia, ktoré má povahu záväznosti pre právnu úvahu súdov nižšieho stupňa pri posudzovaní skutkovo obdobnej veci.⁸ Otázne však zostáva, či sú také rozhodnutia záväzné len pre súdy alebo aj pre správne orgány.

Právni zástupcovia sa mnohokrát domáhajú zachovania právnej istoty poukazovaním na "ustálenú, či konštantnú judikatúru" a žiadajú, aby sa povinne zohľadnila určitá právna veta (často vytrhnutá z kontextu rozhodnutia), hoci nerešpektujú (v mnohých prípadoch úmyselne) nemožnosť jej aplikácie vzhľadom na odlišný skutkový stav preskúmvanej veci. Je neprípustné aplikovať znenie právnych viet "bezhlavo" - bez precízneho porovnania skutkových okolností v judikovanej veci s dôvodením povinnosti priamej aplikácie judikátu na vec prejednávanú.⁹ Právna argumentácia potom navodzuje dojem, že súd "prelomil" ustálenú judikatúru bez dostatočného odôvodnenia, a teda jeho rozhodnutie trpí vadou, ktorú je potrebné odstrániť. Právna argumentácia poukazom na tzv. ustálenú alebo konštantnú judikatúru musí spočívať na skutočne ustálenej judikatúre, teda na dostatočne všeobecných rozhodnutiach, ktoré sa bez výhrad na prejednávanú vec môžu a majú aplikovať. Nesmierne dôležitá je v takom prípade precízna aplikácia totožnosti alebo aspoň veľmi blízkej podobnosti skutkových okolností použitého judikátu, bez vytrhávania viet z odôvodnenia rozhodnutia podľa toho, ako sa to práve hodí do argumentácie toho ktorého účastníka.¹⁰

Za ustálenú judikatúru pre účely jej záväznosti a potreby odôvodnenia odchýlenia sa od takéhoto záväzného názoru súdu má významnú hodnotu aj to, či bolo takéto rozhodnutie publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej

⁷ MORAVČÍKOVÁ, A. Judikatúra a pojem ustálená rozhodovacia prax. In: Bulletin slovenskej advokácie, č. 11, 2016, s. 27 - 28.

⁸ MORAVČÍKOVÁ, A. Judikatúra a pojem ustálená rozhodovacia prax. In: Bulletin slovenskej advokácie, č. 11, 2016, s. 27 - 28.

⁹ JAKUBČO, J., KANÁROK, I. Aplikácia práva a odôvodnenie súdnych rozhodnutí. Dny práva 2010/Days of Law, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010. Zdroj: <http://www.law.muni.cz/content/es/proceedings/>.

¹⁰ MORAVČÍKOVÁ, A. Postavenie a povaha judikatúry v novej procesnej právnej úprave. In: Právny obzor. roč. 99, č. 4, 2016, s. 265 - 266.

republiky, Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky alebo v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky, teda bolo odsúhlasené príslušným kolégiom, pripomenované predpokladaným spôsobom a je tak považované za súčasť ustálenej judikatúry v obdobných veciach. Pokiaľ rozhodnutie publikované nebolo, o jeho judikátornej záväznosti možno hovoriť, až pokiaľ v ňom formulovaný právny názor bol opakovane potvrdený najvyššou súdnou autoritou.¹¹

Ak zhrniem názory na záväznosť súdnych rozhodnutí uvedené v rozhodnutiach súdov Slovenskej republiky, tak sa javí, že z pohľadu zabezpečenia a dodržiavania princípu právnej istoty je nutné, aby sudcovia pri svojom rozhodovaní rešpektovali súdne rozhodnutia vydané v rovnakej alebo podobnej veci a následne rozhodli rovnako. O povahe záväzných prameňov by bolo možné hovoriť zásadne pri tých súdnych rozhodnutiach, ktoré prešli judikátorným procesom a boli publikované v príslušnej zbierke. Takéto rozhodnutia sudcov zaväzujú.¹² O explicitnej záväznosti vo vzťahu k orgánom verejnej správy, je však možné polemizovať.

Názory na záväznosť rozhodnutí správnych súdov v učebniciach správneho práva

Marián Vrabko v učebnici Správne právo hmotné. Všeobecná časť uvádza, že „sústavu prameňov správneho práva v Slovenskej republike tvoria nasledujúce akty:

1. abstraktné a konkrétne, ústavné akty,
2. normatívne zmluvy,
3. abstraktné a konkrétne právne akty,
4. abstraktné a konkrétne správny akty.

Z hľadiska sily a záväznosti ich rozdelíme na primárne a sekundárne.“ Sústavu *primárnych prameňov správneho práva* tvoria:

- Ústava SR,
- ústavné zákony
- normatívne zmluvy,
- zákony,
- výsledky referenda,
- rozhodnutia Ústavného súdu SR,
- rozhodnutia súdu pre ľudské práva v Štrasburgu,

¹¹ Bobek, M., Kühn, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. 2. vydanie. Praha : Auditorium, 2013, s. 112.

¹² K tomu pozri aj nálezy ústavného súdu IV. ÚS 49/06, v ktorom ústavný súd uvádza, že rozhodnutia všeobecných súdov vo veci samej nezaväzujú ostatných sudcov rozhodnúť analogicky v podobných prípadoch, taká situácia, keď súdy v druhovo rovnakej veci rozhodujú protichodným spôsobom, podkopáva efektivitu fungovania systému spravodlivosti a neguje jeho elementárny princíp a základný predpoklad, ktorým je požiadavka, aby sa o rovnakých veciach rozhodovalo rovnakým spôsobom.

- rozhodnutia správnych súdov,
- výsledky miestneho referenda,
- všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy pri výkone samosprávnych činností.

K sekundárnym prameňom zaraďuje nariadenia vlády SR, uznesenia vlády SR, všeobecne záväzné vyhlášky a nariadenia¹³ ministerstiev, ostatných ústredných orgánov štátnej správy, iných orgánov štátnej správy a Národnej banky Slovenska, všeobecne záväzné nariadenia orgánov územnej samosprávy pri výkone štátnej správy, všeobecne záväzné vyhlášky miestnych orgánov štátnej správy.¹⁴

Vzhľadom na zameranie príspevku sa ďalej sústredím len na stručné informácie uvedené v učebnici k rozhodnutiam správnych súdov, ktoré sú považované za primárny prameň správneho práva. V tejto učebnici autor stručne uvádza podstatu správneho súdnictva. Tou je ochrana práv alebo právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb poškodených v administratívnom konaní, ktoré sa uskutočnilo pred orgánom verejnej správy. „Správny súd rozhodne vo forme rozhodnutia. Rozhodnutie po nadobudnutí právoplatnosti je záväzné pre žalobcu aj žalovaného. *Samotné rozhodnutie predstavuje individuálny akt aplikácie práva a je prameňom správneho práva. Správne súdy okrem individuálnych správnych aktov orgánov verejnej správy môžu za ustanovených podmienok preskúmať aj normatívne správne akty orgánov územnej samosprávy.*“¹⁵

V ďalšom texte sa autor venuje najmä rozhodovaniu správnych súdov vo veci posudzovania súladu nariadení a uznesení obce a vyššieho územného celku s prameňmi vyššej právnej sily. Bližšie zdôvodnenie, prečo považuje rozhodnutia správnych súdov – individuálne súdne akty – za primárny prameň správneho práva, sa v učebnici spracovanej pod vedením prof. Vrabka nenachádza.¹⁶

Petra Andorová v publikácii Škultéty, P., Andorová, P., Tóth, J. Správne právo hmotné. Všeobecná časť uvádza, že pramene slovenského práva rozdeľujeme podľa toho, akým spôsobom ich môžeme získať, na prvotné (priame, autentické), ktoré sú publikované v oficiálnych zbierkach a druhotné (nepriame). Medzi druhotné

¹³ Domnievam sa, že ide o preklep, keďže nariadenia ministerstiev sú len interným aktom riadenia. Záväzným prameňom vydávaným ústrednými orgánmi štátnej správy a inými orgánmi štátnej správy sú podľa zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyhláška a výnosy.

¹⁴ VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. BECK, 2025, s. 46 – 47.

¹⁵ VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. BECK, 2025, s. 52.

¹⁶ VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. BECK, 2025, s. 52.

pramene zaraďuje informácie o platnom práve, ktoré nájdeme v komentároch k právnym predpisom, v rozhodnutiach súdov, či v iných aktoch aplikácie práva.

V časti, v ktorej autorka podrobnejšie rozoberá súdne rozhodnutia (časť nazvaná súdne a správne precedensy) sa uvádza: „*Precedens je akékoľvek prvé rozhodnutie vo veci, v rámci ktorej sa posudzuje určitá nová, zatiaľ neriešená právna otázka – právny inštitút. Súdne precedensy nepatria medzi formálne pramene slovenského správneho práva, na rozdiel od angloamerického typu právnej kultúry, kde právo tvorí sudca („judge made law“). V kontinentálnom práve nie sú súdne rozhodnutia všeobecne záväzné, ale majú veľký význam v skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch. V tomto type právnej kultúry sú súdne precedensy záväzné len pre adresátov, ku ktorým smerujú. V správnom práve je týmto dotknuté správne súdnictvo. Precedens je aktom aplikácie práva, ktorý je vydaný na základe právnych princípov a obyčajov pričom sa kladie veľký dôraz na racionálne rozhodnutia a hodnovernosť jeho odôvodnenia, predovšetkým z hľadiska jeho spravodlivosti. Pre súd je obvykle záväzné ratio decidendi súdneho rozhodnutia, t. j. odôvodnenie záverov rozhodnutia. Ide vlastne o normatívnu vetu, resp. vety použiteľné pre ďalšie obdobné prípady.*“¹⁷

Branislav Cepek v učebnici *Správne právo hmotné. Všeobecná časť* v rámci prameňov správneho práva uvádza, že právna teória rozlišuje okruhy prameňov práva a štruktúru prameňov správneho práva, pričom pramene práva možno rozdeliť do štyroch okruhov, a to podľa vzniku právnych noriem a záväznej formy, v ktorej sú organizované na:

- normatívne právne akty – najpočetnejšia skupina prameňov práva,
- právnu obyčaj – má iba obmedzený význam a nepovažuje sa za formálny prameň práva, hoci ju orgány verejnej správy v niektorých prípadoch zohľadňujú,
- *právo tvorný precedens* – nie je formálny prameňom správneho práva, predstavuje však primárne riešenie konkrétneho prípadu a z dôvodu jeho prvotnosti sa stáva istým „vodidlom“ pre všetky podobné prípady v budúcnosti. Podľa autora ide najmä o odborné stanoviská všeobecných súdov, ktoré sa zverejňujú v odbornej literatúre,
- normatívne zmluvy.¹⁸

V ďalšom texte popisuje právoplatné rozhodnutia súdov týkajúce sa posudzovania nesúlady právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily.

Soňa Košičiarová v učebnici *Správne právo hmotné. Všeobecná časť* v časti venujúcej sa prameňom správneho práva uvádza, že formálne pramene správneho práva môžu

¹⁷ ŠKULTÉTY, P., ANDOROVÁ, P., TÓTH, J. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 53 – 54.

¹⁸ CEPEK, B. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. s. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s. 122.

mať rôznu formu, pričom medzi ne patria všeobecne záväzné právne predpisy vydávané subjektami verejnej moci Slovenskej republiky s normotvornou právomocou, právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a právne záväzné akty Európskej únie, medzinárodné zmluvy ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, právoplatné rozhodnutia ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov, právoplatné rozhodnutia správnych súdov o nesúlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov s právnymi predpismi vyššej právnej sily.¹⁹

Názor *Jozefíny Machajovej v učebnici Všeobecné správne právo* k prameňom správneho práva je nasledovný: systém prameňov správneho práva vo formálnom význame tvoria podľa typov právnej kultúry štyri základné skupiny, a to právne predpisy, súdne precedensy, normatívne právne zmluvy, právna obyčaj. Systém prameňov práva dotvárajú nepísané právne princípy. Jozefína Machajová ďalej naznačuje, že niektorí autori medzi doplnkové pramene zaraďujú aj doktrínu. Čo sa týka informácií o súdnom precedente, v učebnici je uvedené, že súdny precedens je druh súdneho rozhodnutia (judikátu), ktoré je prvým riešením konkrétneho prípadu záväzným pre obdobné prípady v budúcnosti. Uznáva sa ako formálne záväzný v angloamerickom type právnej kultúry a v medzinárodnom práve. *V kontinentálnom type právnej kultúry nie sú vo všeobecnosti precedensy formálnymi prameňmi práva* (nie sú záväzné pre ďalšie obdobné prípady). Rozhodujúce judikáty súdov vyššieho stupňa vytvorené podľa zákona a normatívnych právnych zmlúv, ale zohrávajú faktický význam pri rozhodovaní súdov, pretože ovplyvňujú ich právnikreatívnu činnosť. Táto *quasi* sudcovská tvorba práva má vo vzťahu k výkonnej moci význam najmä v súvislosti so súdnym preskúmaním rozhodovania orgánov verejnej správy (správne súdnictvo).²⁰

Vladimír Vopálka v učebnici Hendrych a kol. Správni právo. Obecná časť k prameňom správneho práva uvádza, že nie je možné pripustiť existenciu prameňa práva, ak nemá oporu v ústave alebo aspoň v zákone.²¹ Vladimír Vopálka s Richardom Pomahačom medzi druhy prameňov správneho práva zaraďujú ústavu a ústavné zákony, pravidlá medzinárodného práva, právo Európskej únie, všeobecné princípy správneho práva, zákony, nariadenia a vyhlášky ústredných správnych úradov, predpisy obcí a krajov.

V časti, ktorá sa venuje všeobecným právnym princípom, sa autori, v súvislosti s právom, ktoré sa nenachádza v predpisoch, zmieňujú o práve, ktoré je produktom

¹⁹ KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022, s. 41.

²⁰ MACHAJOVÁ, J. Všeobecné správne právo. 6. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, s. 52 - 53.

²¹ VOPÁLKA, V. Prameny správniho práva. In: HENDRYCH, D. kol. Správni právo. Obecná časť. 9. vydání. Praha: C. H. BECK, 2016, s. 26.

sudcovskej činnosti (*judge-made law*). Uvádzajú: Je isté, že v anglo-americkom práve sú mnohé súdne rozhodnutia všeobecne záväzné. Kontinentálnym východiskom výkonu spravodlivosti zostáva *iudex ius dicit inter partes*, teda príkaz, aby sa sudcovia zaoberali rozhodovaním sporu a nepodliehali pokušeniu nachádzať právo všeobecným a normatívnym spôsobom. Asi sa však nenájde štát s rozvinutým ústavným, civilným a správnym súdnictvom, v ktorom by sa nepresadzovali aj pravidlá odvodzované výhradne z konštantnej judikatúry. Sudcovské právo teda vo väčšine európskych vnútroštátnych systémoch správneho práva nevytvára nové normy, ale dotvára ich tým, že spája predpisy s nepísanými prameňmi práva, predovšetkým so všeobecnými právnymi princípmi. Ďalšia príležitosť na dotváranie práva súdmi sa naskytla v rámci splnomocnenia, ktoré dostali vyššie súdy za účelom zjednocovania judikatúry a správnej praxe.²²

Martin Kopecký v učebnici *Správní právo. Obecná část* považuje za pramene správneho práva Ústavu ČR, Listinu základných práv a slobôd a iné ústavné zákony tvoriace ústavný poriadok ČR, medzinárodné zmluvy, právo Európskej únie, zákony a zákonné opatrenia Senátu, vykonávacie predpisy verejnej správy, štatutárne predpisy územných samosprávnych celkov, všeobecné právne princípy a správnu prax. Kopecký ďalej uvádza, že *za pramene práva nie je v kontinentálnom práve spravidla považovaná súdna judikatúra – precedenčné právo*. Podľa čl. 89 ods. 2 Ústavy Českej republiky vykonateľné rozhodnutia ústavného súdu sú záväzné pre všetky orgány aj osoby. Povahu prameňa práva majú nepochybne nálezy ústavného súdu resp. ich výroky, ktorými sa zrušujú právne predpisy alebo ich ustanovenia. Čo sa týka iných rozhodnutí ústavného súdu, prevláda názor, že záväzné v zmysle čl. 89 ods. 2 ústavy „pre každého“ (všeobecne, precedenčne) sú nosné dôvody (*ratio decidendi*), ktoré viedli ústavný súd k výroku jeho rozhodnutia, a to v zásade len v prípade nálezu (porovnaj nález ÚS IV. ÚS 301/05).²³

K povahe judikatúry ako jedného z prameňov práva *Jozef Prusák* uvádza: "*Judikáty nie sú prameňmi práva de iure, ale iba de facto. Často možno vlastne hovoriť o sudcovskej tvorbe práva, prípadne dotváraní práva judikatúrou. Rozhodnutia a stanoviská najvyšších všeobecných súdov nie sú ani u nás všeobecne záväzné, ale fakticky zaväzujú. Nižšie súdy ich vo svojej rozhodovacej činnosti rešpektujú a ich existenciu dokonca vítajú, pretože im pomáha preklenúť medzery v zákonoch a vyrovnáť sa s novými situáciami*".²⁴

²² POMAHAČ, R., VOPÁLKA, V. Pramene správního práva. In: HENDRYCH, D. kol. Správní právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. BECK, 2016, s. 39.

²³ KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. BECK, 2019, s. 17 - 18.

²⁴ PRUSÁK J. Teória práva. Bratislava : Právnická fakulta UK, 1995, s. 198.

Môj názor na pramene správneho práva som vyjadrila napr. v publikácii *Správne právo v bezpečnostných vedách*. Za formálne pramene správneho práva považujem nasledovné pramene:

- normatívne právne akty (všeobecne záväzné právne predpisy) vydávané orgánmi Slovenskej republiky,
- normatívne zmluvy,
- právo Európskej únie,
- nálezy Ústavného súdu SR o nesúlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily, rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti právnych predpisov,
- rozhodnutia ústavného súdu o výklade ústavy a ústavného zákona,
- *rozhodnutia správnych súdov o nesúlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov so zákonom a v rámci preneseného výkonu štátnej správy aj s nariadeniami vlády a právnymi predpismi ústredných orgánov štátnej správy, rozhodnutia správnych súdov o dočasnom pozastavení účinnosti všeobecne záväzného nariadenia obce alebo samosprávneho kraja,*
- rozhodnutia o vyhlásení celoštátneho referenda, miestneho referenda a referenda samosprávneho kraja a vyhlásenie výsledkov referenda,
- ďalšie akty publikované v zbierke zákonov.

V časti kde sa venujem *právo tvornému precedensu* uvádzam, že právotvorný precedens ako formálny prameň správneho práva nie je jednoznačne definovaný. Ešte donedávna sa nepovažoval za záväzný prameň práva a charakterizoval sa ako podporný (výkladový) podklad pre rozhodovaciu činnosť orgánov verejnej moci v prípadoch, ak orgán verejnej moci riešil prípad doposiaľ neregulovaný, ktorý sa z dôvodu jeho prvotnosti a novosti stal záväzným pre všetky rovnaké alebo podobné prípady v budúcnosti. Situácia sa zmenila najmä od účinnosti zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „Správny súdny poriadok“), pri aplikácii ktorého sa subsidiárne využíva aj zákon č. 160/2015 Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Civilný sporový poriadok“). Ten priamo zaväzuje rešpektovať právne názory súdu. V zmysle § 48 Civilného sporového poriadku, ak senát najvyššieho súdu pri svojom rozhodovaní dospeje k právnemu názoru, ktorý je odlišný od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí iného senátu najvyššieho súdu, postúpi vec na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu. V uznesení o postúpení veci odôvodní svoj odlišný právny názor. Právny názor vyjadrený v rozhodnutí veľkého senátu je pre senáty najvyššieho súdu záväzný. Ak sa senát najvyššieho súdu pri svojom rozhodovaní chce odchyliť od právneho názoru vyjadreného v rozhodnutí veľkého senátu, postúpi vec na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu. Veľký senát si pred rozhodnutím vo veci vyžiada stanovisko ministra spravodlivosti Slovenskej republiky, generálneho prokurátora Slovenskej republiky, prípadne ďalších subjektov.

Správny súdny poriadok v § 191 ods. 2 ustanovuje, že orgán verejnej správy je v ďalšom konaní viazaný právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu.²⁵

Taktiež zákon č. 385/2000 Z. z. o sudcoch a prísediacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov v § 2 ods. 4 ustanovuje, že za podmienok ustanovených osobitnými predpismi je sudca viazaný aj právnym názorom, ktorý vyslovil vo svojom rozhodnutí súd vyššieho stupňa.

V súčasnosti možno konštatovať, že je nevyhnutné, aby orgán verejnej moci poznal a ovládal súdne rozhodnutia, pretože za rovnakých podmienok a okolností je povinnosťou orgánu verejnej moci rozhodnúť rovnako, čo znamená, že ak súd vyslovil na určitú prejednávajúcu vec právnym názorom, má sa v budúcnosti v skutkovo rovnakých alebo podobných prípadoch dospieť k rovnakému záveru (v súlade so zásadou legitímneho očakávania/právnej istoty). Za tým účelom je vhodné sledovať najmä zbierky rozhodnutí vydávané najvyšším súdom a najvyšším správnym súdom, ako aj zbierku nálezov a uznesení ústavného súdu. V zbierkach sa uverejňujú vybrané zásadné rozhodnutia súdov nadobúdajúce povahu judikátu.²⁶

Záväznosť rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva je daná čl. 46 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd²⁷, podľa ktorého sa zmluvné strany zaväzujú, že sa budú riadiť rozsudkami Európskeho súdu pre ľudské práva vo všetkých sporoch, v ktorých sú stranami.²⁸

Záver

Ak zovšeobecniť názory nachádzajúce sa v súdnych rozhodnutiach, v učebniciach a v odborných textoch, dospejeme k záveru, že v našom type právnej kultúry za prameň správneho práva možno s určitosťou považovať len určité rozhodnutia súdov, a to nálezy ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily, rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti právnych predpisov, rozhodnutia ústavného súdu o výklade ústavy a ústavného zákona. Čo sa týka rozhodnutí správnych súdov, prameňom práva

²⁵ HAŠANOVÁ, J. Správne právo v bezpečnostných vedách. Plzeň: Aleš Čeněk, 2025, s. 48 – 49.

²⁶ Čl. 13. uznesenia pléna Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. 75/2024 Z. z., ktorým sa schvaľuje Rokovací poriadok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, § 9 Rokovacieho poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. 424/2022 Z. z., § 51 Spravovacieho a rokovacieho poriadku Ústavného súdu slovenskej republiky č. 500/2019 Z. z.

²⁷ Oznamenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. o podpísaní Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v znení protokolov č. 3, 5 a 8.

²⁸ HAŠANOVÁ, J. Správne právo v bezpečnostných vedách. Plzeň: Aleš Čeněk, 2025, s. 48 – 49.

zaručene sú rozhodnutia správnych súdov o nesúlade všeobecne záväzných nariadení obcí a vyšších územných celkov so zákonom a v rámci preneseného výkonu štátnej správy aj s nariadeniami vlády a právnymi predpismi ústredných orgánov štátnej správy a rozhodnutia správnych súdov o dočasnom pozastavení účinnosti všeobecne záväzného nariadenia obce alebo samosprávneho kraja.

Iné typy rozhodnutí súdov (v ktorých rozhodovali o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb) vrátane precedensov, či judikátov zatiaľ s určitosťou nemožno považovať za záväzný prameň správneho práva. Rozhodnutia súdov (predovšetkým tie, ktoré boli zverejnené v zbierkach rozhodnutí) by bolo možné považovať za záväzný prameň pre výkon súdnej moci. Orgány verejnej správy v Slovenskej republike sú však naďalej povinné poznať písané právo nachádzajúce sa v právnych predpisov. Nasvedčuje tomu aj skutočnosť, že vo výroku rozhodnutia orgán verejnej správy odkazuje na právne predpisy, ktoré pri rozhodovaní aplikoval a nie na konkrétne súdne rozhodnutia.

Prikláňam sa k tomu záveru, že rozhodnutia súdov vrátane rozhodnutí správnych súdov (s výnimkou vyššie spomenutých rozhodnutí správnych súdov o nesúlade právnych predpisov), nie sú prameňom správneho práva a nie je právnou povinnosťou orgánov verejnej správy, aby ich bezpodmienečne poznali a aplikovali. Hoci nepochybne možno konštatovať, že orgán verejnej správy, ktorý ovláda rozhodnutia súdov, má obrovskú výhodu, pretože ak bude jeho právoplatné rozhodnutie preskúmať súd a orgán verejnej správy pri rozhodovaní zohľadní aj publikované súdne rozhodnutia, je vysoká pravdepodobnosť hraničiaca s istotou, že rozhodnutie orgánu verejnej správy bude súdom potvrdené ako správne a zákonné.

Zoznam použitej literatúry

1. BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. Judikatura a právní argumentace. 2. vydanie. Praha: Auditorium, 2013, 494 s. ISBN 978-80-87284-35-3.
2. CEPEK, B. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, 492 s. ISBN 978-80-8168-784-6.
3. HAŠANOVÁ, J., BALGA, J., ANDOROVÁ, P. Policajná správa. 3. akt. vydanie. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2023, 350 s. ISBN 978-80-7380-910-2.
4. HAŠANOVÁ, J. Správne právo v bezpečnostných vedách. Plzeň: Aleš Čeněk, 2025. 430 s. ISBN 978-80-7380-972-0.
5. HENDRYCH, D. kol. Správni právo. Obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. BECK, 2016, 599 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
6. JAKUBČO, J., KANÁROK, I. Aplikácia práva a odôvodnenie súdnych rozhodnutí. Dny práva 2010/Days of Law, 1. ed. Brno : Masaryk University, 2010. Zdroj: <http://www.law.muni.cz/content/es/proceedings/>

7. KOPECKÝ, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. BECK, 2019. 536 s. ISBN 978-80-7400-727-9.
8. KOŠIČIAROVÁ, S. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 493 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
9. MACHAJOVÁ, J. a kol. *Všeobecné správne právo*. 6. aktualizované vydanie. Bratislava : EUROKÓDEX, 2012, s. 688. ISBN 978-80-89447-74-9.
10. MORAVČÍKOVÁ, A. Judikatúra a pojem ustálená rozhodovacia prax. In: Bulletin slovenskej advokácie, č. 11, 2016, s. 26.
11. MORAVČÍKOVÁ, A. Postavenie a povaha judikatúry v novej procesnej právnej úprave. In: Právny obzor. roč. 99, č. 4, 2016, s. 266-267.
12. PRUSÁK, J. Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie PF UK. 1995, 308 s. ISBN 80-7160-080-6.
13. ŠKULTÉTY, P., ANDOROVÁ, P., TÓTH, J. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, 261 s. ISBN 978-80- 89122-78-3
14. VRABKO, M. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. vydanie. Bratislava: C. H. BECK, 2025, 344 s. ISBN 978-80-8232-068-1.

Kontaktné údaje

plk. doc. JUDr. Mgr. Janka Hašanová, PhD.

janka.hasanova@akademiapz.sk

Akadémia Policajného z boru v Bratislave

ŽALOBA PROTI ZÁVAZNÉMU STANOVISKU JAKO CESTA KE ZJEDNODUŠENÍ APLIKAČNÍCH PROCESŮ VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ (?)

A COMPLAINT AGAINST A BINDING OPINION AS A WAY TO SIMPLIFY APPLICATION PROCESSES IN PUBLIC ADMINISTRATION (?)

Jan Malast¹

Abstrakt: Příspěvek se věnuje jednomu bodu z rozsáhlejší novely soudního řádu správního, která nabyla účinnosti 1. ledna 2026, a to konkrétně nově zavedenému soudnímu přezkumu závazného stanoviska. Zaměřen je zejména na potenciální problémy, které nová právní úprava přináší a které se někdy dotýkají samotné podstaty správního soudnictví v České republice.

Klíčová slova: závazné stanovisko, soudní přezkum, správní soudnictví, žaloba proti rozhodnutí

Abstract: This article focuses on one point from a much more extensive amendment to the Administrative Procedure Code, which came into effect on January 1, 2026, namely the newly introduced judicial review of binding opinion. The text focuses in particular on the potential problems that the new legislation brings, which sometimes affect the very essence of administrative justice in the Czech Republic.

Key words: binding opinion, judicial review, administrative justice, complaint against a decision

Úvod

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, se v poslední době, zejména během roku 2025, dostal doslova do víru legislativního dění. Kromě dlouhodobě diskutované komplexní novely, která měla správní soudnictví v České republice po více než 20 letech od jeho znovuoobnovení výrazněji modifikovat (včetně úprav samotných žalobních typů atp.), ale která nakonec z různých důvodů nepostoupila z úvodních fází legislativního procesu, se tento předpis dočkal hned několika sice dílčích, ale přesto nikoliv nevýrazných novelizačních zásahů.

¹ Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

I pokud odhlédneme od některých změn buď velmi drobných (například v oblasti sociálního zabezpečení provedených zákonem č. 152/2025 Sb.), anebo změn směřujících spíše „dovnitř“ správního soudnictví (například novela provedená zákonem č. 269/2025 Sb. týkající se soudcovské rady Nejvyššího správního soudu) či například některých i rozsáhlejších, ale specifických úprav rozhodování správních soudů ve věcech volebních vyvolaných zavedením kupříkladu možnosti korespondenční volby (novely provedené zákony č. 89/2024 Sb. a č. 268/2024 Sb.), nacházíme přinejmenším dvě novelizační „vlny“ dotýkající se obecnějších rysů správního soudnictví v České republice (a tedy i aspektů s potenciálně širšími dopady).

První z nich byla novela soudního řádu správního provedená zákonem č. 77/2025 Sb., který nejen že reflektoval vznik nového ochránce práv dětí (tzv. „dětského ombudsmana“), ale také rozšířil podání ke správním soudům podávaná ve veřejném zájmu o možnost veřejného ochránce práv (a právě i ochránce práv dětí) a nejvyššího státního zástupce podat návrh na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části v závažném veřejném zájmu, tedy něco, co bylo dosud vyhrazeno pouze žalobě proti rozhodnutí správního orgánu. Tato novela nabyla účinnosti 1. července 2025.

Dalším, a již mnohem výraznějším, zásahem do podoby a fungování správních soudů byly změny soudního řádu správního provedené zákonem č. 314/2025 Sb., který modifikoval celou řadu do té doby typických rysů tohoto předpisu (či správního soudnictví jako takového). Z dlouhé řady novelizačních změn, které tento předpis přinesl, lze jen příkladmo zmínit třeba rozšíření institutu samosoudce při rozhodování na úrovni krajských soudů i na řízení o žalobě proti nečinnosti a ochraně před nezákonným zásahem (§ 31 odst. 1 s.ř.s.), když dosavadní výklad (neboť zákon to výslovně neupravoval) připouštěl dopad výčtů případů projednávaných samosoudcem pouze pro žaloby proti správnímu rozhodnutí, úpravu procesních práv a povinností osob zúčastněných na řízení (§ 34 odst. 3 s.ř.s.) směrem nejen k jejich ujasnění, ale také rozšíření, úpravu některých pravidel ve vztahu k elektronizaci komunikace mezi subjekty řízení před správními soudy, nebo například znatelnou změnu tzv. incidenčního přezkumu opatření obecné povahy prováděné po uplynutí lhůty k abstraktnímu přezkumu tohoto úkonu (§ 101a odst. 1 s.ř.s.). Účinnost těchto (a řady dalších) změn byla stanovena na 1. ledna 2026.

Změnu, nad kterou bych se v tomto příspěvku rád stručně pozastavil, pak přinesl krátký a na první pohled nenápadný novelizační bod č. 28 právě zmíněného zákona č. 314/2025 Sb., který zní: *„V § 65 se na konci odstavce 1 doplňuje věta „Za rozhodnutí se považuje také závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu.“* Od Nového roku 2026 tak celé předmětné ustanovení zní následovně: *„Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen "rozhodnutí"), může se žalobou domáhat zrušení*

takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak. Za rozhodnutí se považuje také závazné stanovisko, které brání vydání povolení či souhlasu."

Zmíněný novelizační bod toho však navzdory své stručnosti způsobuje mnohem víc, než by se možná mohlo zdát. To bych se následujícími několika poznámkami rád pokusil demonstrovat.

Odůvodnění novinky

V prvé řadě je třeba uvést, že již samotné předložení návrhu zákona, později přijatého a publikovaného pod č. 314/2025 Sb., nebylo úplně standardní. Tento zákon byl navržen a projednáván jako sněmovní tisk č. 931², který byl poslaneckou iniciativou novely zákona o azylu. I pokud odhlédneme od toho, že u takto rozsáhlé a zásadní změny je již tento samotný fakt přinejmenším zarážející, zůstává skutečností, že coby poslanecký návrh nebyla tato novela doplněna standardní důvodovou zprávou, na jaké jsme zvyklí zejména u vládních návrhů zákonů (jež už zpravidla jsou, či by přinejmenším měly být, výsledkem vnitřní diskuse mezi zainteresovanými resorty v rámci vnitřního připomínkového řízení a následně též v rámci Legislativní rady vlády atp.).

Novelizační bod č. 28 byl do tohoto sněmovního tisku navíc vložen až jako pozměňovací návrh, údajně pocházející z nepřijatého sněmovního tisku č. 777³, který byl právě onou výše zmíněnou komplexní vládní novelou soudního řádu správního. Slovo „údajně“ zde přitom není zvoleno náhodou, neboť sněmovní tisk č. 777 ustanovení totožné s bodem č. 28 sněmovního tisku č. 931 (ani ustanovení jemu byt' vzdálené podobné) neobsahuje. V rozpravě k tomuto tisku, resp. pozměňovacím návrhům, dokonce poslanec Marek Benda prohlásil následující: *„Já to nebudu zdůvodňovat, protože si myslím, že ti, kteří to chtějí znát, to vědí. Ostatní si to mohou přečíst v důvodové zprávě, která je k tomu samozřejmě podána, jak k sněmovnímu tisku 777, tak k tomu dokumentu, který my předkládáme.“*⁴

Důsledkem tohoto tristního faktu bohužel je, že nejsme schopni zjistit přesné úmysly, které zákonodárce tímto novelizačním bodem sledoval, a ani to, nakolik (či zda vůbec) si předtím důkladně promyslel všechny souvislosti, které jsou s ním spojeny. Zdá se přitom, že jednou z motivací zákonodárce mohl být právě i zájem na zvýšení efektivity výkonu veřejné správy (což je i důvod zařazení těchto úvah na tuto

² Sněmovní tisk č. 931, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 9. volební období. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=931>.

³ Sněmovní tisk č. 777, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 9. volební období. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=777>.

⁴ Stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Zdroj: https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/14oschuz/s14_0031.htm#r4.

konferenci a do tohoto sborníku), neboť přinejmenším podle některých názorů mohlo být důvodem zavedení samostatného soudního přezkumu závazného stanoviska to, že zejména v řízení o stavebních povoleních „*stavebník již nebude muset čekat na vydání negativního rozhodnutí stavebního úřadu k povolení záměru, ale bude moci správní žalobou ihned napadnout samotné negativní závazné stanovisko*“⁵. To je na jednu stranu samozřejmě chvályhodné, na stranu druhou však zůstává otázkou, zda tento účel sám o sobě může vyvážit problémy, které tato úprava přináší (samozřejmě vedle samotné úvahy nad tím, jestli tato úprava vůbec může nějaké zefektivnění přinést).

Podstata změny

Přidání zmíněné jedné jediné věty do § 65 odst. 1 soudního řádu správního s sebou přináší celou řadu změn a s nimi souvisejících otázek.

V prvé řadě dochází k (další) změně pojmu správního rozhodnutí, tj. rozhodnutí správního orgánu. Teorie i praxe se již víceméně vypořádaly jak s terminologickou doktrinální nejednotností, která mezi různými autory panovala či stále panuje při používání pojmu správní akt (který je chápán buď úžeji jako konkrétní autoritativní úkon do značné míry se překrývající s pojmem rozhodnutí, anebo šířeji, kdy může být nazírán i jako – téměř – synonymum k pojmu správní úkon, pod který lze podřadit jak úkony abstraktní (normativní), tak úkony konkrétní (individuální)), tak rozdíly objevujícími se v pozitivněprávní úpravě například mezi správním řádem (§ 9 a § 67 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů) a soudním řádem správním (§ 65 odst. 1). Dosud ne zcela vyřešeným (pokud vůbec definitivně vyřešitelným) je pak judikurní vnímání správního rozhodnutí pomocí tzv. materiálního, resp. materiálně-formálního náhledu, které se v nepravidelných periodách objevuje v různých obměnách v judikatuře zejména různých senátů Nejvyššího správního soudu.

Nyní zákonodárce nad rámec výše uvedeného nově dělá to, že za rozhodnutí „*se považuje*“ i závazné stanovisko, tedy neregulativní úkon, *de iure* nonrozhodnutí, což je již samo o sobě téměř bezprecedentní rozšíření tohoto pojmu, který se vždy – i v průběhu různých změn, z nichž některé byly naznačeny – držel v intencích autoritativního regulativního úkonu přímo dopadajícího do právního postavení svých adresátů. Nic na tom nemění ani zvolená právní konstrukce vyjádřená slovy „*se považuje*“ indikující použití institutu právní fikce. Zákon tedy nestanovuje, že závazné stanovisko JE správním rozhodnutím, říká pouze, že se na něj má pro potřeby soudního přezkumu jako na správní rozhodnutí nahlížet. Jde tedy vlastně o jakési

⁵ CHALUPOVÁ, T.: *Novela SŘS účinná od 1. ledna 2026*. Právní prostor, 9. 1. 2026. Zdroj: <https://pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/novela-srs-ucinna-od-1-ledna-2026>.

specifické propůjčení formy, které zde však vyvolává řadu otázek a potenciálních problémů.

Sporné aspekty nové úpravy

V první řadě je patrně třeba zmínit, že v případě nově zaváděného institutu nejde o možnost přezkumu závazného stanoviska obecně, ale pouze o přezkum stanoviska negativního, tj. takového, které „brání vydání povolení nebo souhlasu“. Nechme protentokrát stranou otázku, co to vlastně jsou nebo mohou být ona „povolení“ či „souhlas“ a jak bychom vlastně měli na tyto pojmy nahlížet (formálně, materiálně, úzce, široce...?), přestože i to je něco, s čím se soudní judikatura bude nepochybně nucena se vypořádat. Otazníků jen kolem této „negativnosti“ stanoviska může být nepochybně mnohem více.

Jak například nahlížet na situaci, kdy by závazné stanovisko dotčeného orgánu mělo být podkladem pro sice pozitivní rozhodnutí, ale kterým se ruší již existující povolení či souhlas? Nepochybně nepůjde o závazné stanovisko, které slovy zákona „brání vydání povolení“, protože předmětné povolení zde již existuje a bylo vydáno. Zároveň ale platí, že přinejmenším z pohledu adresáta konečného rozhodnutí je předmětné závazné stanovisko ve svých důsledcích vlastně „negativní“, neboť v právní sféře tohoto adresáta vyvolá pro něj nežádoucí dopad (tj. zrušení již existujícího povolení či souhlasu). Bude tedy možné, případně nutné, připustit soudní přezkum takového závazného stanoviska? Při hledání odpovědi by nám nepochybně pomohlo znát účel nové právní úpravy, což však pro absenci jakéhokoliv odůvodnění bohužel zjistit nemůžeme.

Na dílčí úvahu by pak mohlo být i zamyšlení nad samotným pojmem „závazné stanovisko“. Na jednu stranu jde nepochybně o legální termín užitý správním řádem (zejména pak jeho ustanoveními § 136 odst. 1 písm. b) a § 149 s.ř.), na stranu druhou však nelze vyloučit (právě naopak, je nutno to alespoň hypoteticky předpokládat), že speciální právní úpravy mohou pracovat i s odlišně pojatými (či třeba jen jinak označenými) podklady pro vydání rozhodnutí, které mohou být pro správní orgán v té či oné míře různě zavazující, aniž by však šlo o závazné stanovisko ve smyslu správního řádu. Není těžké si představit ani jiné různé projevy vůle dotčených orgánů, které mohou ve svých důsledcích znemožňovat správnímu orgánu rozhodujícímu ve věci samé meritorní rozhodnutí vydat. Vzniká pak legitimní otázka, nakolik, či zda vůbec, i na tyto zvláštní případy nová úprava soudního přezkumu závazného stanoviska vlastně dopadne.

Z hlediska řízení samotného pak dále není jasné, nakolik by bylo přípustné podat paralelně jak žalobu proti negativnímu závaznému stanovisku, tak i žalobu proti (zamítavému) meritornímu rozhodnutí, které z tohoto závazného stanoviska vychází. Zdá se, že procesně-technicky ani ideově takovému paralelnímu postupu

patrně nic nebrání, přičemž soud by takovou situaci mohl řešit i v souladu s ustanovením § 39 odst. 1 s.ř.s., které mu umožňuje obě taková řízení spojit. To, že by v daném případě nicméně došlo k faktickému popření možného zvýšení efektivity výkonu veřejné správy a ochrany veřejných subjektivních práv jejích adresátů, je však více než zřejmé (účastník by nic neurychlil a soud by se namísto jedné žaloby musel zabývat žalobami dvěma).

To přitom nejsou jediné procesní otázky, které ve vztahu k této novince vyvstávají, a které platná právní úprava zjevně vůbec neřeší. Správní soudnictví v České republice je například, jak známo, postaveno na poměrně přísné (například i ve srovnání s ústavním soudnictvím) aplikaci zásady subsidiarity soudní ochrany vyjádřené v ustanovení § 5 s.ř.s. Podle něj se ve správním soudnictví lze domáhat ochrany práv jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon. Proti závaznému stanovisku nejsou – zcela logicky – opravné prostředky přípustné, jediným důvodem, proč tomu tak je, je však ten fakt, že závazné stanovisko coby neregulativní úkon nemá „sílu“ jakkoliv zasahovat do právních poměrů svých adresátů (odmysleme protentokrát, že adresátem stanoviska je správní orgán vydávající meritorní rozhodnutí, a nikoliv účastníci řízení), resp. těch, jejichž práv se dotýká, takže ti se vlastně nemají důvod se proti němu bránit.

Jinými slovy řečeno, proti závaznému stanovisku správní řád nepřipouští opravný prostředek, protože toto stanovisko se (samo o sobě) nedotýká práv ani povinností účastníka řízení – pak ale vzniká otázka, co a proč by měl správní soud při přezkumu takového závazného stanoviska vlastně dělat, je-li jeho primárním úkolem chránit veřejná subjektivní práva fyzických a právnických osob coby adresátů veřejné správy, jak výslovně uvádí § 2 soudního řádu správního? Anebo jde o onu „další věc“, o níž toto ustanovení hovoří vedle ochrany veřejných subjektivních práv? To pak ale ještě více narušuje samu podstatu a funkci žaloby proti správnímu rozhodnutí. Jak tedy vidno, umožnění přezkumu negativního závazného stanoviska zcela zásadně relativizuje některé nejzákladnější pilíře a principy, na nichž je vystavěno správní soudnictví v České republice.

Ve světle tohoto se pak už jen jako téměř marginální jeví další a další otázky, které čtenáře nové právní úpravy napadají, jako jsou třeba možné petitivní žaloby a možnosti správního soudu, jak o ní rozhodnout. Patrně nebude problém v uplatnění „klasického“ kasačního principu, tak typického pro české správní soudnictví, tj. v možnosti žalobce žádat zrušení negativního závazného stanoviska a možnosti soudu tomuto petitu vyhovět. I to ovšem vybízí k dalším úvahám, jako například co by měl soud udělat s případným meritorním rozhodnutím vydaným na základě takto zrušeného závazného stanoviska, tj. zda by jej měl také zrušit (jen bude-li to uvedeno v petitu, anebo i nad rámec něj?), anebo zda by měl celou věc nechat na správním orgánu a – patrně – obnově správního řízení dle § 100 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Nejasné však zůstává, zda by soudu měla vedle klasické kasace náležet i možnost moderace závazného stanoviska (což je spíše obtížně představitelné) či možnost jeho prohlášení za nicotné (kterou patrně nelze zcela vyloučit). Zejména ve druhém ze zmíněných případů by však soud zřejmě měl řešit, co s již případně vydaným meritorním rozhodnutím, neboť prohlášení závazného stanoviska za nicotné není situací, s níž by správní řád počítal jako s důvodem pro obnovu řízení.

Zvláštní pozornost by si v neposlední řadě zasloužila i otázka lhůty, v níž je podání žaloby proti závaznému stanovisku možné. Nad rámec obecné 2měsíční lhůty se totiž do § 72 odst. 1 s.ř.s. novelou dostalo i nové související pravidlo, podle něž *„Pokud se žalobci rozhodnutí neoznamuje, běží tato lhůta ode dne, kdy se žalobce prokazatelně s rozhodnutím seznámil; nejpozději lze však žalobu podat do jednoho roku od právní moci napadeného rozhodnutí.“*, které patrně míří právě na zde probíranou novinku (neboť závazné stanovisko by mohlo být tím *„rozhodnutím, které se žalobci neoznamuje“*). Je však otázkou, zda tato konstrukce danou situaci vlastně řeší, a to nejen proto, že mnohdy může být problematické určit, kdy se účastník, jemuž se závazné stanovisko neoznamuje, s tímto dokumentem vůbec seznámil, ale také z toho důvodu, že druhá ze zde zavedených lhůt je vlastně nepoužitelná, neboť závazné stanovisko z podstaty věci nikdy nemůže nabýt právní moci.

Závěr

Výše uvedené poznámky jsou skutečně jen výchozími „náštrými“ možných úvah, které nová právní úprava vyvolává. Prakticky každá z nich potřebuje (a nepochybně také umožňuje) podrobnější rozbor a hlubší zamyšlení nad dalšími a dalšími souvislostmi, než jakým nabízí prostor z podstaty věci stručný konferenční příspěvek. Řešení některých těchto problémů může být – snad – důležité více pro potřeby správní teorie, obávám se však, že řešení většiny z výše nastíněných potenciálních komplikací si vyžádá i samotná aplikační praxe.

Ať tak či onak myslím, že z výše uvedeného zřetelně vyplývají mé pochybnosti o tom, že zvolené řešení může vést k výraznějšímu zvýšení efektivity při výkonu veřejné správy, zde tedy především při vydávání rozhodnutí podmíněných závazným stanoviskem. Obávám se, že problémy, které zvolená konstrukce přináší, bohužel převáží nad případnými dílčími výhodami, které může novinka adresátům veřejné správy přinést, a že mnohem spíše v celém systému ochrany veřejných subjektivních práv prostřednictvím správních soudů bude působit jako ne příliš žádoucí systémová odchylka.

Seznam použité literatury

1. Chalupová, T.: Novela SŘS účinná od 1. ledna 2026. Právní prostor, 9. 1. 2026. Zdroj: <https://pravni prostor.cz/clanky/spravni-pravo/novela-srs-ucinna-od-1-ledna-2026>
2. Sněmovní tisk č. 777, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 9. volební období. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=777>
3. Sněmovní tisk č. 931, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 9. volební období. Zdroj: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=931>
4. Stenoprotokol z jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Zdroj: <https://www.psp.cz/eknih/2021ps/stenprot/14oschuz/s140031.htm#r4>

Kontaktní údaje

JUDr. PhDr. Jan Malast, Ph.D.

janmal@ksp.zcu.cz

Katedra správního práva

Fakulta právnická Západočeské univerzity v Plzni

PRVÉ PRÁVNO-APLIKAČNÉ ZHODNOTENIE NOVÉHO STAVEBNÉHO ZÁKONA Z HĽADISKA POŽIADAVKY NA PRÁVNY ŠTÁT

FIRST LEGAL AND PRACTICAL ASSESSMENT OF THE NEW BUILDING ACT FROM THE PERSPECTIVE OF THE RULE OF LAW REQUIREMENT

Martin Píry¹

Abstrakt: Príspevok sa zameriava na štyri kľúčové aplikačné problémy novej stavebnej a územnoplánovacej legislatívy, ktoré majú potenciál zásadným spôsobom ovplyvniť požiadavku právnej istoty, efektívnej súdnej ochrany a predvídateľnosti výkonu verejnej správy v podmienkach materiálneho právneho štátu. Prvou otázkou je procesná napadnuteľnosť záväzného stanoviska orgánu územného plánovania. Druhým problémom je koncept tzv. integrovaného povoľovania a pokus o spojenie rozhodnutia (resp. opatrenia vo veci samej) s opatrením spočívajúcim v overení projektovej dokumentácie, čo vyvoláva otázky systematiky správneho konania, zachovania procesných garancií a vnútornej konzistentnosti rozhodovacieho modelu. Treťou analyzovanou oblasťou je organizačno-kompetenčný aspekt výkonu verejnej správy. Osobitná pozornosť je venovaná aj inštitútu tzv. stavebnej amnestie a jej súladu s princípmi právneho štátu, vrátane reflexie podania verejného ochrancu práv na Ústavný súd Slovenskej republiky.

Kľúčové slová: stavba, právny štát, reforma, ústavnosť, verejný záujem

Abstract: The paper focuses on four key application issues arising from the new construction and spatial planning legislation, which have the potential to significantly affect the requirements of legal certainty, effective judicial protection, and the predictability of public administration within a material rule-of-law framework. The first issue concerns the procedural challengeability of a binding opinion issued by the spatial planning authority. The second problem relates to the concept of so-called integrated permitting and the attempt to combine a decision (or measure on the merits) with a measure consisting in the verification of project documentation, which raises questions

¹ Katedra finančného práva a správneho práva, Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela

regarding the systematic structure of administrative proceedings, the preservation of procedural guarantees, and the internal consistency of the decision-making model. The third area analysed is the organisational and competence-related aspect of the exercise of public administration. Particular attention is also devoted to the institute of the so-called "construction amnesty" and its compatibility with the principles of the rule of law, including a reflection on the motion filed by the Public Defender of Rights before the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Key words: construction, Rule of Law, Reform , Constitutionality, public interest

Úvod

Problematika stavebného práva je kľúčová nielen z pohľadu záujmu právnej vedy o toto právne odvetvie, ale v posledných rokoch sa javí ako zásadná aj pre rozvoj ekonomiky štátu a národného hospodárstva. Stavebné právo z pohľadu verejných politík predstavuje nástroj, prostredníctvom ktorého štát a samospráva regulujú priestor ako strategický zdroj moci, rozvoja a spoločenskej organizácie. Rovnako ide o mechanizmus, ktorým sa vyvažuje individuálne vlastnícke právo s kolektívnym verejným záujmom a ktorým sa materializujú verejné politiky v oblasti bývania, infraštruktúry, ochrany životného prostredia a hospodárskeho rastu. Prostredníctvom územného plánovania a povoľovacích procesov dochádza k alokácii zdrojov, určovaniu priorít a formovaniu sociálnej štruktúry sídel.² Stavebné právo tak funguje ako regulačný nástroj štátu pri riadení urbanizácie, investičných tokov a priestorovej spravodlivosti. V konečnom dôsledku ide o jeden z kľúčových nástrojov, ktorým politická moc formuje fyzickú podobu spoločnosti a jej dlhodobý civilizačný smer.

Pri hodnotení stavebného práva v tej najvšeobecnejšej a najkomplexnejšej rovine možno zhrnúť tri kľúčové otázky, ktoré sú dôležité pre efektívne a kvalitné stavebné právo. Prvou je nepochybne dĺžka konania. Tá je kľúčová pre rozhodovanie investorov z hľadiska financovania stavebných investícií z cudzích zdrojov, predovšetkým bankových alebo fondových, a v konečnom dôsledku aj pre vymožitelnosť práva. Príliš dlhé rozhodovacie procesy vytvárajú situáciu, v ktorej sa fyzická alebo právnická osoba môže uchýliť k realizácii protiprávneho konania, a síce k realizácii stavebných prác bez stavebného povolenia, respektíve iného rozhodnutia orgánu verejnej správy, na základe ktorého by mohla tieto práce uskutočniť. Účelom

² DECKÝ, Martin; MUŠKA, Milan; REMIŠOVÁ, Eva; BRNA, Matej; DURČANSKÁ, Daniela et al. *Mestské inžinierstvo: Holistický koncept mestského inžinierstva, TUR, a samospráva sídelných útvarov Slovenska v kontexte EÚ*. Žilina: EDIS -vydavateľstvo UNIZA, 2022. ISBN 9788055418827.

reformy stavebného práva bolo výrazne skrátiť lehoty od podania primárnej žiadosti po autoritatívne a právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy, na základe ktorého je možné realizovať stavebné práce.

Rovnako dôležitou otázkou bolo zosúladenie záujmov súkromného sektora s rozsiahlou paletou verejných záujmov, predovšetkým v oblasti ochrany životného prostredia. Podľa viacerých zdrojov z oblasti mestského inžinierstva a príbuzných odvetví, spravidla prírodovedného alebo technického charakteru, je mimoriadne dôležité, aby súkromný záujem ako kľúčový zdroj finančných prostriedkov pre rozvoj územia a verejný záujem fungovali koordinovane, ideálne ako partnerstvo, a nie ako antagonistické sily.³ Reforma stavebného práva tento cieľ realizovala len parciálne, avšak už zavedením rôznych mechanizmov, najmä v prípade hlavného mesta Bratislava, zákona o územnom plánovaní a existencie tzv. správnych dohôd, možno identifikovať náznaky moderného prístupu k riešenej problematike.

Napokon, stavebné právo je a vždy zostane pozitívno-právnym odvetvím patriacim do rodiny správneho práva, kde je kľúčové vytvoriť taký právny mechanizmus, aby rozhodovanie – či už o procesných otázkach alebo vo veci samej – orgánov verejnej správy bolo predvídateľné. Rovnako dôležité je vysporiadanie sa so stále častejším problémom zneužitia práva v podobe šikanózných a obštrukčných návrhov. Túto úlohu sa podarilo čiastočne splniť prostredníctvom rozsiahlych limitov procesných námietok účastníkov konania, ako aj legislatívnymi zmenami na úseku zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších právnych predpisov.

Svoj príspevok orientujem na tri kľúčové otázky a ako aktualizáciu dodatok okrajovo spomeniem aj tému podania na Ústavnom súde vo veci tzv. stavebnej amnestie. Prvou otázkou je problematika procesného napadnutia záväzného stanoviska orgánu územného plánovania prostredníctvom správneho súdnictva. Druhou je otázka pokusu o integrované povolenie a spojenie rozhodnutia s opatrením spočívajúcim v overení projektovej dokumentácie. Napokon poukazujem aj na problém z hľadiska organizácie verejnej správy, keďže znenie aktuálnej legislatívy a právno-aplikačná prax Úradu pre územné plánovanie vytvára v prípade správneho súdnictva v otázke pasívnej legitimacy kontroverznú situáciu.

Záväzné stanovisko orgánu územného plánovania

Základným predpokladom pre systémové a efektívne riešenie výstavby a zároveň rozvoja sídel je realizovanie originálnej pôsobnosti obce a samosprávneho kraja v podobe územnoplánovacej činnosti. V zmysle znenia zákona č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „zákon o

³ AUSTIN, Gary. *Green infrastructure for landscape planning: integrating human and natural systems*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014. ISBN 978-0-415-84353-9.

územnom plánovaní“) hovoríme o rôznych stupňoch územnoplánovacej dokumentácie – od úrovne zóny v niektorých mestách až po úroveň celého Slovenska ako tzv. Koncepcie územného rozvoja Slovenska.⁴

Tieto dokumenty, ktoré sú na úrovni obce prijaté ako všeobecne záväzné nariadenia, sú *conditio sine qua non* vydania príslušných individuálnych správnych aktov v podobe rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy. Ak existuje formálny prameň, ktorý odpovedá na otázku, čo je možné a čo nie je možné na danom území stavať, potom by z hľadiska právnej istoty, ako aj princípu právneho štátu, mal vždy existovať aj zákonom predvídaný orgán, ktorý takýto právny predpis záväzným spôsobom interpretuje a ktorého výsledný správny akt sa stane predmetom posudzovania v rámci povoľovacích konaní.

Dlhé roky sme boli svedkami nie príliš šťastnej praxe, keď v rámci miest a obcí vznikali rôzne organizácie, ktoré zákon nepredpokladal a ktoré vydávali rozličné formy správnych aktov. Na posúdenie súladu s územným plánom sa tak niekedy použilo vyjadrenie k investičnej činnosti, inokedy záväzné stanovisko útvaru hlavného architekta mesta alebo – v oblasti stavebnej činnosti – dobre známa územnoplánovacia informácia. Všetky tieto formy výkladu územného plánu však nemali opodstatnenie z hľadiska explicitnej zákonnej úpravy.

Zákon o územnom plánovaní v znení neskorších právnych predpisov už vo svojej prvej verzii s účinnosťou od 1. apríla 2024 zaviedol v ustanovení § 24 inštitút záväzného stanoviska orgánu územného plánovania. V časti zákona o organizácii verejnej správy, konkrétne v § 11, sa uvádza, že obec prioritne vydáva záväzné stanovisko k súladu návrhov so záväznou časťou územného plánu.

Záväzné stanovisko bolo v rámci judikatúry označované ako opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré však samo osebe nebolo preskúmateľné ani samostatne žalovateľné (napríklad sp. zn. NS SR 8 Sžk/4/2018: *„Záväzné stanovisko dotknutého orgánu nepodlieha súdnemu prieskumu, nakoľko ide o opatrenie, ktorým nebolo trvalým spôsobom zasiahnuté do subjektívnych práv žalobcu, a preto až konečné meritórne rozhodnutie vo veci samej, vydané v územnom, príp. stavebnom konaní, bude následne možné podrobiť súdnemu prieskumu správnym súdom.“*).

Vznikom nového právneho stavu vrátane nového stavebného zákona č. 25/2025 Z. z., Stavebný zákon, v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „stavebný zákon“), sa vytvorila situácia, v ktorej je záväzné stanovisko preskúmateľné zo strany navrhovateľa samostatne a zo strany ostatných účastníkov konania v rámci odvolania proti rozhodnutiu vo veci samej.

Vzhľadom na to, že záväzné stanoviská dotknutých orgánov – či už podľa starej alebo novej právnej úpravy – predstavujú významný podklad, bez ktorého nie je možné vo

⁴ SALAJOVÁ, Slavomíra. *Zákon o územnom plánovaní: komentár*. Komentáre Wolters Kluwer. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2024. ISBN 978-80-571-0684-5.

veci rozhodnúť, možnosť ich kontroly možno hodnotiť pozitívne. V minulosti sa totiž opakovane stávalo – na čo reagovala aj judikatúra –, že dotknuté orgány neposkytovali záväzné stanoviská vo veciach verejného záujmu, čo je ich základná povinnosť, ale presadzovali rôzne subjektívne práva alebo individuálne predstavy zamestnancov týchto orgánov (napríklad rozhodnutie NS SR 6Sžo/2/2016: „*Dotknuté orgány nepredkladajú záväzné stanoviská týkajúce sa ich subjektívnej právnej sféry, ale týkajúce sa verejných záujmov, ktorých ochrana vyplýva z osobitného predpisu.*“).

Podľa zákona o územnom plánovaní, ktorý je v tejto súvislosti kľúčovým právnym predpisom, Úrad pre územné plánovanie a výstavbu preskúmava záväzné stanovisko orgánu územného plánovania a v prípade, že zistí pochybnosti, môže vydať nové záväzné stanovisko. V rámci tohto preskúmania poskytne priestor orgánu územného plánovania na vyjadrenie sa. Tento proces, hoci nejde o typické správne konanie, možno chápať ako určitú formu dozoru.

Kritická situácia však nastáva v momente, ktorý zákonodarca včlenil do § 24a ods. 12 zákona o územnom plánovaní, keď umožnil toto nové záväzné stanovisko preskúmať súdom na podnet orgánu územného plánovania vo všeobecnej lehote dvoch mesiacov, pričom žalobe priznal ex lege odkladný účinok. Priznanie takejto osobitnej kvalifikácie správnej žalobe je v napätí s deklarovávaným cieľom reformy, ktorým bolo zrýchlenie povolovacích procesov.

Druhou nesmierne dôležitou otázkou je skutočnosť, že zákonodarca osobitne uvádza dôvod, pre ktorý je možné podať takúto správnu žalobu, a to zásah do subjektívnych práv orgánu územného plánovania. Pre presnosť treba uviesť, že zákonodarca používa slovné spojenie „zasiahnutie do jeho práv“. Takáto koncepcia je však v intenzívnom napätí so samotným postavením orgánu územného plánovania. Ak tento orgán vydáva záväzné stanovisko, koná na ochranu verejného záujmu a má osobitné postavenie v rozhodovacích procesoch. Nereprezentuje výhodnosť či nevýhodnosť investície alebo stavebnej činnosti pre obec ani nepresadzuje hypotetické porušenie práv obce ako právnickej osoby.

Ak by sme pripustili, že obec by takouto formou mohla brániť svoje práva ako právnická osoba alebo ako orgán územného plánovania, posunuli by sme ju z interpretačnej roviny do pozície účastníka konania, ktorého subjektívne práva môžu byť rozhodnutím dotknuté. Tým by došlo k deformácii zásady rovnosti účastníkov konania, keďže záväzné stanovisko predstavuje záväzný podklad pre vydanie rozhodnutia. Aj už citovaná judikatúra z predchádzajúceho obdobia zrozumiteľne konštatovala, že toto nie je úloha dotknutého orgánu. Ten má presadzovať výlučne zákonom predvídaný okruh verejných záujmov.

Samozrejme, nie je vylúčené, že obec alebo samosprávny kraj ako právnická osoba môže byť účastníkom konania, ide však o úplne odlišnú právnu kvalifikáciu než tú, s ktorou počíta § 24 a nasl. zákona o územnom plánovaní. Postavenie orgánu územného plánovania podľa tohto zákona sleduje jediný účel – interpretáciu

záväzných častí územného plánu, čo v konečnom dôsledku vyplýva aj z organizačného ustanovenia § 11 zákona o územnom plánovaní.

Integrácia konaní – zväčšenie alebo zmenšenie problému ?

V snahe o zrýchlenie povoľovacích procesov sa zákonodarca pokúsil vytvoriť integrovaný systém povolení, čo znamená, že za určitých podmienok predpokladaných stavebným zákonom je možné vydať súbežne rozhodnutie o stavebnom zámere a zároveň overenie projektu.

Pre úplnosť je potrebné uviesť, že stavebné práce podľa nového stavebného zákona možno realizovať výlučne na základe overeného projektu. Samotné rozhodnutie o stavebnom zámere nepredstavuje právne kvalifikovaný dôvod na fyzické uskutočňovanie stavebných prác. Podľa § 65 stavebného zákona v spojení s § 20 ods. 2 písm. b) je však možné zlúčiť rozhodovanie o stavebnom zámere so súbežným overením projektu.

Táto koncepcia mala zrýchliť povoľovací proces, avšak vytvorila stav právnej neistoty, a to hneď z viacerých dôvodov. Formálne a potenciálne odstrániteľné – napríklad prostredníctvom vykonávacích predpisov alebo technicko-organizačných opatrení – sú otázky týkajúce sa správnych poplatkov či náležitostí príloh podľa vykonávacej vyhlášky č. 60/2025 Z. z. Úradu pre územné plánovanie a výstavbu o štruktúre a prevádzke informačného systému územného plánovania a výstavby, o obsahu podaní a obsahu a rozsahu dokumentácie stavby.

Právne podstatnejšia je však iná otázka, ktorá vyvoláva pochybnosti o kvalite právnej úpravy. Proti rozhodnutiu o stavebnom zámere ako rozhodnutiu vydanému v správnom konaní je možné podať odvolanie. Môže tak nastať situácia, že na základe overeného projektu sa začnú realizovať stavebné práce, pričom voči rozhodnutiu o stavebnom zámere podá niektorý z účastníkov konania odvolanie – napríklad v posledný deň odvolacej lehoty.

V takom prípade vzniká stav, ktorý zákon výslovne nerieši a ktorý nemá uspokojivé systémové riešenie. Ak by sme pripustili možnosť zrušenia overenia projektu v dôsledku úspešného odvolania, je potrebné odpovedať na otázku, ako právne kvalifikovať už vykonané stavebné práce, ktoré môžu za určitých okolností predstavovať značnú ekonomickú hodnotu.

Túto možnosť, ktorú zákonodarca predstavil v snahe o zrýchlenie konania, preto považujem za výrazný nedostatok právnej úpravy a zároveň za potenciálne atraktívne prostredie pre zjavné zneužitie práva zo strany účastníkov konania.

Pasívna legitímácia v rámci právno-aplikačnej praxe Úradu

Treťou relevantnou otázkou, ktorú vnímam z hľadiska právno-aplikačnej praxe ako kritickú vo vzťahu k zásade právneho štátu, je otázka pasívnej legitímácie v prípade

súdneho prieskumu rozhodnutí podľa stavebného zákona. Táto problematika môže vyvolávať celý rad praktických dôsledkov vrátane otázok komunikácie, doručovania (najmä pri doručovaní verejnou vyhláškou) či zodpovednostných vzťahov.

V súčasnosti sa z hľadiska právomocí orgánov postavenie stavebného úradu – vo väčšine prípadov v rámci všeobecného stavebného úradu obce – chápe ako postavenie orgánu prvého stupňa, pričom podľa § 14 ods. 1 písm. a) stavebného zákona je regionálny úrad odvolacím orgánom.

Takéto zákonné označenie odvolacieho orgánu má priamy dopad na konanie podľa osobitného právneho predpisu, ktorým je Správny súdny poriadok. Ten vychádza v ustanovení § 180 SSP z koncepcie, že žalovaným v správnom súdnictve je spravidla orgán, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, teda odvolací orgán.

Právno-aplikačná prax však ukazuje, že čoraz častejšie sa v žalobách de facto stavia do pozície žalovaného úrad ako ústredný orgán štátnej správy, a to s odkazom na jeho postavenie ako právnickej osoby. Je však potrebné zdôrazniť, že procesné postavenie v správnom súdnictve nemusí byť a v mnohých prípadoch ani nie je – totožné s občianskoprávnym postavením právnickej osoby.

Predpokladám preto, že práve táto otázka bude musieť byť predmetom zjednocujúceho výkladu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, keďže v aplikačnej praxi môže vyvolávať celý rad deformujúcich dôsledkov, a to najmä vo vzťahu k princípu právnej istoty a k požiadavke materiálneho právneho štátu.

Iné kritické otázky právno-aplikačnej praxe

Právno-aplikačná prax otvorila celý rad ďalších nejasností, ktoré by si zaslúžili samostatnú štúdiu. Vzhľadom na to, že stavebný zákon je vo vývoji a predpokladajú sa jeho rozsiahle novelizácie, nie je mojím cieľom poukázať na všetky možné deformácie, či už v legislatíve na úseku územného plánovania, alebo v samotnej stavebnej legislatíve.

Do pozornosti čitateľov však dávam situáciu, v ktorej zákonodarca opomenul včleniť rozhodnutie súdu o odstránení stavby ako právny dôvod na začatie konania o odstránení stavby podľa stavebného zákona. V zmysle ustanovenia § 135c Občianskeho zákonníka môže súd v prípade neoprávnenej stavby, teda stavby postavenej na cudzom pozemku bez súhlasu vlastníka, ako jednu z alternatív rozhodnúť aj o jej odstránení v rámci civilného sporového konania.

Súd však nie je orgánom štátnej správy pre oblasť výstavby, a preto nemá ani kompetenciu, ani odborné zázemie na riešenie konkrétneho technického spôsobu odstránenia stavby. Z hľadiska organizácie verejnej moci je túto úlohu oprávnený vykonať len stavebný úrad. Aj v predchádzajúcej právnej úprave (§ 90 stavebného zákona z roku 1976 a súvisiaca legislatíva) existovala možnosť, aby stavebný úrad rozhodol o odstránení stavby na základe rozhodnutia súdu. Súd rozhodoval o

právnom dôvode, zatiaľ čo stavebný úrad riešil otázku technickej realizácie odstránenia stavby, predovšetkým s ohľadom na verejný záujem, bezpečnosť a ochranu života a zdravia. Absencia takéhoto právneho mechanizmu v súčasnej úprave vytvára stav právnej neistoty v prípadoch neoprávnených stavieb.

Stavebná amnestia na Ústavnom súde

Po realizácii konferencie, na ktorej bol odprezentovaný môj príspevok, bol na Ústavný súd Slovenskej republiky podaný návrh vo veci tzv. stavebnej amnestie, ktorá je taktiež súčasťou reformy stavebného práva. Tento návrh podal verejný ochrancu práv, pričom za kľúčové označil otázku nespravodlivého zásahu do práv susedov, ako aj nerovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k osobám, ktoré museli riadne absolvovať stavebné konanie. V neposlednom rade poukázal aj na zásah do práv obcí v súvislosti s ich pôsobnosťou v oblasti územného plánovania.

Formálne bol napadnutý § 14 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov, ako aj prechodné ustanovenie § 84 stavebného zákona z roku 2025. Ide o ustanovenia, ktoré zákonodarca vložil do právnej úpravy ako prechodné opatrenia určené na riešenie nelegálnych stavieb postavených a dokončených do 1. 4. 2025 v prípade odseku 1 predmetného ustanovenia a do 1. 4. 2024 v prípade odseku 2 predmetného ustanovenia, pričom napadnutý bol len odsek 1.

Problematika stavebnej amnestie je organickou súčasťou stavebnej reformy a jedným z kľúčových pilierov nového stavebného práva ako metódy vysporiadania sa s minulosťou. V písomnom vyhotovení príspevku si dovoľím veľmi stručne uviesť niekoľko protiargumentov k právnej argumentácii verejného ochrancu práv.

V prvom rade je pre oblasť ústavného súdnictva mimoriadne dôležité identifikovať, či ide o rozpor s ústavou a ústavnosťou vrátane katalógu základných práv a slobôd, alebo o diskomfort z hľadiska efektivity, spravodlivosti či logickosti právnej úpravy. Táto otázka nie je v absolútnej rovine jednoznačne vyriešená ani v našej judikatúre. Parciálne sa možno odraziť od niektorých konaní pred Ústavným súdom, napríklad v súvislosti so zrušením Úradu špeciálnej prokuratúry. Aj v susednom Rakúsku v súčasnosti prebieha obdobné konanie v rámci ústavného súdnictva, ktoré však v čase vyhotovenia písomnej formy tohto príspevku nebolo ukončené.

Pri analýze najkľúčovejšej otázky predmetného podania vychádzam z doterajšej ustálenej legislatívnej praxe, keď zákonodarca vo viacerých situáciách pristúpil k výnimočným opatreniam, ľudovo nazývaným amnestie. Išlo napríklad o otázky dlhov, záväzkov voči Sociálnej poisťovni, otázky držby zbraní a celý rad iných situácií, keď zákonodarca na časovo ohraničené obdobie vytvoril priestor, aby fyzické a právnické osoby, ktoré si z rôznych dôvodov nesplnili svoje povinnosti, mohli svoj právny stav legalizovať alebo konvalidovať.

Takýmto spôsobom štát pristupuje k situáciám, ktoré sú z hľadiska kvantity, ako aj reálnych možností riešenia, záťažou pre vymožitelnosť práva, pričom ich riešenie by bolo bez výnimočného zásahu buď prakticky nemožné, alebo by neúmerne zaťažovalo obyvateľstvo, najmä v sociálnej oblasti. Z tohto pohľadu vnímam amnestiu realizovanú v § 140d ods. 1 ako štandardizovaný nástroj riešenia problematiky čiernych stavieb postavených medzi rokmi 1990 až 2025.

Ani tento proces však neznamená automatickú (ex lege) legalizáciu, keďže je potrebné realizovať konanie s dôrazom na ochranu verejných záujmov, rešpektovanie priestorových regulatívov územného plánu a posúdenie stavebno-technických otázok. Kľúčové však je, že v odseku 2 predmetného ustanovenia existuje rovnako forma stavebnej amnestie s ešte miernejšími podmienkami, ktorá nebola predmetom podania na Ústavný súd.

Zároveň v záverečných ustanoveniach zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších právnych predpisov, existujú ustanovenia, ktoré vytvárajú režim amnestie pre čierne stavby postavené v období rokov 1976 až 1989, ako aj pre stavby postavené pred rokom 1976, na ktoré nebolo vydané stavebné povolenie alebo ktoré boli realizované v rozpore s ním. Pri tejto kategórii stavieb zákonodarca dokonca nepočíta s rozsiahlym rozhodovacím procesom – ide o de facto ex lege legalizáciu bez správneho konania.

Ak by sa Ústavný súd priklonil k názoru, že stavebná amnestia je z hľadiska nerovnosti alebo spravodlivosti právnej úpravy v rozpore s ústavou a že na jej prijatie neexistoval relevantný dôvod z hľadiska proporcionality, vznikol by zaujímavý právny stav. V interpretačnej situácii po takomto rozhodnutí by mohlo dôjsť k iniciovaniu ďalších podnetov smerujúcich proti ostatným formám konvalidácie čiernych stavieb, čo by zásadne zasiahlo do právneho postavenia veľkého množstva fyzických a právnických osôb. Parciálne dôvody uvedené v podaní – zásah do pôsobnosti obcí v oblasti územného plánovania či zásah do ochrany vlastníckeho práva susedov – sú totiž v podstate identické pri všetkých formách stavebnej amnestie upravených v zákone č. 50/1976 Zb. v znení zákona č. 46/2024 Z. z.

Záver

Podľa názoru Benátskej komisie, prezentovaného počas pandémie COVID-19, z požiadavky na právny štát nie je možné ustúpiť. Právny štát je aj v oblastiach, ktoré primárne upravujú technické alebo prírodovedné vzťahy, kľúčovým nástrojom zabezpečenia rovnosti a predvídateľnosti práva.

Pokiaľ je nastavenie politických rozhodnutí – napríklad otázka, či má byť stavebný úrad orgánom obce alebo orgánom štátu – vecou politických programov víťazných strán, legislatívna čistota a vyhodnotenie možných následkov s vedomím, že právo

tvorí živý organizmus, je vecou právneho štátu, ktorý musí byť zohľadnený bez ohľadu na aktuálnu politickú reprezentáciu.

Reforma stavebného práva je z hľadiska cieľov, použitých metód a nástrojov, ako aj samotnej legislatívnej formy vytvorenia dvoch samostatných právnych predpisov efektívnym a vhodným nástrojom na zlepšenie podnikateľského prostredia, ako aj na zabezpečenie trvalo udržateľného rozvoja sídel a budovania súvisiacej infraštruktúry. Nedostatky, na ktoré som poukázal v písomnom vyhotovení príspevku, nepredstavujú fatálne defekty právnej úpravy, ktoré by nebolo možné odstrániť prostredníctvom niektorej z pripravovaných novelizácií v krátkodobom horizonte.

Stavebná amnestia, ktorá tvorí novú časť tohto článku a nebola pôvodne predmetom ústneho vystúpenia, je však osobitnou otázkou. Predmetom podania na Ústavný súd je totiž samotná základná účelová myšlienka stavebnej amnestie v podobe zjednodušeného konania bez účasti pôvodných účastníkov konania a podobne. Ak by sa v konaní pred Ústavným súdom preukázalo, že ide o protiústavný nástroj obsiahnutý v § 14 ods. 1, nešlo by o ustanovenie, ktoré možno jednoducho reparaovať.

Dôvodom pre tento záver je skutočnosť, že ak by sme napríklad rozšírili okruh účastníkov konania pri rozhodovaní o stavebnej amnestii, samotná stavebná amnestia by stratila svoj podstatný význam.

Vzhľadom na krátkosť času, počas ktorého je účinná nová právna úprava stavebného práva, ešte neexistuje rozsiahla ucelená judikatúra, ktorá by nám na mnohé sporné otázky načrtnuté v mojom príspevku vedela odpovedať. A tak vcelku prirodzene chápem môj príspevok ako vstup do diskusie bez opory v judikatúre. Konanie pred Ústavným súdom ohľadne stavebnej amnestie však môže vytvoriť zaujímavú interpretačnú rovinu vo vzťahu nielen k riešeniu tzv. čiernych stavieb, ale aj celého radu spoločenských otázok rôznych právnych odvetví.

Zoznam použitej literatúry

1. AUSTIN, Gary. *Green infrastructure for landscape planning: integrating human and natural systems*. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2014. ISBN 978-0-415-84353-9.
2. DECKÝ, Martin; MUŠKA, Milan; REMIŠOVÁ, Eva; BRNA, Matej; DURČANSKÁ, Daniela et al. *Mestské inžinierstvo: Holistický koncept mestského inžinierstva, TUR, a samospráva sídelných útvarov Slovenska v kontexte EÚ*. Žilina: EDIS - vydavateľstvo UNIZA, 2022. ISBN 9788055418827.
3. SALAJOVÁ, Slavomíra. *Zákon o územnom plánovaní: komentár*. Komentáre Wolters Kluwer. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2024. ISBN 978-80-571-0684-5.

Kontaktné údaje

JUDr. Martin Píry PhD.
martin.piry@umb.sk
Právnická fakulta UMB,

ZJEDNODUŠENIE APLIKAČNÝCH PROCESOV V OBLASTI SPRÁVY DANÍ

SIMPLIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCESSES IN TAX ADMINISTRATION

Ľubica Masárová¹

Abstrakt: Príspevok sa venuje využitaniu umelej inteligencie v oblasti správy daní. Ide o ďalšiu fázu digitalizácie procesov, ktorá má potenciál zjednodušiť a skvalitniť aplikačné procesy, a tým zefektívniť prácu daňových orgánov. Prínosom by malo byť aj zlepšenie služieb poskytovaných daňovým subjektom. Príspevok poukazuje na hlavné oblasti nasadzovania umelej inteligencie. Pozornosť je venovaná aj rizikám spojeným s využívaním AI, a právnym a ústavným výzvam spojeným s automatizovaným spracúvaním údajov a algoritmickým profilovaním.

Kľúčové slová: správa daní, umelá inteligencia, transparentnosť, práva daňového subjektu, osobné údaje

Abstract: The paper deals with the use of artificial intelligence in the field of tax administration. It represents a further stage of the digitalisation of processes, with the potential to simplify and improve administrative practices and thereby enhance the efficiency of tax authorities. An additional expected benefit is the improvement of services provided to taxpayers. The paper identifies the main areas in which artificial intelligence is being deployed and also addresses the challenges associated with its use. Particular attention is paid to the risks, as well as the legal and constitutional issues arising from automated data processing and algorithmic profiling.

Key words: tax administration, artificial intelligence, transparency, taxpayers' rights, personal data

Úvod

Zjednodušovanie aplikačných procesov v oblasti správy daní je jedným z dlhodobých cieľov daňovej správy nielen v Slovenskej republike. Ten bol za posledné desaťročia realizovaný aj postupnou digitalizáciou daňovej agendy. Postupné zavádzanie

¹ Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta

elektronickej komunikácie s daňovou správou, automatizácia prenosu dát od tretích strán, prepájanie informačných systémov verejnej správy, ako aj rozvoj rôznych analytických nástrojov na spracovanie získaných dát zásadne zmenili spôsob, akým daňové orgány realizujú úlohy, ktoré sú im zverené. Digitalizácia sa stala štandardom v oblasti správy daní.

V digitálnom prostredí sa umelá inteligencia postupne presadzuje ako ďalšia fáza zjednodušenia aplikačných procesov, ktorá nadväzuje na existujúcu digitalizáciu a rozširuje jej možnosti. Zatiaľ čo digitalizácia umožnila efektívnejší zber, uchovávanie a výmenu dát, nástroje umelej inteligencie umožňujú tieto dáta podrobnejšie a tiež systematicky analyzovať, spracovávať, vyhodnocovať a využívať na podporu rôznych rozhodovacích procesov. Daňové správy sú na zavádzanie riešení založených na AI dobre pripravené, keďže systematický zber, spracúvanie a analýza veľkých objemov dát predstavujú základnú súčasť ich činnosti.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať oblasti, v ktorých daňové správy najčastejšie využívajú potenciál umelej inteligencie a zároveň poukázať na riziká spojené s automatizovaným spracúvaním údajov a algoritmickým rozhodovaním.

Využívanie umelej inteligencie v oblasti správy daní

Využívanie umelej inteligencie v oblasti správy daní má vo všeobecnosti za cieľ najmä zvýšenie efektivity pri výbere daní, účinnejšie a efektívnejšie využívanie kontrolných kapacít, ale aj zlepšenie služieb pre daňové subjekty. V tomto zmysle možno umelú inteligenciu vnímať ako nástroj, ktorý má potenciál ďalej zjednodušovať aplikačné procesy. Podľa informácie OECD z roku 2024 až 29 z 38 štátov informovalo, že pri správe daní využíva AI technológie, z toho až 79% pri odhaľovaní daňových únikov a podvodov, 55% pri virtuálnom asistentovi a 45% ako pomoc pre zamestnancov daňovej správy pri tvorbe rozhodnutí a pri vytváraní odporúčaní pre ďalšie postupy a konania. Žiadna z krajín zatiaľ nevyužívala AI technológie na vypracovanie konečných správnych rozhodnutí alebo v oblasti riešenia sporov.²³ Aj z uvedených údajov OECD je zjavné, že najvýznamnejšou oblasťou, kde sa umelá inteligencia využíva, je bezpochyby oblasť identifikácie vyhýbania sa daňovým povinnostiam a podvodného konania. V tejto oblasti sú systémy umelej inteligencie využívané na odhaľovanie rôznych skrytých schém a vzťahov v štruktúrovaných, ale aj neštruktúrovaných, dátových súboroch. Do analýzy vstupujú nielen údaje poskytované samotnými daňovými subjektami a údaje povinne zasielané daňovým orgánom tretími stranami (napríklad bankami, digitálnymi platformami a pod.), ale aj informácie získané z rôznych prepojených registrov verejnej správy (napr. veľmi

² *Inventory of Tax Technology Initiatives 2024*. Online. OECD Data Explorer. Dostupné z: (<https://oe.cd/dx/ITTI2024>). [citované 2025-11-03].

³ Podľa tejto správy Slovenská republika nevyužívala v danom čase AI technológie.

často sú využívané údaje z katastrov, obchodných registrov, správ sociálneho zabezpečenia atď.), ako aj rôzne ďalšie dokumenty. Postupne sú čoraz častejšie využívané aj rôzne verejne dostupné informácie z online prostredia. Pokrok v strojovom učení umožnil daňovým správam pracovať aj s doteraz menej využívanými zdrojmi údajov, napríklad obsahom zo sociálnych sietí a rôznych webových stránok, čo tiež rozširuje možnosti odhaľovania rôznych schém daňových únikov. Inovácie smerujú napríklad aj k využívaniu geopriestorových údajov ako sú satelitné snímky a letecké fotografie. O tom svedčia príklady Francúzska a Grécka, kde takto získané snímky sú následne spracovávané AI technológiami a využívané na identifikáciu nepriznaných stavebných úprav, a to nielen s cieľom odhalenia čiernych stavieb, ale tiež na účely správy daní. AI algoritmy umožňujú extrahovať obrysy budov a napríklad tiež bazénov z verejných leteckých snímok. Porovnávanie snímok v čase umožňuje identifikovať fyzické zmeny, ktoré môžu naznačovať vznik daňovej povinnosti v prípade dane z nehnuteľností.⁴ Popri kontrolnej činnosti sa využitie AI modelov rozširuje aj ako nástroj podpory rôznych interných administratívnych procesov a rozhodovania. Automatizované systémy bezpochyby umožnia triedenie daňových prípadov na jednoduché a opakujúce sa, a na ich odlišenie od zložitejších, alebo špecifických prípadov, ktoré si vyžadujú kvalifikované odborné posúdenie zo strany zamestnancov daňových orgánov. Na základe toho bude možné vyselektovať štandardizovateľné administratívne úkony, ktoré sú vhodné na automatizované spracovanie. Takáto diferenciacia umožní racionálne využívania ľudských zdrojov, čo v konečnom dôsledku umožní vyššiu efektivitu práce, a bezpochyby prispeje aj k zníženiu administratívnych prietahov v oblasti správy daní. Zapojenie dohliadaného aj nedokontrolovaného strojového učenia a postupné zdokonaľovanie jeho algoritmov umožní systematickú klasifikáciu porovnateľných prípadov, čo spolu s opakovaným využívaním analytických výstupov, môže významnou mierou prispieť k zjednocovaniu, a tým aj predvídateľnosti rozhodovacej praxe.⁵ Významnou oblasťou, ktorá prepája presadzovanie plnenia daňových povinností a interné rozhodovacie procesy, je hodnotenie rizikovosti daňových subjektov. Integráciou historických daňových dát, ktorými daňové správy o svojich daňových subjektoch disponujú vo svojich informačných systémoch, v spojení s informáciami, ktoré daňovým orgánom povinne nahlasujú tretie strany, AI systémy sú schopné vytvárať

⁴Správa OECD *Governing with Artificial Intelligence* z 18.septembra 2025. Online. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/795de142-en>. [citované 2025-11-03].

Pozri tiež: *Greek Tax Authority Uses AI to Detect Undeclared Swimming Pools, Imposes Fines*. Online. OECD.AI Policy Observatory. Dostupné z: <https://oecd.ai/en/incidents/2023-05-29-fbab>. [citované 2025-11-03].

⁵K tomu pozri napr. *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*. Online. OECD Publishing, Paris: 2020. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/ca274cc5-en>. [citované 2025-11-03].

vysoko sofistikované rizikové modely a pridelovať „rizikové hodnotenie“ konkrétnym daňovým subjektom alebo typom správania. Výstupy z týchto analýz umožnia rýchlejšiu identifikáciu potenciálneho nedodržiavania daňových povinností a vypracovanie presnejších cielených kontrolných opatrení. Tu je však potrebné upozorniť, že spoľahlivosť takýchto systémov a výstupov z nich je zásadne podmienená kvalitou vstupných údajov. Neúplné, nepresné alebo skreslené dátové súbory môžu viesť k chybným výstupom a ich následné využitie daňovými orgánmi spôsobiť neopodstatnené zásahy do práv daňových subjektov. AI sa uplatňuje aj v oblasti proklientského prístupu a poskytovania služieb pre daňové subjekty. Aj v oblasti tzv. virtuálnych asistentov a chatbotov v poslednom období daňové správy začali zavádzať pokročilé modely umelej inteligencie, ktoré umožňujú personalizovanejšiu a obsahovo kvalitnejšiu komunikáciu. Okrem komunikačných nástrojov umožnila AI napríklad aj rozsiahle predvyplňovanie daňových priznaní na základe údajov od zamestnávateľov, finančných inštitúcií a iných tretích strán, čím sa znižuje administratívna záťaž daňových subjektov. Rôzne AI nástroje umožňujú zároveň aj odhalenie prípadných nedostatkov v reálnom čase a môžu upozorniť na potenciálne chyby ešte pred podaním daňového priznania. AI teda môže napomôcť aj v oblasti prevencie a zároveň podpory dobrovoľného plnenia si daňových povinností. Aj Finančná správa Slovenskej republiky postupne nasadzuje nástroje založené na technológiách umelej inteligencie pre svojich zamestnancov. V roku 2024 bol napríklad úspešne implementovaný automatizovaný komunikačný asistent IRAbot.⁶ Tento chatbot je prepojený s internými riadiacimi aktami, ktoré tvoria znalostnú databázu tohto chatbota. Chatbot je dostupný pre zamestnancov finančnej správy a slúži na poskytovanie informácií v oblasti interných metodík a smerníc. Pri prvom kontakte sa chatbot pracovníkovi predstaví, vysvetlí, že funguje na báze umelej inteligencie a vyzve ho, aby položil svoju otázku. Vďaka umelej inteligencii sú odpovede chatbota podrobné a dôkladné, no zároveň je odpoveď podaná zrozumiteľne a v dĺžke zodpovedajúcej komunikácii vo forme konverzácie. Ak je to potrebné, umelá inteligencia zostaví odpoveď z niekoľkých zdrojov, ktoré s položenou otázkou súvisia, nájde medzi informáciami v týchto zdrojoch súvislosti a zohľadní ich v podanej odpovedi. V prípade, že sa v predpisoch nachádzajú aj staršie verzie dokumentov, umelá inteligencia dokáže vybrať najnovšie dáta a tieto spracuje.⁷ V súčasnosti je finančnou správou pripravovaný rozsiahly projekt AI-ISFS, ktorého cieľom je vybudovať pokročilú analytickú platformu využívajúcu umelú inteligenciu. Podobne ako v iných štátoch OECD, táto platforma by mala

⁶ K tomu pozri: *VÝROČNÁ SPRÁVA o činnosti finančnej správy za rok 2024*. PDF. Online. Dostupné z: www.financnasprava.sk › 2025.04.03_vyr_sprava_2024.pdf. [citované 2025-11-03].

⁷ K tomu pozri: *Umelá inteligencia v IRAbot poradcovi pozná všetky smernice Finančnej správy a poskytne zamestnancom odpovede na široké spektrum otázok*. Online. Dostupné z: <https://predu.sk/referencie/financne-riaditelstvo-slovenskej-republiky/>. [citované 2025-11-03].

transformovať primárne neštruktúrované dáta z informačného systému finančnej správy na informácie umožňujúce proaktívnu detekciu daňových únikov. Postupne do analýz budú zapájané aj ďalšie dátové zdroje. Zámerom je vybudovať systém obsahujúci aj tzv. procesnú analytiku, ktorá nebude daňové podvody len detekovať, ale pracovníkom kontroly bude aktívne asistovať v procese daňovej kontroly, následne v daňovom konaní, dokonca až po obhajobu v prípadnom súdnom konaní. Ambíciou je, aby umelá inteligencia na základe analýzy existujúcich dát, ale aj relevantnej judikatúry súdov Slovenskej republiky a Súdneho dvora EÚ, vypracovala odporúčania pre zamestnancov finančnej správy v celom procesnom postupe od začatia daňovej kontroly vrátane zoznamu nevyhnutných dôkazov v danom konkrétnom prípade. Tento nástroj by mal teda nielen skrátiť trvanie jednotlivých daňových kontrol a následného daňového konania, a tým zefektívniť a urýchliť tieto procesy (čo v konečnom dôsledku určite prispeje aj k lepšej vymožiteľnosti daňových nedoplatkov), ale mal by prispieť aj k maximalizácii úspešnosti daňových orgánov v súdnych sporoch.

Riziká spojené s využívaním umelej inteligencie daňovými orgánmi

Vyššie uvádzané pozitíva pri využívaní umelej inteligencie daňovými orgánmi sú nespochybniteľné. Je však nutné poukázať aj na to, že využívanie umelej inteligencie prináša so sebou aj významné právne, etické a prevádzkové výzvy (najmä v oblasti kybernetickej bezpečnosti). Hoci využívanie AI predstavuje príležitosť pre výrazné zefektívnenie výberu daní a zavedenie komplexných opatrení na boj proti daňovým únikom a podvodom, a tiež pre vybudovanie modernej proklientsky orientovanej daňovej správy, jej zavádzanie prebieha v prostredí, kde daňové orgány spracovávajú rozsiahle a podrobné databázy veľmi citlivých osobných a finančných informácií, a postupmi a rozhodnutiami daňových orgánov môžu byť dotknuté viaceré základné práva a slobody daňových subjektov (najmä právo na súkromie a ochranu osobných údajov, právo vlastniť majetok, ale aj právo na podnikanie a iné práva). Zavádzanie AI si preto vyžaduje veľmi prísne a transparentné opatrenia na ochranu súkromia, zákonnosť spracúvania údajov a ich bezpečnosť. Aj v oblasti správy daní majú daňové subjekty právo brániť sa proti procesným postupom a rozhodnutiam daňových orgánov súdnymi aj mimosúdnymi opravnými prostriedkami, ak sa domnievajú, že ide o nezákonný zásah do ich práv. Je preto nevyhnutné, aby procedurálne postupy a rozhodovacie procesy podporované AI boli transparentné, vysvetliteľné a najmä, aby podliehali účinnému dohľadu. Problematický aspekt pri využívaní umelej inteligencie daňovými orgánmi predstavujú tzv. „čierne skrinky“ niektorých analytických a prediktívnych modelov AI. Ide najmä o systémy, ktoré sú založené na strojovom učení. Ich vnútorná logika fungovania často ani pre prevádzkovateľov takýchto systémov nie je plne transparentná alebo jednoducho vysvetliteľná.

Osobitné riziko predstavuje schopnosť AI generovať nové, odvodené informácie, ktoré presahujú rozsah údajov či už pôvodne poskytnutých daňovými subjektami, alebo získaných daňovými orgánmi z iných zákonných zdrojov. Takéto „samoučiace sa“ algoritmy môžu potom na základe rôznych korelácií a pravdepodobnostných vzorcov modelovať a predikovať profily budúceho správania daňových subjektov, ktoré sú využívané na ich profilovanie a rizikovú klasifikáciu. V oblasti daňovej správy je tento problém ešte výraznejší, keďže výstupy takýchto modelov (ako už bolo naznačené vyššie v časti venovanej oblastiam, kde daňové správy nasadzujú AI) môžu priamo alebo nepriamo ovplyvňovať výber daňových subjektov na daňovú kontrolu, intenzitu a frekvenciu dozoru nad nimi, ako aj následné uplatnenie rôznych zákonom upravených procedurálnych postupov voči nim. Špecifikom daňovej správy je, že využívanie rôznych analytických nástrojov a profilovanie daňových subjektov prebieha do značnej miery v utajenom režime. Takýto postup je z pohľadu ochrany fiškálnych záujmov štátu bezpochyby nevyhnutný, keďže zverejňovanie presných analytických kritérií by nepoctivým daňovým subjektom uľahčilo ich obchádzanie. Utajenie takýchto analytických procesov je preto legitímne. Avšak práve táto kombinácia netransparentných algoritmických modelov a režimu spracovávania dát v utajenom režime významne komplikuje, v niektorých prípadoch dokonca až znemožňuje, uplatňovanie procesných práv daňových subjektov. Ak daňový subjekt nemá možnosť dozvedieť sa, že je predmetom automatizovaného vyhodnocovania rizikivosti, ani porozumieť základným dôvodom, ktoré viedli k jeho klasifikácii ako rizikového subjektu, jeho schopnosť účinne sa brániť alebo spochybniť zákonnosť a primeranosť zásahov voči nemu je v značnej miere oslabená. Riziko „čiernych skriniek“ AI pri predikovaní správania sa daňového subjektu a navrhovaní prípadných procedurálnych postupov voči nemu, sa tak v daňovej správe neprejavuje len na technickej úrovni, ale má aj zásadný právny rozmer, keďže môže narušiť zásady transparentnosti, predvídateľnosti a procesnej spravodlivosti a nediskriminácie. Ak je teda utajenie analytických nástrojov nevyhnutné, musí byť vyvážené inými prostriedkami ochrany, najmä účinným ľudským dohľadom vo vnútri daňovej správy, ale aj nezávislým externým dohľadom zákonom určenými subjektami, možnosťou nezávislého preskúmania (vrátane súdneho) a nezávislým auditom systémov. Využívanie umelej inteligencie najmä pri profilovaní daňových subjektov je úzko spojené s rizikom porušenia zásady rovnosti a zákazu diskriminácie. Algoritmické systémy sa spravidla „trénujú“ na historických dátach, ktoré vychádzajú z minulej kontrolnej činnosti a rozhodnutí daňových orgánov. Ak sa tieto dátové súbory použijú ako základ pre modelovanie, algoritmus môže preberať a ďalej uplatňovať vzorce z predchádzajúcej kontrolnej činnosti, alebo ich význam dokonca zintenzívniť. Ak v dôsledku využívania historických dát systém následne systematicky bude označovať určité skupiny daňových subjektov ako rizikovejšie na základe rôznych nepriamych indikátorov, môže dôjsť k ich selektívnemu a neprimeranému

zaťažovaní daňovými kontrolami, a teda k ich diskriminácii. Riziká „algoritmického“ riadenia kontrolnej činnosti možno ilustrovať na príklade holandského systému SyRI (System Risk Indication). SyRI bol zavedený ako nástroj digitálneho sociálneho štátu a bol určený na prevenciu a odhaľovanie sociálnych a daňových podvodov. Jeho cieľom bolo identifikovať osoby s „vyšším rizikom“ porušovania predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia, daní a pracovného práva. Systém sa používal najmä v sociálne znevýhodnených mestských štvrtiach a zameriaval sa na celé skupiny obyvateľov bez predchádzajúceho individuálneho podozrenia. SyRI bol postavený na prepájaní a analýze veľkého množstva osobných údajov z rôznych verejných databáz a pracoval so širokými kategóriami údajov, ako sú informácie o príjmoch, dávkach, zamestnaní, sankciách, vzdelaní či bývaní. Na základe tajného rizikového modelu generoval rizikové indikácie (tzv. „flagging“), ktoré sa uchovávali v centrálnom registri dva roky a slúžili ako podklad pre ďalšie kontrolné aktivity. Princíp fungovania algoritmu, použité indikátory, a ani váhy jednotlivých údajov neboli verejnosti dostupné. Niekoľko organizácií občianskej spoločnosti, vrátane Holandskej sekcie Medzinárodnej komisie právnikov, spolu s dvoma súkromnými osobami iniciovalo súdne konanie proti Holandskému kráľovstvu. Do konania potom vstúpila na strane navrhovateľov aj Konfederácia holandských odborových zväzov. Navrhovatelia sa domáhali zastavenia používania systému SyRI, keďže podľa ich názoru jeho uplatňovanie predstavovalo protiprávny zásah do základných ľudských práv. Štát s týmto tvrdením nesúhlasil a namietal, že právna úprava systému SyRI obsahuje dostatočné záruky na ochranu práva jednotlivcov na súkromie. Prvostupňový súd v Haagu vo svojom rozhodnutí konštatoval, že SyRI porušuje základné práva, najmä právo na rešpektovanie súkromného života podľa článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach, a to z dôvodu nedodržania požiadaviek nevyhnutnosti, proporcionality a transparentnosti. Súd zdôraznil, že hoci boj proti podvodom je legitímnym cieľom, štát má osobitnú povinnosť zabezpečiť spravodlivú rovnováhu medzi týmto cieľom a ochranou súkromia jednotlivcov. Kľúčovým dôvodom pre tento záver súdu bol nedostatok transparentnosti, keďže dotknuté osoby nemali možnosť dozvedieť sa, že sú predmetom spracúvania údajov, ani pochopiť logiku rizikového modelu. Súd kritizoval rozsah a povahu spracúvania údajov, ktoré umožňovali vytváranie detailných profilov bez dostatočných právnych záruk, a poukázal na to, že rizikové označenie predstavuje samo osebe významný zásah do súkromia aj v prípadoch, keď nevyústilo do prípadnej následného sankcionovania osoby.⁸ Príklad SyRI ukazuje, že dokonca aj systémy, ktoré nepatria do generatívnej AI, môžu predstavovať riziká netransparentnosti a možnej diskriminácie. O to viac sa

⁸ Rozhodnutie Rechtbank Den Haag č. C-09-550982-HA ZA 18-388 zo dňa 05. februára 2020. Online. Dostupné z: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865>. [citované 2025-11-03].

toto riziko zvyšuje pri sofistikovanejšom profilovaní už za použitia AI využívajúcej strojové učenie. K otázke profilovania daňových subjektov, ako aj k otázke zberu dát daňovými orgánmi, ich spracovaniu a následnému využívaniu výstupov daňovými orgánmi, ale aj ich prípadnému sprístupňovaniu ďalším štátnym orgánom, sa vyjadril už aj Ústavný súd Slovenskej republiky. Vo svojom Náleze č. PL. ÚS 25/2019 zo dňa 10. novembra 2021 zdôraznil, že už pri zákonom zakotvení zberu dát musí štát vedieť vysvetliť, na aký konkrétny účel ich potrebuje. Poukázal pri tom na to, že zberu a zneužitiu osobných údajov poskytuje ochranu Ústava SR v čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1, ktoré zakotvujú právo jednotlivca na informačné sebaurčenie. Zdôraznil, že nekontrolované spracúvanie osobných údajov by ohrozovalo nielen slobodu konania jednotlivca, pretože by sa nikdy necítil úplne voľný, ale v konečnom dôsledku aj samotné demokratické zriadenie, keďže jeho garantmi môžu byť len skutočne slobodní jednotlivci. Konkrétny cieľ, pre ktorý sa zbierajú predmetné údaje, musí byť pritom zrejmy už z legislatívneho procesu, z ktorého musí vyplývať a existovať jasný plán, na aký sa majú údaje použiť, pretože v opačnom prípade nemožno hovoriť o konkrétnom legitímnom celi ich spracúvania. Vo vzťahu k automatizovanému posudzovaniu jednotlivca na základe plošného zberu dát konštatoval, že predstavuje zásah do práva na informačné sebaurčenie bez ohľadu na to, či pre neho má určitý následok, a preto musí byť podľa čl. 13 ods. 2 Ústavy SR stanovené zákonom. Každé automatizované posúdenie vyžaduje minimálne spojenie údajov s určitými kritériami, modelmi alebo inými databázami. Vo väčšine prípadov sa využíva algoritmus s cieľom niečo z údajov odvodiť, navrhnúť určité usporiadanie alebo poskytnúť odporúčanie pre zamestnanca orgánu verejnej moci, či dokonca „predpripraviť“ mu rozhodnutie alebo jeho časť. Preto automatizované posudzovanie rizikovosti nemôže byť len dôsledkom manažérskeho rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale má byť predmetom verejnej debaty premietnutej v legislatívnom procese. Súd upozornil, že nedostatok explicitného odobrenia zákonodarcom sa prejavuje následne aj nedostatkom úpravy infraštruktúry dohľadu nad takýmto posudzovaním. Obmedzenie práva na ochranu súkromia a osobných údajov pritom musí byť sprevádzané silnými a efektívnymi zákonnými zárukami proti zneužitiu. Aj z predmetného rozhodnutia a záverov Ústavného súdu SR možno dedukovať, že v oblasti daňovej správy (a zrejme aj v ostatných oblastiach verejnej správy) existujú v Slovenskej republike významné nedostatky právnej úpravy, a to nielen v nedostatočnom odôvodnení samotného zberu dát od daňových subjektov, v otázke definovania zákonných limitov ich spracovania a následného využívania, uchovávanía a poskytovania iným štátnym orgánom, ale najmä v otázke zákonnej úpravy záruk nezávislej kontroly kvality využívaných systémov, ich komponentov, chybovosti a nedostatkov, fungujúcej nielen *ex ante* pred ich zavedením, ale aj *ex post*, ako aj nezávislého dohľadu a prieskumu ich využívania. Z rozhodnutia tiež vyplýva, že daňové orgány musia dôsledne rešpektovať požiadavky vyplývajúce

z príslušnej legislatívy EÚ a SR upravujúcej ochranu osobných údajov. Je zrejmé, že najmä požiadavka vyplývajúca z č. 35 Nariadenia GDPR⁹ vykonať posúdenie vplyvu spracovania dát na ochranu osobných údajov, nebola daňovými orgánmi dôsledne rešpektovaná.

Aj keď umelá inteligencia zatiaľ nie je využívaná na vytváranie finálnych rozhodnutí, pri rozširujúcom sa nasadzovaní AI daňovými správami nie je otázne, či AI bude v budúcnosti využívaná aj v tejto oblasti, ale len kedy sa tak stane. Je tu preto reálne riziko, že rozhodovacia právomoc sa *de facto* presunie z kvalifikovaných zamestnancov finančnej správy na vývojárov technológií. Riziko netransparentnosti AI modelov v spojení s vyššie spomínanou ochranou analytických nástrojov daňovej správy ako utajovaných skutočností, však môžu spôsobiť, že daňovým subjektom nebude zrejmé, na základe akých dôvodov im bola určená konkrétna daňová povinnosť. Tiež sa im sťažuje možnosť namietať nezákonné, nesprávne alebo zaujaté výstupy. Je preto zrejmé, že aj v oblasti nasadzovania AI do rozhodovacích procesov bude potrebné zákonnú úpravu doplniť o účinné a vhodné procesné záruky. Aj v prípade rozhodnutí, ktoré sú pred ich vydaním kontrolované zamestnancami daňovej správy, hrozí, že sa títo zamestnanci budú prehnane, bez kritického posúdenia, spoliehať na AI výstupy. Najmä v prípadoch, keď bude zamestnanec v časovej tiesni, aby dodržal zákonné lehoty určené na určité úkony, najmä ak sú tieto prekluzívne,¹⁰ objektívne hrozí riziko, že výstupy AI bude len mechanicky potvrdzovať.

Záver

Zavádzanie umelej inteligencie do oblasti správy daní predstavuje prirodzené pokračovanie dlhodobého procesu digitalizácie daňovej agendy. AI má bezpochyby veľký potenciál prispieť k zefektívneniu výberu daní, cielenejšiemu výkonu daňových kontrol, ale aj k zlepšeniu poskytovania služieb daňovým subjektom. Využívanie rôznych AI modelov, a to najmä v oblasti spracúvania údajov, profilovania a podpory kontrolných a rozhodovacích procesov, však môže výrazne zasiahnuť do práv daňového subjektu, a preto je nevyhnutné, aby malo jasný zákonný základ a bolo sprevádzané nevyhnutnými zákonnými procesnými zárukami. Ak má byť využívanie umelej inteligencie v oblasti správy daní udržateľné a spoločensky akceptovateľné, musí byť sprevádzané transparentnou právnou úpravou, ktorá zakotví o.i. aj účinnú

⁹ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES.

¹⁰ V Slovenskej republike napríklad v zmysle konštantnej judikatúry súdov SR je lehota na vykonanie daňovej kontroly lehotou prekluzívnou. Pokračovanie v daňovej kontrole po uplynutí zákonnej lehoty na jej vykonanie je nezákonným zásahom, protokol z daňovej kontroly, ako aj ďalšie dôkazy získané počas nezákonnej kontroly, sú považované za nezákonné.

vnútornú kontrolu a nezávislý vonkajší dohľad. Len za splnenia týchto podmienok možno dosiahnuť spravodlivú rovnováhu medzi fiškálnymi záujmami štátu a ochranou základných práv a slobôd daňových subjektov.

Zoznam použitej literatúry

1. *Greek Tax Authority Uses AI to Detect Undeclared Swimming Pools, Imposes Fines*. Online. OECD.AI Policy Observatory. Dostupné z: <https://oecd.ai/en/incidents/2023-05-29-fbab>. [citované 2025-11-03].
2. *Inventory of Tax Technology Initiatives 2024*. Online. OECD Data Explorer. Dostupné z: (<https://oe.cd/dx/ITTI2024>). [citované 2025-11-03].
3. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES.
4. OECD report: *Governing with Artificial Intelligence* z 18.septembra 2025. Online. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/795de142-en>. [citované 2025-11-03].
5. *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*. Online. OECD Publishing, Paris: 2020. Dostupné z: <https://doi.org/10.1787/ca274cc5-en>. [citované 2025-11-03].
6. *Umelá inteligencia v IRAbot poradcovi pozná všetky smernice Finančnej správy a poskytne zamestnancom odpovede na široké spektrum otázok*. Online. Dostupné z: <https://predu.sk/referencie/financne-riaditelstvo-slovenskej-republiky/>. [citované 2025-11-03].
7. *VÝROČNÁ SPRÁVA o činnosti finančnej správy za rok 2024*. PDF. Online. Dostupné z: www.financnasprava.sk > 2025.04.03_vyr_sprava_2024.pdf. [citované 2025-11-03].
8. Rozhodnutie Rechtbank Den Haag č. C-09-550982-HA ZA 18-388 zo dňa 05. februára 2020. Online. Dostupné z: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/details?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:865>. [citované 2025-11-03].
9. Nález ÚS SR č. PL. ÚS 25/2019 zo dňa 10. novembra 2021. Online. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/rozhodovacia_cinnost/zbierka-n%C3%A1lezov-a-uznesen%C3%AD. [citované 2025-11-03].

Kontaktné údaje

JUDr. Ľubica Masárová, PhD.

lubica.masarova@truni.sk

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva
Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave

RACIONALIZÁCIA VYHLASOVANIA MIMORIADNEJ SITUÁCIE

RATIONALIZATION OF THE DECLARATION OF A STATE OF EMERGENCY

Ondrej Blažek¹

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá vyhlasovaním mimoriadnej situácie ako právnym inštitútom verejného práva v Slovenskej republike. Cieľom je analyzovať súčasnú právnu úpravu vyhlasovania mimoriadnej situácie z hľadiska jej systematickej a teleologickej konzistentnosti a identifikovať hlavné aplikačné problémy vyplývajúce z jej vývoja. Príspevok poukazuje na postupné rozširovanie okruhu mimoriadnych udalostí, na základe ktorých je možné mimoriadnu situáciu vyhlásiť, čo vedie k oslabovaniu jej pôvodného významu ako výnimočného krízového právneho režimu. Na základe jazykovej, systematickej a normatívnej analýzy zákona o civilnej ochrane obyvateľstva autor identifikuje stieranie hraníc medzi preventívnou fázou, stavom ohrozenia a samotnou mimoriadnou situáciou, ako aj zvýšenú diskrečnú právomoc orgánov verejnej správy. Jadrom príspevku je návrh racionalizácie vyhlasovania mimoriadnej situácie prostredníctvom diferencovaného modelu fáz reakcie na krízové situácie, ktorý posilňuje princípy proporcionality, legality a reziliencie verejnej správy a vytvára východisko pre koncepčnú revíziu právnej úpravy civilnej ochrany obyvateľstva.

Kľúčové slová: mimoriadna situácia, racionalizácia, civilná ochrana, verejná správa, krízová situácia

Abstract: This article examines the declaration of a state of emergency as a legal institution of public law in the Slovak Republic. Its aim is to analyse the current legal framework governing the declaration of a state of emergency from the perspective of its systematic and teleological coherence and to identify the principal application problems arising from its development. The article highlights the gradual expansion of the range of extraordinary events that may serve as grounds for declaring a state of emergency, which has led to a weakening of its original meaning as an exceptional crisis-related legal regime. On the basis of a linguistic, systematic and normative analysis of the

¹ Akadémia Policajného zboru v Bratislave.

Civil Protection Act, the author identifies the blurring of boundaries between the preventive phase, the state of threat, and the state of emergency itself, as well as the increased discretionary power of public authorities. The core of the article consists of a proposal to rationalise the declaration of a state of emergency through a differentiated model of crisis response phases, which strengthens the principles of proportionality, legality and resilience in public administration and provides a foundation for a conceptual revision of civil protection legislation.

Key words: state of emergency, rationalization, civil protection, public administration, crisis situation

Úvod

Vyhlasovanie mimoriadnej situácie predstavuje v právnom poriadku Slovenskej republiky jeden z kľúčových nástrojov verejnej správy určených na zvládanie krízových javov ohrozujúcich život, zdravie alebo majetok obyvateľstva. Ide o právny inštitút, ktorého význam spočíva v konštituovaní osobitného právneho režimu umožňujúceho realizáciu mimoriadnych opatrení, ktoré by za bežných okolností neboli prípustné. Mimoriadna situácia tak tvorí pomyselný prah medzi štandardným výkonom verejnej správy a krízovým režimom, v ktorom sa uplatňujú špecifické kompetencie orgánov verejnej moci, osobitné formy koordinácie a mimoriadne zásahy do práv a povinností subjektov práva.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať súčasnú právnu úpravu vyhlasovania mimoriadnej situácie z hľadiska jej systematickej, normatívnej a teleologickej konzistentnosti a identifikovať hlavné aplikačné problémy vyplývajúce z jej vývoja. Na tomto základe sa príspevok zameriava na návrh racionalizácie vyhlasovania mimoriadnej situácie prostredníctvom diferencovaného modelu fáz reakcie na krízové situácie, ktorý reflektuje potrebu posilnenia prevencie, včasného varovania a proporcionality zásahov verejnej správy. Navrhované riešenie vychádza z princípov budovania odolnosti (reziliencie) a inšpiruje sa zahraničnou dobrou praxou, najmä talianskym systémom civilnej ochrany, s cieľom zvýšiť predvídateľnosť, efektívnosť a právnu istotu pri uplatňovaní mimoriadnych právnych režimov vo verejnej správe.

Racionalizácia vo verejnej správe

Racionalizácia vo všeobecnom význame predstavuje proces systematického usporiadania a štruktúrovania určitej činnosti alebo súboru činností na základe jedného alebo viacerých rozumových, vecne zdôvodnených kritérií. Jej podstatou je vedomé a metodické uplatňovanie racionálnych princípov pri plánovaní,

organizovaní, vykonávaní a hodnotení činností s cieľom odstrániť neefektívne, nadbytočné alebo nekoherentné prvky.

V prostredí verejnej správy sa racionalizácia prejavuje najmä ako nástroj zvyšovania efektivity, hospodárnosti a účelnosti výkonu verejnej moci. Ide o zavádzanie racionálne odôvodnených racionalizačných opatrení do jednotlivých, čiastkových krokov konkrétnej činnosti verejnej správy, a to tak v rovine procesnej, organizačnej, ako aj personálnej a materiálno-technickej. Racionalizácia pritom nepredstavuje jednorazový zásah, ale kontinuálny proces postupného zdokonaľovania, ktorý reflektuje meniace sa spoločenské podmienky, bezpečnostné hrozby a požiadavky na výkon verejnej správy. Racionalizácia verejnej správy sa preto neusiluje o dosiahnutie ideálneho či absolútne optimálneho výsledku v abstraktnom zmysle, ale o dosiahnutie takého výsledku, ktorý je najvhodnejší a najefektívnejší v rámci konkrétnych ekonomických, právnych, politických a širších spoločenských okolností.² „Verejná správa je zároveň štruktúralne zložitá a funkcionálne náročná, preto je dôležité verejnú správu a jej jednotlivé systémové prvky neustále sprehľadňovať, zjednodušovať, precizovať, zefektívňovať a tak prispôbovať aktuálnym, neustále meniacim sa spoločenským podmienkam a požiadavkám doby.“³ Z hľadiska bezpečnostných vied má racionalizácia osobitný význam, keďže umožňuje optimalizovať činnosť bezpečnostnoprávných služieb vo verejnej správe tak, aby boli schopné efektívne reagovať na riziká a krízové situácie pri zachovaní zákonnosti, proporcionality a ochrany verejného záujmu. Cieľom nášho príspevku je aj systematický rozvoj bezpečnostných vied ako interdisciplinárneho vedeckého odboru, ktorý spája právne, organizačné a bezpečnostné aspekty činnosti verejnej správy.

Mimoriadne udalosti a mimoriadne situácie a ich vývoj v právnom poriadku Slovenskej republiky

Vyhlásenie mimoriadnej situácie predstavuje špecifickú metódu činnosti verejnej správy, nakoľko výsledkom jej pôsobenia je len istý obmedzený počet foriem činností verejnej správy.⁴ Pre vymedzenie nami riešenej problematiky je potrebné poukázať na to, že pojmy ako „mimoriadna udalosť“ a „mimoriadna situácia“ sa v právnom poriadku vyskytujú v mnohých právnych predpisoch. Za pomoci využitia jazykovej

² DUDOR, L. Teoretické aspekty racionalizácie verejnej správy. In. *Racionalizácia verejnej správy: Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 29. a 30. apríla 2014*. Bratislava: Akadémia PZ, 2014. s. 30. ISBN 978-80-8054-606-9.

³ BALGA, J. Systém teórie verejnej správy. In. *Racionalizácia verejnej správy. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 4.-5. februára 2016 v Piešťanoch*. Bratislava: Akadémia PZ, 2016. s. 18. ISBN 978-80-8054-671-7.

⁴ VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. vyd. Bratislava: Nakladateľstvo C. H. Beck, 2025. s. 138. ISBN 978-80-8232-068-1.

konkordancie (metóda jazykovej lingvistiky)⁵ sme identifikovali až 251 právnych predpisov obsahujúcich pojem „mimoriadna situácia“. Existujú aj právne predpisy, ktoré používajú pojem síce podobný mimoriadnej udalosti alebo mimoriadnej situácií, ale jazykovo pozmenený, napríklad nežiadúca udalosť v rámci zákona o ochrane pred požiarmi, ktorá je definovaná ako „stav, keď dôjde k úmrtiu alebo k poškodeniu zdravia, majetku alebo životného prostredia alebo k ich bezprostrednému ohrozeniu alebo k bezprostrednému ohrozeniu života.“⁶ Na tomto mieste je dôležité upresniť, že v našom príspevku sa budeme venovať len problematike mimoriadnych situácií, ktoré sú upravené v zákone č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov a predpisom, ktoré sú priamo na tento zákon naviazané.⁷ Existujú však aj mimoriadne udalosti, ktoré nesúvisia so zákonom o civilnej ochrane obyvateľstva, napríklad námorná mimoriadna udalosť,⁸ mimoriadna udalosť v lesoch,⁹ mimoriadna udalosť v zmysle zákona o rybárstve,¹⁰ či mimoriadna udalosť na dráhach.¹¹ Týmto zákonom sa nebudeme venovať, no podstatné je ujasniť si, prečo nie sú implementované do systému civilnej ochrany obyvateľstva. Dôvod je najmä ten, že ide o mimoriadne udalosti, ktorých zvládnutie je možné prevažne vnútrorezortne a nejde o mimoriadne udalosti, kde by bolo potrebné prijímať opatrenia na ochranu civilného obyvateľstva. V poslednom období (najmä po roku 2020) však nastal podľa nášho názoru negatívny trend súvisiaci so zmenami zákona o civilnej ochrane obyvateľstva, ktoré podmieňujú „infláciu“ právne ukotvených mimoriadnych udalostí, na základe, ktorých možno vyhlásovať mimoriadnu situáciu. K čomu však prioritne slúži mimoriadna situácia? Z právneho hľadiska má vyhlásenie mimoriadnej situácie význam konštitutívneho aktu, ktorým sa aktivuje osobitný právny režim, dochádza k prechodu zo „štandardného“ výkonu verejnej správy do krízového režimu, počas ktorého existuje právny základ na použitie viacerých mimoriadnych oprávnení smerujúcich k ochrane civilného obyvateľstva. Základný právny zmysel vyhlásenia mimoriadnej situácie spočíva v tom, že legalizuje zásahy do práv a povinností, ktoré by za bežného právneho režimu neboli prípustné. Konkrétne ide napríklad o nariadovanie evakuácie, ukladanie osobných úkonov, ukladanie vecných plnení, vstup na cudzie nehnuteľnosti, využívanie súkromných

⁵ Pozri viac: BLAŽEK, O. Aplikácia jazykovej konkordancie v bezpečnostných vedách na preskúmanie administratívnoprávnej úpravy krízového riadenia v Slovenskej republike. In. *Policajná teória a prax*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2025. č. 3. s. 5-24. ISSN 1335-1370.

⁶ SUJA, M. *Reglement ochrany pred požiarmi a záchranných činností*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019. s. 8. ISBN 978-80-8054-805-6.

⁷ Napríklad zákon č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

⁸ Zákon č. 435/2000 Z. z. o námornej plavbe v znení neskorších predpisov.

⁹ Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov.

¹⁰ Zákon č. 216/2018 Z. z. o rybárstve a o doplnení zákona v znení neskorších predpisov.

¹¹ Zákon č. 513/2009 Z. z. o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

prostriedkov na verejné účely a ďalšie opatrenia. Vyhlásenie mimoriadnej situácie je teda podmienkou zákonnosti týchto zásahov. Bez neho by išlo o zásahy ultra vires. Existencia inštitútu mimoriadnej situácie chráni právny štát. Z hľadiska základných práv ide o princíp legality, princíp proporcionality a princíp dočasnosti zásahu. Vyhlásením mimoriadnej situácie sa aktivujú kompetencie orgánov civilnej ochrany obyvateľstva, mení sa hierarchia riadenia, legitimizuje sa koordinácia síl a prostriedkov naprieč orgánmi. Bez vyhlásenia mimoriadnej situácie by orgány síce mohli konať ale nemali by jasnú právnu oporu na riadenie iných subjektov. Vyhlásenie mimoriadnej situácie má zásadný význam aj v oblasti verejných financií, nakoľko sa viaže sa na ňu financovanie záchranných prác zo štátneho rozpočtu a umožňuje refundácie. Ak sa vrátíme k tomu, že aký má právny význam vyhlásenie mimoriadnej situácie, tak definitívnu odpoveďou je, že to slúži na použitie viacerých mimoriadnych oprávnení smerujúcich k ochrane civilného obyvateľstva a to záchranné práce prostredníctvom síl a prostriedkov z celého územia, na ktorom bola vyhlásená mimoriadna situácia, evakuácia, núdzové zásobovanie a núdzové ubytovanie a ďalšie. Od prijatia zákona sa v priebehu času do zákona doplnili však ďalšia mimoriadne udalosti, ktoré už s opatreniami v zmysle zákona o civilnej ochrane obyvateľstva (evakuácia, ukrytie, núdzové zásobovanie a iné) nemajú nič spoločné. Napríklad smogová situácia a nežiadúci výskyt medveďa hnedého. Z normatívneho, systematického aj teleologického hľadiska sa dá veľmi presvedčivo tvrdiť, že časť dnes zákonom označených „mimoriadnych udalostí“ je mimo pôvodného účelu zákona o civilnej ochrane obyvateľstva, respektíve s ním je len voľne alebo účelovo previazaná. Mimoriadne udalosti ako živelná pohroma (v zákone od 27.01.1994), havária (v zákone od 01.05.1998) – predtým „technologická havária“ (v zákone od 27.01.1994) a katastrofa (v zákone od 27.01.1994) bezpochyby patria do zákona o civilnej ochrane obyvateľstva. Teroristický útok (v zákone od 01.01.2006), hoci ide primárne o bezpečnostno-trestnoprávny jav, jeho zaradenie je ešte obhájitelné, pretože môže mať masové následky, vyžaduje opatrenia civilnej ochrany obyvateľstva (napríklad plošnú evakuáciu). Prvý problém súvisí s ohrozením verejného zdravia II. stupňa (v zákone od 01.07.2011), ide o epidemiologickú kategóriu, ktorá má svoj vlastný komplexný právny režim¹² a opatrenia civilnej ochrany obyvateľstva sú len pomocnými doplnkami, prípadne sa vykonávajú nesmú (napríklad evakuácia). Ohrozením verejného zdravia II. stupňa sa zákon o civilnej ochrane obyvateľstva rozšíril za hranicu svojej pôvodnej logiky. Od 26.02.2022 bol do zákona implementovaný hromadný prílev cudzincov na územie Slovenskej republiky ako mimoriadna udalosť. Išlo o akútnu reakciu na eskalovanie vojenského konfliktu na Ukrajine dňa 24.02.2022, následkom čoho na územie Slovenskej republiky

¹² Napríklad zákon č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia v znení neskorších predpisov.

masovo prišli utečenci z Ukrajiny, ktorých bolo potrebné núdzovo ubytovať a tak došlo síce nesystematicky ale účelovo k zmene zákona o civilnej ochrane obyvateľstva. Omnoho nekonceptnejšie riešenie prišlo zavedením smogovej situácie ako mimoriadnej udalosti (od 01.01.2024), len z dôvodu varovania obyvateľstva cez informačný systém civilnej ochrany obyvateľstva. Smog spravidla nevyžaduje žiadnu evakuáciu, nevyžaduje záchranné práce ani žiadne opatrenia civilnej ochrany obyvateľstva. Ide o typický príklad administratívneho rozšírenia pojmu mimoriadnej udalosti. Narušenie dodávok tepla (od 08.06.2024) je síce problém okrajovo súvisiaci s civilnou ochranou obyvateľstva v oblasti núdzového zásobovania obyvateľstva teplom, no problém je riešiteľný v režime energetického práva a samosprávy. Zákon touto mimoriadnou udalosťou posúva civilnú ochranu obyvateľstva do roly krízového manažéra bežných služieb. Najproblematickejším prípadom je mimoriadna udalosť nežiaduci výskyt medveďa hnedého. Vyhlásenie mimoriadnej situácie tu slúži primárne na obchádzanie environmentálneho práva, nie na civilnú ochranu obyvateľstva (neuplatňuje sa žiadne opatrenie zo zákona o civilnej ochrane obyvateľstva). Systémový dôsledok je taký, že dochádza k rozpadu pôvodného významu pojmu mimoriadna udalosť, mimoriadna udalosť prestáva byť výnimočná a zákon sa mení na univerzálny krízový ventil štátu.¹³

Súčasný stav civilnej ochrany obyvateľstva reprezentované týmito zmenami v zákone o civilnej ochrane obyvateľstva je už následkom systematicko-organizačno-právnych zmien po roku 1994 a najmä zlomov v roku 2003 a 2007. Z historického hľadiska zlom nastáva v roku 1994, kedy sa civilná ochrana obyvateľstva stáva systémom úloh a opatrení zameraných na ochranu života, zdravia a majetku. K 1.1.2003 pluky civilnej ochrany prešli pod Hasičský a záchranný zbor ako záchranné brigády, čo pre systém civilnej ochrany obyvateľstva predstavovalo stratu výkonných zložiek, avšak stále v súlade so zadaným poslaním civilnej ochrany obyvateľstva ako systému úloh a opatrení zameraných na ochranu života, zdravia a majetku obyvateľov. Zlomový okamih nastal v roku 2007, keď Úrad civilnej ochrany Ministerstva vnútra bol zlúčený s Úradom krízového manažmentu Ministerstva vnútra SR a bola vytvorená Sekcia krízového manažmentu a civilnej ochrany. Pôvodné nastavenie krízového manažmentu na tomto útvare bolo v zmysle organizačného poriadku riešiť interný krízový manažment Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (nie krízové riadenie celého štátu). V roku 2011 sa sekcia ako organizačný útvar Ministerstva vnútra Slovenskej republiky premenovala na Sekciu integrovaného záchranného systému a civilnej ochrany, neskôr v roku 2013 na Sekciu krízového riadenia. Od tohto obdobia postupne narastali úlohy Sekcii krízového riadenia, ktoré boli síce svojím spôsobom krízového charakteru, no kompetenčne

¹³ Okrem oslabovania pojmovej čistoty dochádza aj k oslabeniu legitimacy vyhlasovania mimoriadnej situácie.

prerástli Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.¹⁴ Z vnútrorezortného krízového manažmentu sa postupne Sekcia krízového riadenia stala útvarom, ktorý mal zastrešovať celé krízové riadenie, čo je z jej pozície, podľa nášho názoru nereálne.¹⁵ Výsledkom týchto procesov, boli aj vyššie spomínané nekonceptčné zmeny zákona o civilnej ochrane obyvateľstva a stieranie rozdielov medzi civilnou ochranou obyvateľstva a krízovým riadením.¹⁶ Ide o historicky významný, funkčný, no dnes už konceptčne vyčerpaný zákon, ktorý bol opakovane novelizovaný ad hoc, bez jednotiacej doktríny. Zákon o civilnej ochrane obyvateľstva si zachoval funkčné jadro ochrany pred mimoriadnymi udalosťami, avšak jeho opakované nekonceptčné novelizácie viedli k normatívnej fragmentácii, rozostreniu pojmu mimoriadnej udalosti a k strate doktrinálnej čistoty, čo si vyžaduje zásadnú konceptnú revíziu, nie ďalšie parciálne úpravy.

Súčasná právna úprava vyhlasovania mimoriadnych situácií a jej problémy

Mimoriadna situácia je v zmysle zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva právnym inštitútom verejného práva. Mimoriadna situácia je normatívne vymedzeným pojmom, ktorý má presne určené zákonné znaky, právne následky a proces vyhlásenia a odvolania. Z tohto dôvodu ju možno bez pochybností označiť za právny inštitút. S výnimkou vlády Slovenskej republiky, mimoriadnu situáciu vyhlasujú orgány verejnej správy (obec, okresný úrad a okresný úrad v sídle kraja). Problematika vyhlasovania mimoriadnych situácií patrí v Slovenskej republike predovšetkým do oblasti správneho práva ale aj ústavného práva. Mimoriadnou situáciou sa rozumie *„obdobie ohrozenia alebo obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok, ktorá je vyhlásená podľa tohto zákona; počas nej sa vykonávajú opatrenia na záchranu života, zdravia alebo majetku, na znižovanie rizík ohrozenia alebo činnosti nevyhnutné na zamedzenie šírenia a*

¹⁴ K splynutiu chápania civilnej ochrany obyvateľstva s krízovým riadením v Slovenskej republike došlo nie v dôsledku jednorazovej legislatívnej zmeny, ale postupným organizačným, personálnym a konceptným procesom, v ktorom strata výkonných kapacít civilnej ochrany, jej inštitucionálne zlúčenie s krízovým manažmentom a zánik samostatnej vzdelávacej základne (zánik Vzdelávacieho a technického ústavu v Slovenskej Ľupči) viedli k jej doktrinálnemu pohlteniu širším konceptom krízového riadenia.

¹⁵ Pozri viac: BLAŽEK, O. Kreovanie nového orgánu verejnej správy na úseku krízového riadenia. In. *Zborník zo VII. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2025. s. 99 – 111. ISBN 978-80-557-2232-0. Dostupné aj online na WWW [22.12.2025; 21:54]: <https://doi.org/10.24040/2025.9788055722320>

¹⁶ Prejavom potieraného rozdielu medzi civilnou ochranou obyvateľstva a krízovým riadením bolo prijatie Koncepcie civilnej ochrany a krízového riadenia v roku 2022, v ktorej sa medzi týmito dvoma pojmami ani neuvádzal rozdiel. Pričom civilná ochrana obyvateľstva je len jedným so subsystémov krízového riadenia.

*pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti.*¹⁷ Ide o vymedzený časový úsek, počas ktorého sa môžu vykonávať opatrenia na ochranu zdravia, života alebo majetku. Zákon predikuje jej vyhlásenie v dvoch odlišných podobách:

1. buď dochádza k ohrozeniu, ktoré zákon chápe ako obdobie, počas ktorého sa predpokladá nebezpečenstvo vzniku mimoriadnej udalosti alebo rozšírenia následkov mimoriadnej udalosti,¹⁸ alebo
2. pretrváva obdobie pôsobenia následkov mimoriadnej udalosti na život, zdravie alebo majetok.

Obe tieto podoby sa viažu na konkrétny predmet ohrozenia, ktorým je život, zdravie alebo majetok. Z jazykového hľadiska tým zákon obmedzuje význam pojmu mimoriadnej situácie len na také obdobia, ktoré majú relevanciu z hľadiska ochrany týchto právom chránených hodnôt. Jazyková formulácia pritom jednoznačne naznačuje, že nejde o samotnú mimoriadnu udalosť ako faktický jav, ale o právne relevantné obdobie, ktoré na ňu nadväzuje alebo jej predchádza. Použitie disjunktívnej spojky „alebo“ v gramatickom význame znamená, že pre naplnenie definície postačuje splnenie ktorejkoľvek z týchto alternatív, pričom nemusia nastať súčasne.

Z gramatickej stavby vety ďalej vyplýva, že mimoriadna situácia nevzniká automaticky, ale až vtedy, keď je vyhlásená podľa tohto zákona. Relatívna veta „ktorá je vyhlásená podľa tohto zákona“ sa vzťahuje na pojem mimoriadnej situácie ako celok, a nie iba na mimoriadnu udalosť, čím sa zdôrazňuje jej formálno-právna povaha. Takto formulované ustanovenie jasne odlišuje mimoriadnu situáciu ako právny stav od mimoriadnej udalosti ako faktického javu. Zákon vymenováva konkrétne mimoriadne udalosti, na základe ktorých sa môže vyhlásiť mimoriadna situácia. Ide o živelnú pohromu, haváriu, katastrofu, ohrozenie verejného zdravia II. stupňa, smogová situácia, narušenie dodávok tepla, nežiaduci výskyt medveďa hnedého, hromadný prílev cudzincov na územie Slovenskej republiky alebo teroristický útok.¹⁹ Tieto pojmy sú buď bližšie definované v samotnom zákone²⁰ alebo v prílohe č. 1 k vyhláske č. 523/2006 Z. z. o podrobnostiach na zabezpečenie záchranných prác a organizovania jednotiek civilnej ochrany v znení neskorších predpisov.

Práve prvá podoba, ktorá umožňuje vyhlásiť mimoriadnu situáciu vtedy, keď dochádza k ohrozeniu je sporná, nakoľko v praxi vďaka tejto definícii dochádza k problémom spojeným s vyhlasovaním mimoriadnych situácií obcami z rozličných dôvodov, ktoré nie sú vždy spojené s pôvodným úmyslom zákonodarcu. Napríklad

¹⁷ § 3 ods. 1 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

¹⁸ § 3 ods. 4 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

¹⁹ § 3 ods. 2 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

²⁰ § 3 ods. 2 písm. a) až d) zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

most v obci, ktorý je dlhodobo zanedbávaný (nerekonštruje sa a je na ňom investičný dlh) sa dostane do zlého technického stavu, na základe čoho obec vyhlási mimoriadnu situáciu, v nádeji, že rekonštrukcia bude refinancovaná napríklad ako záchranné práce zo štátneho rozpočtu, prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.²¹ Ak si dáme do súvisu, že na zlý technický stav mosta obec vyhlási mimoriadnu situáciu, ktorú subsumuje pod haváriu, nie je to zákonné vyhlásenie mimoriadnej situácie, pretože havária je mimoriadna udalosť, ktorá spôsobí odchýlku od ustáleného prevádzkového stavu, v dôsledku čoho dôjde k úniku nebezpečných látok alebo k pôsobeniu iných ničivých faktorov, ktoré majú vplyv na život, zdravie alebo na majetok.²² Most v zlom technickom stave totižto predstavuje dlhodobý stavebno-technický stav, ide o výsledok opotrebenia, zanedbanej údržby alebo starnutia konštrukcie. Takýto stav nie je odchýlkou²³ od ustáleného prevádzkového stavu, ale práve naopak - ide o nový (hoci nevyhovujúci) ustálený stav. Most by bol v režime havárie, ak by nastala napríklad náhla porucha nosnej konštrukcie (prasknutie, zosuv, kolaps časti mosta), náraz vozidla spôsobujúci statické narušenie, náhle pôsobenie vonkajšieho faktora (povodeň, zosuv pôdy, výbuch). Obce však aj pri zlom technickom stave vyhlasujú mimoriadne situácie a Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky nemá žiadne kompetencie donútiť obec aby takto vyhlásenú mimoriadnu situáciu odvolala.

Zákon žiadnym spôsobom neobmedzuje orgány civilnej ochrany obyvateľstva (predovšetkým obce) vyhlásiť na základe danej definície mimoriadnu situáciu na takmer čokoľvek.²⁴ Prispieva k tomu aj definícia pojmu „ohrozenie“ v § 3 ods. 4 zákona o civilnej ochrane obyvateľstva,²⁵ ktorá je v rozpore s doktrinálnou teóriou bezpečnostných rizík.²⁶ Z doktrinálneho hľadiska platí, že nebezpečenstvo je latentná (potenciálna) vlastnosť objektu, javu alebo procesu spôsobiť negatívny, spravidla neočakávaný jav a ohrozenie predstavuje aktivované nebezpečenstvo, t. j. stav, v ktorom už existuje reálna možnosť vzniku škodlivých následkov. Zákon však ohrozenie definuje ako „obdobie, počas ktorého sa predpokladá nebezpečenstvo vzniku alebo rozšírenia následkov mimoriadnej udalosti.“ Už samotná jazyková

²¹ Pozri napríklad § 2 ods. 3 vyhlášky Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 599/2006 Z. z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o výdavkoch na civilnú ochranu obyvateľstva z prostriedkov štátneho rozpočtu v znení neskorších predpisov.

²² § 3 ods. 2 písm. b) zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

²³ Z jazykového výkladu pojmu „odchýlka“ vyplýva náhly, mimoriadny alebo neočakávaný výkyv, nie postupná degradácia.

²⁴ Samozrejme platí len vtedy, ak berieme do úvahy široko postavené definície mimoriadnych udalostí v zmysle zákona o civilnej ochrane obyvateľstva.

²⁵ Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

²⁶ Pozri viac: BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2012. s. 167. ISBN 978-80-8054-547-5.

formulácia „sa predpokladá nebezpečenstvo“ posúva ohrozenie späť do roviny anticipácie, nie do roviny faktickej aktivácie. Zákonné ohrozenie sa tak významovo približuje skôr riziku²⁷ než doktrinálnemu pojmu ohrozenia. Keďže zákonné „ohrozenie“ je obdobím predpokladaného nebezpečenstva, mimoriadna situácia by pri aplikovaní jazykového výkladu mohla byť vyhlásená už v preventívnej fáze, teda ešte pred samotným vznikom mimoriadnej udalosti alebo ešte pred vznikom akýchkoľvek faktických následkov. To znamená, že mimoriadna situácia nie je z jazykového hľadiska viazaná výlučne na krízový stav v materiálnom zmysle, ale aj na stav zvýšenej pravdepodobnosti jeho vzniku. Zákon vytvára široký právny rámec, v ktorom mimoriadna situácia zahŕňa preventívnu fázu (obdobie ohrozenia) aj reakčnú fázu (obdobie pôsobenia následkov). Z doktrinálneho hľadiska tak ide o zlúčenie dvoch kvalitatívne odlišných stavov do jedného právneho inštitútu, čo oslabuje pojmovú ostrosť ale zároveň zvyšuje operatívnu verejnej správy. Z definície mimoriadnej situácie vyplýva, že mimoriadna situácia nie je viazaná na faktický vznik škody, ale na právne relevantné vyhlásenie stavu, má anticipačno-preventívny charakter, nie iba reaktívny, je formálnym právnym stavom, ktorého existencia závisí od rozhodnutia príslušného orgánu, nie od objektívne merateľného stupňa ohrozenia. To posilňuje diskrečnú právomoc orgánov verejnej správy, ktoré môžu vstúpiť do mimoriadneho režimu už na základe prognózy vývoja určitej udalosti. V praxi však orgány zvyknú vyhlasovať mimoriadnu situáciu až vtedy, keď mimoriadna udalosť fakticky nastane, niekedy bohužiaľ aj s omeškaním.

Ďalším príkladom môže byť vyhlásenie mimoriadnej situácie na základe mimoriadnej udalosti, ktorou je snehová kalamita ako živelná pohroma. Nikde nie je zákonom ani iným právnym predpisom definovaná výška snehovej pokrývky alebo intenzita sneženia,²⁸ ktorá by odlišovala bežné následky atmosférického javu, prejavu počasia (sneženie) od kalamity ako živelnej pohromy, ktorú charakterizujeme ako udalosť, pri ktorej dôjde k nežiaducemu uvoľneniu kumulovaných energií alebo hmôt v dôsledku nepriaznivého pôsobenia prírodných síl.²⁹ Obec tak vyhlási mimoriadnu situáciu, aj keď je ťažko preukázateľné naplnenie materiálneho znaku mimoriadnej situácie, t.j. či vôbec došlo k ohrozeniu života, zdravia a majetku ako takého.

Vo všeobecnosti tak možno konštatovať, že zákon o civilnej ochrane obyvateľstva³⁰ vychádza z kombinácie materiálnych a formálnych podmienok. Mimoriadna situácia môže byť vyhlásená, ak existuje obdobie ohrozenia, alebo obdobie pôsobenia

²⁷ Samotné riziko je však doktrinálne definované iným spôsobom. Pre viac informácií pozri: BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2012. s. 167. ISBN 978-80-8054-547-5.

²⁸ A to zatiaľ považujeme v súčasnom systéme za správne, nakoľko je to nereálne určiť.

²⁹ § 3 ods. 2 písm. a) zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

³⁰ Zákon č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

následkov mimoriadnej udalosti, pričom ohrozenie alebo následky sa musia dotýkať života, zdravia alebo majetku. Zákon pritom nevyžaduje, aby už vznikla škoda, postačuje len predpoklad jej vzniku. To výslovne vyplýva z definície ohrozenia ako obdobia, počas ktorého sa predpokladá nebezpečenstvo vzniku alebo rozšírenia následkov mimoriadnej udalosti. Vyhlásenie mimoriadnej situácie je viazané na existenciu alebo hrozbu mimoriadnej udalosti, ktorú zákon taxatívne vymedzuje. Mimoriadna situácia sa teda nevyhlasuje abstraktne, ale vždy v kauzálnom vzťahu k niektorej zo zákonom menovaných mimoriadnych udalostí. Z gramatického a systematického výkladu zákona vyplývajú tri základné časové scenáre, kedy možno mimoriadnu situáciu vyhlásiť:

- Pred vznikom mimoriadnej udalosti (preventívny režim) - Mimoriadna situácia môže byť v zmysle jazykového výkladu vyhlásená už pri reálne predpokladanom nebezpečenstve, alebo ak existuje riziko vzniku alebo rozšírenia následkov.
- Po vzniku mimoriadnej udalosti (reakčný režim) - Mimoriadna situácia sa vyhlasuje ak už mimoriadna udalosť nastala, ak jej následky pôsobia alebo sa rozširujú. V tomto prípade ide o klasický krízovo-manažérsky režim.
- Počas trvania následkov (stabilizačný režim) - Mimoriadna situácia môže trvať aj po odznení bezprostredného nebezpečenstva, pokiaľ stále pôsobia následky ohrozujúce život, zdravie alebo majetok.

Zákon presne určuje, kto vyhlasuje mimoriadnu situáciu podľa rozsahu územia. Je to obec - ak ide o územie obce, okresný úrad - ak ide o jeho územný obvod, okresný úrad v sídle kraja - ak rozsah presahuje okres a vláda Slovenskej republiky – ak rozsah presiahne územný obvod kraja. Vyhlásenie mimoriadnej situácie iným orgánom by bolo právne neúčinné. Zákon stanovuje aj negatívnu podmienku, kedy sa mimoriadna situácia nevyhlasuje a to vtedy, keď je vyhlásený núdzový stav alebo výnimočný stav, tak mimoriadna situácia sa z tých istých dôvodov a na tom istom území nevyhlasuje. Na základe jazykovej, systematickej a normatívnej analýzy zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva možno formálne podmienky na vyhlásenie mimoriadnej situácie vymedziť presne a uzavreto. Vyhlásenie mimoriadnej situácie je formálny akt verejnej moci, ktorým sa konštituuje osobitný právny režim. Nejde o správne rozhodnutie v individuálnej veci, ale o normatívno-organizačný akt so všeobecnými účinkami. Formálnou požiadavkou zo zákona je, aby bola mimoriadna situácia vyhlasovaná a odvolávaná prostredníctvom hromadných informačných prostriedkov.³¹ Z toho vyplýva, že vyhlásenie musí byť verejné, musí byť realizované prostredníctvom hromadných informačných prostriedkov (napr. rozhlas, televízia, oficiálne informačné kanály), zákon nevyžaduje písomnú formu rozhodnutia ani jeho doručovanie konkrétnym osobám. Z vyhlásenia musí byť

³¹ §3b ods. 1 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov.

jednoznačne zrejme územie, na ktorom sa mimoriadna situácia vyhlasuje. Hoci zákon výslovne neuvádza obsahové náležitosti vyhlásenia, územné vymedzenie je nevyhnutným implicitným formálnym znakom, pretože od neho sa odvíja rozsah pôsobnosti orgánov, ukladanie povinností a aktivácia záchranných a ochranných opatrení.

Odvolaie mimoriadnej situácie je zákonom upravené tak, že príslušný orgán, ktorý vyhlásil mimoriadnu situáciu, je povinný bezodkladne odvolať mimoriadnu situáciu. Jej odvolanie je však viazané na vykonanie potrebných opatrení uvedených v § 3b ods. 2 zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov. Odvolanie mimoriadnej situácie iným orgánom, ako tým, kto mimoriadnu situáciu vyhlásil, by bolo právne neúčinné.

Určité špecifické podmienky vyhlasovania mimoriadnej situácie upravujú aj osobitné zákony. Napríklad zákon o ochrane pred povodňami stanovil, že „*mimoriadna situácia sa vyhlasuje počas III. stupňa povodňovej aktivity, ak hrozí bezprostredné ohrozenie životov, zdravia, majetku, kultúrneho dedičstva alebo životného prostredia povodňou*“.³² Zákon o ochrane pred povodňami subsidiárne dopĺňa zákon o civilnej ochrane obyvateľstva.³³ Špecifické sú tu aj podmienky odvolania.

Navrhovaná racionalizácia vyhlasovania mimoriadnej situácie

Nami navrhovaná racionalizácia vyhlasovania mimoriadnej situácie vychádza z nami neurčených požiadaviek na systém, z ktorých vyplávalo aby mohlo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky kontrolovať a dohliadať nad vyhlasovaním mimoriadnej situácie. Navyše, sme náš návrh koncipovali v súlade s požiadavkami budovania odolnosti (reziliencie).³⁴ Pri tvorbe tohto návrhu sme sa inšpirovali zahraničnou dobrou praxou, predovšetkým talianskym systémom civilnej ochrany, ktorý pracuje s viacstupňovým operačným modelom včasného varovania a postupnej aktivácie reakčných mechanizmov v závislosti od vývoja rizika a krízovej situácie. Taliansky systém civilnej ochrany (tal. *protezione civile*)³⁵ je koncipovaný ako integrovaný viacúrovňový systém, ktorý kladie dôraz na prevenciu, včasné varovanie a postupnú aktiváciu reakčných mechanizmov v závislosti od vývoja rizika a závažnosti udalosti. Jeho základným východiskom je skutočnosť, že reakcia verejnej správy na mimoriadne udalosti sa nemá začínať až ich vznikom, ale už v štádiu identifikácie hrozieb a možného nebezpečenstva. Systém je právne ukotvený v Civil Protection

³² § 12 ods. 1 zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

³³ § 12 ods. 2 zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

³⁴ Pozri Sendaiský rámec pre znižovanie rizika katastrof 2015-2030.

³⁵ Pozri: BLAŽEK, O. *Systémy civilnej ochrany a krízového riadenia v Európe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2018. s. 134-140. ISBN 978-80-8054-769-1.

Code,³⁶ ktorý vymedzuje úlohy jednotlivých orgánov verejnej správy, princíp subsidiarity a koordinácie medzi miestnou, regionálnou a národnou úrovňou. Prvá reakcia na hroziacu alebo vzniknutú udalosť je spravidla realizovaná na miestnej úrovni (obce), pričom vyššie úrovne verejnej správy vstupujú do riadenia situácie postupne, ak rozsah alebo intenzita udalosti presahuje lokálne kapacity. Osobitnou črtou talianskeho systému je operačný model včasného varovania a reakcie (tal. sistema di allertamento), ktorý pracuje s viacerými operačnými fázami. Tieto fázy umožňujú postupnú mobilizáciu zdrojov, preverovanie pripravenosti, aktiváciu operačných centier a prijímanie preventívnych alebo ochranných opatrení ešte pred vznikom samotnej mimoriadnej udalosti. Operačné fázy sú podrobne rozpracované v regionálnych a miestnych plánoch civilnej ochrany a slúžia ako praktický nástroj riadenia krízových situácií. Formálne vyhlásenie mimoriadnej situácie (tal. stato di emergenza) predstavuje samostatný právny inštitút, ktorý sa uplatňuje pri udalostiach presahujúcich regionálne kapacity a umožňuje aktiváciu národných zdrojov a mimoriadnych opatrení. Tento právny akt však nadväzuje na už prebiehajúci operačný manažment situácie a nie je jeho východiskovým bodom.

Navrhovaný model fáz 0–3 v slovenskom systéme reakcie na krízové situácie je koncepčne porovnateľný s logikou talianskeho systému civilnej ochrany, ktorý je založený na postupnej eskalácii reakcie v závislosti od vývoja rizika a intenzity ohrozenia. Základným spoločným východiskom je snaha oddeliť stav stability, stav hrozby a stav zásahu do samostatných funkčných režimov verejnej správy.

Fáza 0 (normálny stav) korešponduje s obdobím, v ktorom taliansky systém pracuje v režime normalita, zameranom na plánovanie, prevenciu, analýzu rizík a udržiavanie pripravenosti orgánov civilnej ochrany. V oboch prípadoch ide o stav mimo krízy, v ktorom sa nevykonávajú represívne alebo zásahové opatrenia, ale pripravujú sa organizačné, metodické a technické predpoklady pre zvládnutie potenciálnej udalosti.

Fáza 1 (výstraha pred nebezpečenstvom) je porovnateľná s talianskym systémom allertamento, najmä s operačnými fázami attenzione a pre-allarme. V tomto štádiu dochádza k včasnému varovaniu dotknutých orgánov, preverovaniu spojenia, aktivácii monitorovacích a koordinačných mechanizmov a k preventívnym opatreniam, ktoré ešte nepredstavujú zásah do práv osôb ani realizáciu záchranných prác. Cieľom je zvýšiť pripravenosť systému bez zbytočnej administratívnej a finančnej záťaže.

Fáza 2 (stav ohrozenia) zodpovedá prechodovému štádiu medzi varovaním a samotným zásahom, ktoré taliansky systém rieši prostredníctvom rozšírenej operačnej aktivácie na miestnej úrovni, vrátane plnej činnosti obecných operačných centier a realizácie preventívnych a zabezpečovacích opatrení. Podobne aj v

³⁶ Decreto Legislativo č. 1/2018.

navrhovanom modeli ide o fázu, v ktorej sa reaguje na aktívne nebezpečenstvo, avšak ešte pred vznikom alebo bez vzniku mimoriadnej udalosti, pričom dôraz sa kladie na profylaxiu a znižovanie rizík.

Fáza 3 (mimoriadna situácia) je porovnateľná s talianskym právnym inštitútom stato di emergenza, ktorý sa uplatňuje pri udalostiach presahujúcich lokálne alebo regionálne kapacity a umožňuje vykonávanie záchranných prác, mobilizáciu nadštandardných zdrojov a uplatnenie osobitného finančného režimu. V oboch systémoch ide o najvyšší stupeň reakcie, ktorý je viazaný na vznik alebo plné pôsobenie následkov mimoriadnej udalosti.

Navrhované rozlíšenie fáz 0–3 tak sleduje rovnaký základný princíp ako taliansky systém civilnej ochrany – oddeliť varovanie, pripravenosť, preventívne opatrenia a samotný zásah do samostatných funkčných režimov, čím sa zvyšuje predvídateľnosť, flexibilita a účinnosť krízového riadenia.

Fáza 0 – normálny stav, bez odchýlky, stabilný systém riadenia štátu - Ide o stav, kedy je spoločnosť a systém mimo času krízy. V tejto fáze musia orgány krízového riadenia na úrovni krajov, okresov, obcí a odborné prvky vykonávať úlohy súvisiace s plánovacou činnosťou a s prípravou na vznik krízovej situácie, spočívajúce v analýze rizík, analýze územia, analýze síl a prostriedkov, analýze informácií potrebných k celkovému zabezpečeniu systému krízového riadenia. Ďalej sa všetky entity zapojené do systému krízového riadenia sústreďujú na plánovanie (najmä plánovanie koordinácie, plánovanie reakcie, plánovanie reakcie na výstrahu) a ďalšie činnosti potrebné k plánovaniu, vrátane administratívnych úloh a úloh vyplývajúcich zo všeobecne záväzných právnych predpisov a interných predpisov a metodických usmernení. Fáza 0 nebude právnym inštitútom, pôjde iba o hypotetický stav systému riadenia štátu, ktorý nastane po ukončení fázy 1, fázy 2, či fázy 3 (v závislosti od reálnej situácie). Fáza 0 sa nesmie vyhlasovať ani odvolávať. Musí byť implicitným základným režimom systému, ktorý právo opisuje cez povinnosti, nie cez „stav“. Navrhovaná fáza 0 nepredstavuje nový právny stav ani právny inštitút. Ide o systematické pomenovanie normálneho režimu fungovania verejnej správy v oblasti krízového riadenia, v ktorom sa vykonávajú prípravné, plánovacie a preventívne činnosti. Tento prístup vychádza zo zahraničnej dobrej praxe, najmä zo systému civilnej ochrany Talianskej republiky, kde obdobie normality nie je právnym stavom, ale základným režimom povinností orgánov. Fáza 0 sa zakotví nepriamo, napríklad: „Orgány krízového riadenia, obce, okresné úrady, vyššie územné celky a odborné prvky sú povinné v čase, keď nie je vyhlásený stav ohrozenia ani mimoriadna situácia, vykonávať činnosti zamerané na:

- a) analýzu rizík,
- b) plánovanie reakcie na krízové situácie,
- c) preverovanie pripravenosti síl, prostriedkov a informačných systémov,
- d) koordináciu a metodickú prípravu.“

Fáza 1 – fáza výstrahy pred nebezpečenstvom – odborné prvky krízového riadenia³⁷ by mali mať všeobecne záväznými právnymi predpismi (najlepšie so silou zákona) povinnosť varovať obce, okresné úrady, okresné úrady v sídle kraja, vyššie územné celky, ministerstvá, ústredný orgán štátnej správy na úseku krízového riadenia a všetky ostatné prvky v systéme krízového riadenia o tom, že hrozí vznik mimoriadnej udalosti. Fáza varovania bude mať dopad na činnosť starostov obcí a primátorov miest (alebo nimi poverených zástupcov a zamestnancov), ktorí budú zo zákona povinní vykonať skúšku spojenia s orgánmi krízového riadenia a so zložkami činnými pri riešení krízovej situácie (záchranné zložky, právnické osoby a fyzické osoby). Zložky, s ktorými bude musieť starosta obce vykonať skúšku spojenia sa budú líšiť v závislosti od druhu mimoriadnej udalosti, pred ktorou budú odborné prvky krízového riadenia varovať. Okrem previerky spojenia sa vykoná previerka funkčnosti informačných systémov, využívaných pri riešení krízových situácií, najmä informačných systémov o zasielaní informácií o aktuálnej situácii na vyššie prvky krízového riadenia a informačných systémov využívaných pri zabezpečovacích prácach, záchranných prácach. Činnosti, ktoré budú starostovia obcí počas „fázy 1 - výstrahy pred nebezpečenstvom“ sú len organizačné, bez potreby ich financovania, pričom sú záťažou pre systém len z hľadiska časového a personálneho. Celková záťaž starostov pri varovaní by mala dosahovať optimálne najviac 5 minút. Zaviesť túto fázu je potrebné najmä preto, aby nedochádzalo k takým situáciám, že starosta obce po mimoriadnej udalosti zistí, že sa nemôže spojiť s dôležitými osobami, orgánmi, zložkami a subjektami potrebnými pre riešenie profylaktických opatrení, zabezpečovacích práv alebo následkov krízových situácií.

Je rovnako predpoklad, že bude častejšie dochádzať k aktivovaniu fázy 1 (napríklad Slovenský hydrometeorologický ústav vydá výstrahu pred búrkami) pričom nakoniec nedôjde k aktivovaniu nebezpečenstva, t.j. nedôjde k vzniku ohrozeniu – čo bude znamenať systém nepôjde do svojej fázy 2 ale opätovne dôjde k fáze 0. Takéto situácie však budú prispievať k častejšiemu vykonávaniu previerok spojenia a funkčnosti informačných systémov, čo prirodzene spôsobí, že starostovia a ďalšie entity budú prirodzene častejšie precvičovaní z ich spôsobilosti a schopnosti spojenia a aktivácie informačných systémov.

Takáto povinnosť by mohla byť zakotvená v zákone ako: „Ak odborný orgán krízového riadenia zistí alebo predpokladá hrozbu vzniku mimoriadnej udalosti, je povinný bezodkladne vydať výstrahu a doručiť ju prostredníctvom určeného informačného systému

- a) obciam,
- b) okresným úradom,
- c) okresným úradom v sídle kraja,

³⁷ Tie, čo vykonávajú monitoring, napríklad: Slovenský hydrometeorologický ústav.

d) vyšším územným celkom,

e) ministerstvám,

g) ďalším prvkom systému krízového riadenia podľa osobitných predpisov.“

Medzi ďalšie právne normy, ktoré by fázu 1 vedeli uviesť do normatívnej reality by mohol byť tento návrh: „Po doručení výstrahy je starosta obce alebo primátor mesta povinný bezodkladne vykonať organizačné opatrenia, ktorými sa preverí:

a) funkčnosť spojenia s orgánmi krízového riadenia,

b) funkčnosť spojenia so záchrannými a bezpečnostnými zložkami,

c) funkčnosť informačných systémov používaných na oznamovanie situácie a koordináciu činností.“ Následne by právny predpis stanovil ďalšie pravidlo správania sa, ktoré by znelo: „O vykonaní organizačných opatrení vyhotoví obec záznam, ktorý sa uchováva na účely kontroly pripravenosti systému krízového riadenia.“

Fáza 2 – vyhlásenie a oznámenie stavu ohrozenia. Obce budú mať možnosť vyhlásiť stav ohrozenia, vtedy keď dôjde alebo došlo k aktívnemu pôsobeniu nebezpečenstva. Vyhlásenie stavu ohrozenia dáva obci možnosť vykonávať profylaktické opatrenia a zabezpečovacie práce, t.j. práce na zabránenie vzniku škôd. Stav ohrozenia môže obec (starosta obce) vyhlásiť na svojom území v prípade, ak sa aktivuje nebezpečenstvo, na základe vlastného uváženia alebo po zhodnotení situácie na základe informácií od odborných orgánov alebo právnických osôb, fyzických osôb – podnikateľov alebo fyzických osôb, či od susedných obcí. Stav ohrozenia, teda môže byť vyhlásený ešte pred vznikom mimoriadnej udalosti, keď je potrebné vykonať napríklad zabezpečovacie práce. Počas tejto fázy starosta obce zvoláva osoby, ktoré potrebuje pri výkone profylaktických, zabezpečovacích a aj záchranných prác (hoci ich počas stavu ohrozenia ešte nevykonáva). Konkrétne osoby zvoláva na základe krízových plánov pripravených počas "fázy 0 – stabilný systém" alebo na základe potreby, podľa charakteru mimoriadnej udalosti. Stav ohrozenia musí obec v prvom rade oznámiť ústrednému orgánu štátnej správy na úseku krízového riadenia. Na ústrednom orgáne štátnej správy musia zamestnanci stálej služby prijať oznámenie o tom, že obec vyhlásila stav ohrozenia. Týmto spôsobom sa zabezpečí informovanosť ústredného orgánu štátnej správy o priamo hroziacom a aktivovanom nebezpečenstve (ohrození) konkrétnej obce, pričom z pozície ústredných orgánov štátnej správy začína etapa priameho monitorovania situácie v obci pre prípadné vyhlásenie mimoriadnej situácie. Obec počas stavu ohrozenia pozorne sleduje situáciu, pričom v prípade, že dôjde k zmenám vývoja situácie počas stavu ohrozenia alebo vznikne mimoriadna udalosť o tom bezodkladne bude informovať ústredný orgán štátnej správy, prioritne prostredníctvom informačného systému (v prípade jeho výpadku inými spôsobmi, prioritne telefonicky). Stav ohrozenia trvá aj po odvolaní mimoriadnej situácie a odvoláva ho obec na základe aktuálnej situácie, t.j. keď pominie aktívne nebezpečenstvo. Stav ohrozenia odvoláva starosta obce a v čase jeho neprítomnosti zástupca starostu obce na základe vlastnej úvahy, keď pominulo

ohrozenie (došlo k deaktivácii nebezpečenstva) alebo po zvážení starostu obce na základe informácií od odborných orgánov alebo právnických osôb, fyzických osôb – podnikateľov alebo fyzických osôb.

Fáza 3 – vyhlásenie mimoriadnej situácie ústredným orgánom štátnej správy. Na základe oznámenia obce o vyhlásení stavu ohrozenia bude v právomoci ústredného orgánu štátnej správy vyhlásiť mimoriadnu situáciu v obci, na základe ktorej sa môžu vykonávať záchranné práce, ktoré sa neskôr budú môcť refundovať zo štátneho rozpočtu. Mimoriadnu situáciu bude možné vyhlásiť na základe vzniku mimoriadnej udalosti, ktorej vznik ohlásí obec, okresný úrad, krajský úrad alebo o ktorej sa ústredný orgán štátnej správy dozvie iným spôsobom. Po vykonaní záchranných prác, keď dôjde k pominutiu dôvodov pre vyhlásenie mimoriadnej situácie, bude môcť ústredný orgán štátnej správy mimoriadnu situáciu odvolať. Okamihom odvolania mimoriadnej situácie sa skončí možnosť refinancovať záchranné práce prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu. Odvolaním mimoriadnej situácie sa neodvoláva stav ohrozenia, nakoľko nebezpečenstvo môže byť ešte stále aktivované v okolí obce, prípadne okresu, či kraja.

Navrhovaný model rozlíšenia fáz 0 až 3 vytvára ucelený, logicky nadväzujúci a legislatívne uchopiteľný systém reakcie na krízové situácie, ktorý odstraňuje súčasnú disproporciu medzi vývojom krízy a právnym prostredím. Zavedením výstražnej fázy a stavu ohrozenia ako samostatných funkčných režimov sa posilňuje princíp včasnej reakcie, prevencie a pripravenosti verejnej správy, pričom vyhlásenie mimoriadnej situácie sa ponecháva výlučne na situácie, v ktorých je to skutočne nevyhnutné. Takto koncipovaný systém umožňuje efektívnejší dohľad ústredného orgánu štátnej správy nad eskaláciou krízových udalostí, zvyšuje transparentnosť rozhodovania a zároveň vytvára predpoklady pre cielenejšie a hospodárnejšie využívanie verejných zdrojov.

Záver

Analýza právnej úpravy vyhlasovania mimoriadnej situácie v Slovenskej republike preukazuje, že ide o právny inštitút s nepochybným systémovým významom pre ochranu života, zdravia a majetku obyvateľstva, ako aj pre zachovanie funkčnosti verejnej správy v krízových podmienkach. Zároveň však poukazuje na postupné oslabovanie jeho pôvodného významu, ktoré je dôsledkom opakovaných, prevažne ad hoc novelizácií zákona o civilnej ochrane obyvateľstva bez jednotiacej koncepcijnej doktríny. Výsledkom je normatívna fragmentácia, rozostrenie pojmu mimoriadnej udalosti a rozšírenie mimoriadnej situácie aj na javy, ktoré svojou povahou nevyžadujú aktiváciu plnohodnotného krízového právneho režimu. Súčasná právna úprava spája do jedného právneho inštitútu preventívnu fázu, stav aktívneho ohrozenia aj reakciu na vzniknuté následky mimoriadnej udalosti. Takéto riešenie

síce zvyšuje operatívnu flexibilitu orgánov verejnej správy, no zároveň oslabuje princíp proporcionality, právnej istoty a výnimočnosti mimoriadnych zásahov. Mimoriadna situácia sa v aplikačnej praxi prestáva uplatňovať ako nástroj *ultima ratio* a nadobúda charakter univerzálneho administratívneho mechanizmu riešenia širokého spektra problémov, vrátane tých, ktoré by mali byť zvládnuté v rámci štandardných právnych režimov. Navrhovaná racionalizácia vyhlasovania mimoriadnej situácie prostredníctvom rozlíšenia jednotlivých fáz reakcie na krízové situácie predstavuje koncepčné riešenie, ktoré umožňuje oddeliť stav stability, fázu včasného varovania, stav ohrozenia a samotnú mimoriadnu situáciu ako najvyšší stupeň zásahu verejnej moci. Takto koncipovaný model posilňuje preventívnu a profylaktickú funkciu verejnej správy, zvyšuje predvídateľnosť rozhodovania orgánov verejnej moci a súčasne obmedzuje neodôvodnené vyhlasovanie mimoriadnych situácií na prípady, v ktorých je ich použitie skutočne nevyhnutné. Osobitný význam navrhovaného modelu spočíva v posilnení dohľadu ústredného orgánu štátnej správy nad eskaláciou krízových udalostí, ako aj v jasnejšom prepojení právnych následkov jednotlivých fáz s ich materiálnym obsahom. Zavedenie výstražnej fázy a stavu ohrozenia umožňuje orgánom verejnej správy konať včas, bez potreby okamžitej aktivácie mimoriadnych právomocí a finančných mechanizmov, čím sa znižuje riziko ich zneužívania a zároveň sa zvyšuje celková odolnosť systému.

Zoznam použitej literatúry

1. BALGA, J. Systém teórie verejnej správy. In. Racionalizácia verejnej správy. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 4.-5. februára 2016 v Piešťanoch. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2016. s. 18. ISBN 978-80-8054-671-7.
2. BLAŽEK, O. Aplikácia jazykovej konkordancie v bezpečnostných vedách na preskúmanie administratívno-právnej úpravy krízového riadenia v Slovenskej republike. In. *Policajná teória a prax*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2025. č. 3. s. 5-24. ISSN 1335-1370.
3. BLAŽEK, O. Kreovanie nového orgánu verejnej správy na úseku krízového riadenia. In. *Zborník zo VII. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2025. s. 99 – 111. ISBN 978-80-557-2232-0. Dostupné aj online na WWW [22.12.2025; 21:54]: <https://doi.org/10.24040/2025.9788055722320>
4. BLAŽEK, O. *Systémy civilnej ochrany a krízového riadenia v Európe*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2018. s. 134-140. ISBN 978-80-8054-769-1.
5. BUZALKA, J. *Teória bezpečnostných rizík*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2012. s. 167. ISBN 978-80-8054-547-5.

6. DUDOR, L. Teoretické aspekty racionalizácie verejnej správy. In. *Racionalizácia verejnej správy: Zborník vedeckých príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 29. a 30. apríla 2014*. Bratislava: Akadémia PZ, 2014. s. 30. ISBN 978-80-8054-606-9.
7. SUJA, M. *Reglement ochrany pred požiarmi a záchranných činností*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2019. s. 8. ISBN 978-80-8054-805-6.
8. VRABKO, M. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. 3. vyd. Bratislava: Nakladateľstvo C. H. Beck, 2025. s. 138. ISBN 978-80-8232-068-1.

Kontaktné údaje

PhDr. JUDr. Ondrej Blažek, PhD.

ondrej.blazek@akademiapz.sk

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

VYUŽÍVANIE UMELEJ INTELIGENCIE PRI ROZHODOVACÍCH PROCESOCH V SPRÁVE ENERGETIKY¹

APPLICATION OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN DECISION-MAKING PROCESSES WITHIN ENERGY SECTOR MANAGEMENT

Marián Vrabko, Alžbeta Adamkovičová²

Abstrakt: Článok pojednáva o podstate umelej inteligencie (AI), osobitne o jej využití v správe energetiky. Autori bližšie charakterizujú jej využitie pri vysokej miere rizika, ktorá je charakteristická pre kritickú infraštruktúru, ktorou je aj správa energetiky. Autori skúmajú možnosti využitia AI pri podnikaní a výstavbe energetického zariadenia podľa zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Kľúčové slová: Energetika, Umelá inteligencia, Formy činnosti verejnej správy, Podnikanie v energetike, Výstavba energetických zariadení.

Abstract: The article discusses the essence of artificial intelligence (AI), particularly its application in energy sector management. The authors further characterize its use in high-risk environments, which are typical for critical infrastructure, including energy management. The paper explores the possibilities of utilizing AI in business activities and in the construction of energy facilities under Act No. 251/2012 Coll. on Energy and on Amendments and Supplements to Certain Acts.

Key words: Energy, Artificial Intelligence, Forms of Public Administration Activities, Energy Business, Construction of Energy Facilities.

Úvod

Herbert Simon, vedec zameriavajúci svoj výskum na oblasti verejnej správy a umelej inteligencie, tvrdil, že „rozhodovanie je samotným jadrom administratívy“.³ Tento

¹ Príspevok bol vyhotovený v rámci projektu APVV č. 24-0543 Energetická hospodárnosť budov v SR: zlepšenie organizačného a právneho rámca vo svetle nových požiadaviek EÚ.

² Katedra správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.

³ Herbert S. A.: Bounded rationality and organizational learning. In: *Organization Science*, 1991, 2 (1), s. 125–134.

výrok poukazuje na to, akú zásadnú úlohu zohrávajú rozhodovacie procesy v rámci verejnej správy, pretože práve prostredníctvom tvorby právne záväzných rozhodnutí správne orgány určujú, čo v konkrétnych prípadoch je zákonné alebo nezákonné vo vzťahu k jednotlivým adresátom rozhodnutí.⁴ V tomto kontexte považujeme za vhodné si zdefinovať čo treba chápať pod rozhodovacím procesom vo verejnej správe, pričom Vrabko ich definuje ako „nenáhodný výber určitých postupov alebo činností z viacerých možných alternatív v podmienkach verejnej správy“.⁵

Revolúcia v oblasti umelej inteligencie v posledných rokoch dramaticky transformuje spôsob fungovania a rozhodovania v rôznych národných a nadnárodných organizáciách, pričom sa očakáva, že má potenciál spôsobiť zásadné zmeny aj v oblasti fungovania verejnej správy.⁶ Umelá inteligencia (ďalej len „AI“) nachádza čoraz širšie uplatnenie nielen v súkromnom sektore, ale v súlade s globálnym trendom automatizácie procesov preniká čoraz intenzívnejšie aj do verejnej správy.⁷ Odborníci pritom veria, že práve AI môže priniesť spravodlivejšie a efektívnejšie verejné služby, pričom aj OECD zdôrazňuje jej nezastupiteľnú úlohu pri budovaní moderných štátnych administratív.⁸ S pojmom „umelá inteligencia“,⁹ najmä v oblasti verejnej správy sa častokrát spájajú atribúty ako výrazné zvýšenie efektívnosti, účinnosti a schopnosti reagovať na potreby administratívy¹⁰ a vďaka množstvu výziev, ktorým verejná správa v súčasnosti čelí, napr. starnutie populácie a klesajúce finančné prostriedky, sú orgány verejnej správy nútené hľadať inovatívne riešenia, ktoré by im umožnili efektívnejšie spravovať nielen svoje zdroje ale aj poskytovanie

⁴ Roehl, U. B. U. – Hansen, M. B.: Automated, administrative decision-making and good governance: Synergies, trade-offs, and limits. In: *Public Administration Review*, Vol. 84, Issue 6, 2014, s. 1184.

⁵ Vrabko, M. a kol.: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. C. H. Beck. 2019, s. 10.

⁶ Young M. M. - Bullock J. B. – Lacey J. D.: Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. In: *Perspectives on Public Management and Governance*, 2019, s. 1.

⁷ Rizk, A. – Lindgren, I.: Automated Decision-Making in the Public Sector: A Multidisciplinary Literature Review. In: *Electronic Government*. 2024, s. 237.

⁸ Ubaldi, B. a kol.: State of the art in the use of emerging technologies in the public sector. OECD Working Papers on Public Governance No. 34, GOV/PGC/EGOV (2019) s. 13. [online]. [cit.06-1-2026]. Dostupné na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/09/state-of-the-art-in-the-use-of-emerging-technologies-in-the-public-sector_2b6dacca/932780bc-en.pdf.

⁹ Podľa Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) odseku 4 Preambuly ide o „rýchlo sa rozvíjajúcu skupinu technológií, ktorá prispieva k širokému spektru hospodárskych, environmentálnych a spoločenských prínosov vo všetkých odvetviach a spoločenských prínosov vo všetkých odvetviach a spoločenských činnostiach.

¹⁰ HAMIRUL, D.: The Role of Artificial Intelligence in Government Services: A Systematic Literature Review. In: *Open Access Indonesia Journal of Social Sciences* [online]. 2023, roč. 6, č. 3, s. 998–1003.

služieb občanom.¹¹ Práve v tomto smere si možno predstaviť potencionálnu implementáciu AI.

Ako uvádza Mesarčík „potenciál umelej inteligencie na zefektívnenie procesov, zlepšenie rozhodovania a poskytovanie personalizovaných služieb je obrovský“, pri jej aplikácii sa však nemusíme výlučne obmedzovať len na využitie inteligentných chatbotov, ktoré odpovedajú na otázky občanov ale AI možno implementovať aj v podobe sofistikovaných algoritmov, ktoré analyzujú veľké dáta a predpovedajú budúce trendy na úrovni štátu.¹² AI, podobne ako iné informačno-komunikačné technológie, sa však neustále vyvíja, pričom existuje predpoklad, že do určitej miery nahradí ľudskú ingerenciu v rámci byrokratických a riadiacich štruktúrach aj v oblastiach verejnej správy.¹³

V praxi pritom nejde len o nasadenie AI ako podporného nástroja pri komunikácii s občanmi či pri analytickom spracúvaní údajov, ale aj o jej využitie priamo v jadre výkonu verejnej moci, v rozhodovacích procesoch. Čím viac sa rozhodovacie postupy štandardizujú, opierajú o veľké objemy dát a nadobúdajú rutinný charakter, tým väčší priestor sa otvára pre ich čiastočnú alebo úplnú automatizáciu. Práve preto nadobúda osobitný význam otázka, ako možno algoritmické systémy zapojiť do rozhodovania správnych orgánov tak, aby sa súčasne posilnila efektívnosť výkonu verejnej správy a zachovali sa požiadavky zákonnosti, transparentnosti a zodpovednosti, ktorých zachovanie vyžaduje Akt o umelej inteligencii.

Jednou z možností sa javí automatizované rozhodovanie (z angl. *automated decision-making*, ďalej len „ADM“), predstavujúce taký spôsob rozhodovania, pri ktorom rozhodovací proces alebo jeho určitá fáza je realizovaná digitálnym (algoritmickým) systémom namiesto ľudského úradníka.¹⁴ ADM sa v tomto kontexte javí ako nástroj s potenciálom zefektívniť administratívne postupy, znížiť náklady a zvýšiť operatívnosť a reakčnosť správnych orgánov vo vzťahu k potrebám občanov.¹⁵ Umožňuje totiž prijímať rozhodnutia vo veľkom rozsahu najmä v oblastiach s vysokou mierou štandardizácie, ako sú zdravotná starostlivosť, zdaňovanie či sociálne dávky,

¹¹ Rizk, A. – Lindgren, I.: Automated Decision-Making in the Public Sector: A Multidisciplinary Literature Review. In: *Electronic Government*. 2024, s. 237.

¹² Mesarčík, M. – Šimko, E.: Vplyv regulácie umelej inteligencie na legislatívu kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, [online]. 2024, roč. 43, č. 2, s. 166.

¹³ Young M. M. - Bullock J. B. – Lecy J. D.: Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. In: *Perspectives on Public Management and Governance*, 2019, s. 1.

¹⁴ Rizk, A. - Lindgren, I.: *Automated decision-making in public administration: Changing the decision space between public officials and citizens*. In: *Government Information Quarterly*. 2025, Vol. 42, Issue 3, s. 1.

¹⁵ Roehl, U. B. U. – Hansen, M. B.: Automated, administrative decision-making and good governance: Synergies, trade-offs, and limits. In: *Public Administration Review*, Vol. 84, Issue 6, 2014, s. 1184.

čím môže prispieť k rýchlejšiemu vybavovaniu agendy, redukcii administratívnej záťaže a k optimalizácii personálnych kapacít vo verejných inštitúciách.¹⁶

Tento prechod k automatizácii a využívaniu algoritmov pri rozhodovacích procesoch sľubuje efektívnejšie spravovanie verejných služieb, zníženiu administratívnej záťaže a skráteniu časových intervalov potrebných na vybavenie žiadostí a procesov, práve vďaka schopnosti AI analyzovať veľké objemy dát. Napriek týmto výhodám však existuje aj množstvo výziev a etických otázok, ktoré je potrebné v tejto sfére zohľadniť. Závislosť na technológiách najmä v otázke rozhodovania, môže viesť k obavám o transparentnosť rozhodovacích procesov, ochranu osobných údajov a potenciálne zneužitie moci. Preto je nevyhnutné, aby sa pri implementácii AI vo verejnej správe kládol dôraz na zodpovednosť, reguláciu, ľudský dohľad a participáciu občanov, aby sa zabezpečilo, že technologický pokrok bude slúžiť verejnému záujmu a posilní demokratické hodnoty.

Vzhľadom na uvedené teoretické východiská sa predkladaný článok zameriava na formuláciu teoretického rámca ako by mohla verejná správa, konkrétne v správe energetiky *de lege ferenda* potencióálne fungovať. Treba spomenúť, že výber tohto sektora nie je náhodný, keďže energetika predstavuje kritickú infraštruktúru, v ktorej sa už dnes AI aktívne využíva na technickej úrovni napr. na optimalizáciu riadenia energetickej siete a integráciu obnoviteľných zdrojov energie, kde analyzuje údaje z inteligentných sietí s cieľom predpovedania budúceho dopytu, riadiť distribúciu zaťaženia a predchádzať výpadkom.¹⁷

Cieľom článku je však zájsť hlbšie do problematiky rozhodovania a určiť vhodné spôsoby implementácie aplikácie AI s cieľom zefektívniť prípadne nahradiť ľudskú ingerenciu vo vybraných rozhodovacích procesoch v správe energetiky. V intenciách naplniť stanovený cieľ článku si preto pokladáme ústrednú výskumnú otázku, ktorá znie nasledovne: *V akých formách činnosti v správe energetiky je žiadúce a možné využiť umelú inteligenciu?*

Základnou metódou uplatnenou v článku je právna analýza, prostredníctvom ktorej sa skúma právny rámec výkonu rozhodovacej právomoci správnych orgánov, ako aj princípy určujúce tvorbu právne záväzných rozhodnutí. Pri analýze článok vychádza z vymedzenia rozhodovacieho procesu vo verejnej správe a jeho typických fáz, vymedzeniu rozhodovacích procesov v zmysle zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o energetike“) a následne

¹⁶ Rizk, A. - Lindgren, I.: Automated decision-making in public administration: Changing the decision space between public officials and citizens. In: *Government Information Quarterly*. 2025, Vol. 42, Issue 3, s. 1.

¹⁷ MICRO AI. *Enabling Predictive Maintenance in Energy Production*. [online]. [cit. 06-01-2026]. Dostupné na: <https://micro.ai/resources/enabling-predictive-maintenance-in-energy-production>.

hodnotí požiadavky, ktoré na využívanie algoritmických systémov pri rozhodovaní kladie európsky regulačný rámec. Táto časť tvorí normatívne východisko pre posúdenie, v akom rozsahu možno do rozhodovania integrovať AI bez oslabenia procesných záruk adresátov verejnej správy.

Súčasťou metodológie článku je aj analýza spôsobov využitia AI v rozhodovaní, pričom sa zameriavame najmä na model, kedy AI funguje ako podporný nástroj poskytujúci odporúčania alebo analytické výstupy bez autonómneho rozhodovania (z angl. *decision support*, ďalej len „DS“).

Navrhovaná metodika vyvodzuje, aké formy implementácie AI sú v správe energetiky vhodné, aké procesné garancie je potrebné zachovať alebo posilniť (najmä ľudský dohľad, auditovateľnosť, rekonštrukciu rozhodovacieho postupu, možnosť účinnej revízie a odvolania) a aké minimálne podmienky by mala verejná správa splniť pri zavádzaní DS a ADM. Metodika tak smeruje k zodpovedaniu ústrednej výskumnej otázky článku, a to vymedzením konkrétnych rozhodovacích procesov v správe energetiky, v ktorých je žiadúce využiť AI, za súčasného zohľadnenia ochrany práv adresátov.

Treba však zvýrazniť, že ambíciou článku je predovšetkým identifikovať také procesné úkony a rozhodovacie kroky v správe energetiky, ktoré majú rutinný, opakovateľný a právnymi pravidlami determinovaný charakter, a preto nevyžadujú uplatnenie diskrečnej právomoci správneho orgánu. V týchto prípadoch sa ako vhodné javí buď ich priama automatizácia prostredníctvom ADM, alebo tam, kde je naďalej potrebná diskrečná právomoc využiť podporný systém rozhodovania (*decision support*), ktoré úradníkovi dokážu „uľahčiť“ rozhodovací proces bez toho, aby autonómne nahrádzali jeho rozhodovaciu kompetenciu. Máme za to, že takto navrhnutý prístup má potenciál zefektívniť súčasné fungovanie rozhodovacích procesov v správe energetiky, konkrétne automatizovať a zrýchliť tie úkony, ktoré si nevyžadujú diskrečnú právomoc správnych orgánov.

AI a jej úloha v rozhodovacích procesoch v správe energetiky

Možno konštatovať, že implementácia AI v súkromnom i verejnom sektore nabrala v súčasnosti na intenzite a komplexnosti. Od medicínskej diagnostiky a poskytovania liečebnej zdravotnej starostlivosti, cez zefektívňovanie výroby, dopravy a logistiky, až po sofistikované odhaľovanie daňových podvodov a filtrovanie obsahu zverejňovaného na internet, AI sa stáva neoddeliteľnou súčasťou moderného fungovania spoločnosti.¹⁸ Jej prínos však nekončí len pri automatizácii rutinných úloh ale čoraz dôležitejšiu rolu zohráva pri tvorbe právne záväzných rozhodnutí najmä

¹⁸ Demčák, S.: Právne postavenie umelej inteligencie. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, roč. 2020, č. 11. [online]. [cit. 12-01-2026]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/pravne-postavenie-umelej-inteligencie.htm>.

vďaka jej schopnosti analyzovať veľké množstvo dát a identifikovať skryté vzorce v dátach, ktoré sú pre bežné ľudské kognitívne kapacity často nepostrehnuteľné.

Narastajúci vplyv AI, sprevádzaný novými bezpečnostnými a etickými výzvami, si prirodzene vyžiadal vytvorenie adekvátneho legislatívneho rámca, pričom využívanie AI, je na nadnárodnej úrovni upravené práve Aktom o umelej inteligencii z angl. *Artificial Intelligence Act* (ďalej len „AIA“). Cieľom, pre ktorý bol AIA vytvorený bolo harmonizovať pravidlá pre vývoj a následné využitie AI v rámci celej Európskej únie, zakázať určité systémy AI, ktoré sa javili ako problematické, zakotviť požiadavky transparentnosti a harmonizovať pravidlá dohľadu a monitorovania trhu.¹⁹ AIA zároveň kategorizuje využívanie AI do štyroch režimov podľa miery rizika, ktoré ich využitie predstavuje²⁰, keďže v závislosti od okolností týkajúcich sa jej konkrétnej aplikácie môže jej využitie pôsobiť ujmu pre verejné záujmy a základné práva chránené právom Únie.²¹ V oblasti správy energetiky²², konkrétne pri potencionálnej aplikácii AI, je zásadné uviesť, že v zmysle kategorizácie, s ktorou AIA pracuje, zaraďujeme potencionálne využitie AI v tomto sektore medzi vysokorizikové systémy. Kritická infraštruktúra, kam zaraďujeme aj spomínanú správu energetiky, je v zmysle prílohy III AIA klasifikovaná ako vysokoriziková, ktorú AIA spája s povinnosťami zavedenie systému riadenia rizík, technickou spoľahlivosťou²³, zabezpečenie transparentnosti a kybernetickej bezpečnosti²⁴, ako aj garanciu

¹⁹ Bližšie pozri odsek 1 Preambuly AIA.

²⁰ Článok 20 AIA.

²¹ Kellner, R.: *Vysokorizikové systémy AI – klasifikácia a požiadavky*. EPI, 2024. [online]. [cit. 12-01-2026]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/vysokorizikove-systemy-ai-klasifikacia-a-poziadavky.htm>.

²² Spravovanej najmä zákonom č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²³ V zmysle AIA ide o kľúčovú požiadavku, ktorou by mali disponovať všetky vysokorizikové systémy umelej inteligencie, pričom sa predpokladá ich odolnosť voči škodlivému alebo inak nežiaducemu správaniu, ktoré môže vyplynúť z obmedzení systémov alebo prostredia, v ktorom systémy fungujú. Prijaté by preto mali byť také technické a organizačné opatrenia, ktoré zabezpečia ich spoľahlivosť, napr. dizajn a vývoj vhodných technických riešení na prevenciu alebo minimalizáciu škodlivého alebo inak nežiaduceho správania.

²⁴ Bod 74 preambuly AIA výslovne hovorí, že tieto systémy mali „fungovať konzistentne počas celého svojho životného cyklu a mali by spĺňať primeranú úroveň presnosti, spoľahlivosti a kybernetickej bezpečnosti“.

ľudského dohľadu^{25, 26} Treba podotknúť, že AIA je horizontálna regulácia založená na skúmaní rizika²⁷ čo v praxi znamená, že systémy využívajúce AI sú triedené na základe miery v akej pôsobia a zasahujú priamo do základných ľudských práv a slobôd. AIA preto rozlišuje systémy využívajúce AI, ktoré predstavujú (i) neakceptovateľné riziko tzv. zakázané praktiky, (ii) vysoké riziko, (iii) nízke riziko a (iv) žiadne riziko.²⁸ Ak by sme sa pozreli na oblasť rozhodovacích procesov v správe energetiky optikou teleologického výkladu AIA vyplýva, že zákonodarca EÚ vníma energetiku ako sektor, kde zlyhanie autonómneho systému môže viesť k rozsiahlym a nezvratným škodám, či už na životoch, zdraví obyvateľstva alebo na životnom prostredí.²⁹ Ak teda orgán verejnej správy v energetike využíva AI, nielen pri správe energetiky ale aj pri rozhodovacej činnosti, takýto systém sa fakticky stáva súčasťou bezpečnostného reťazca kritickej infraštruktúry. V kontexte rozhodovacích procesov je pritom nevyhnutné rozlišovať medzi plne automatizovaným rozhodovaním (*Automated Decision-Making*), kde technologický systém vydáva rozhodnutie bez ľudskej ingerencie, a systémami na podporu rozhodovania (*Decision Support System*), ktoré sme podrobnejšie už v článku rozoberali. Hoci niektoré členské štáty Európskej únie povoľujú automatizované vydávanie správnych aktov v striktnie viazaných prípadoch,³⁰ v podmienkach Slovenskej republiky naráža využitie ADM na limity článku 22 ods. 1 Nariadenia Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov, ktorým sa zrušuje smernica 95/46/ES (všeobecné nariadenie o ochrane údajov) (ďalej len „Nariadenie o GDPR“), ktoré zakotvuje výslovné právo dotknutej osoby „aby sa na

²⁵ Bod 73 preambuly AIA ďalej uvádza, že by tieto systémy využívajúce umelú inteligenciu „mali byť dizajnované a vyvinuté tak, aby fyzické osoby mohli dohliadať na ich fungovanie, zabezpečiť, aby sa používali podľa zámeru a aby sa ich vplyvy riešili počas životného cyklu systému.“ Pričom by mali byť zavedené, ešte pred samotným uvedením systému na trh alebo do prevádzky, pričom pôsobia ako prevádzkové obmedzenia, ktoré samotný systém nedokáže vykonať. Ľudský operátor, teda fyzická osoba, ktorej bude zverený ľudský dohľad musí mať potrebnú spôsobilosť, odbornú prípravu a právomoc vykonávať túto úlohu.

²⁶ Mesarčík, M. – Šimko, E.: Vplyv regulácie umelej inteligencie na legislatívu kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, [online]. 2024, roč. 43, č. 2, s. 174.

²⁷ AIA v zmysle článku 3 rozumie pod rizikom výskyt ujmy a jej závažnosť.

²⁸ Mesarčík, M. - Gyurász, Z. a kol. Právo a umelá inteligencia. 1. vydanie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, s. 69.

²⁹ Pozri prílohu č. III ods. 2 AIA. Prílohy VIII a IX AIA obsahujú taxatívne určené informácie, ktoré sa predkladajú pri registrácii vysokorizikových systémov AI v súlade s čl. 49 AIA, pričom v súlade s článok 60 AIA dochádza ku ich testovaniu v reálnych situáciách.

³⁰ Príkladom je § 35a *Verwaltungsverfahrensgesetz* (Nemecký zákon o správnom konaní), z 25. mája 1976, ktorý uvádza, že „administratívny akt môže byť vydaný výlučne automatizovanými systémami, za predpokladu, že to povoľuje zákon a že neexistuje priestor na využitie voľného uváženia ani na interpretáciu zákona.“

ňu nevzťahovalo rozhodnutie, ktoré je založené výlučne na automatizovanom spracúvaní (...) ktoré má právne účinky, ktoré sa jej týkajú alebo ju podobne významne ovplyvňujú." Nariadenie zároveň v odseku 2, ustanovuje kedy sa toto pravidlo neuplatní a to v prípade ak je takto automatizované „rozhodnutie (...) povolené právom Únie alebo právom členského štátu, ktorému prevádzkovateľ podlieha a ktorým sa zároveň stanovujú aj vhodné opatrenia zaručujúce ochranu práv a slobôd a oprávnených záujmov dotknutej osoby, alebo založené na výslovnom súhlase dotknutej osoby." Ako vhodnejšie a právne konformnejšie riešenie sa preto javí využitie AI vo forme DS, kde AI nenahrádza rolu a rozhodovanie správneho orgánu, ale funguje na báze poradcu podliehajúceho ľudskému dohľadu zo strany správneho orgánu. Keďže v tomto modeli neprechádza zodpovednosť za správnosť rozhodnutia na AI, ale stále za správnosť a bezvadnosť nesie zodpovednosť správny orgán, nejde o rozhodovanie založené „výlučne“ na automatizácii, čím sa eliminuje kolízia s ustanoveniami článku 22 Nariadenia o GDPR. Aj pri tomto prístupe však treba reflektovať riziko tzv. "automation bias"³¹, kedy majú ľudia tendenciu preceňovať presnosť AI a strácať ostražitosť.³² Vysoká miera spoľahlivosti systému môže paradoxne viesť k nekritickému preberaniu výstupov, kedy zodpovedný subjekt upustí od dôslednej verifikácie rozhodnutí či analýz spracovaných AI, následkom čoho sa inštitút ľudského dohľadu redukuje na obyčajnú formalitu. Aj s prihliadnutím na spomenuté riziká však zastávame názor, že existujú oblasti, kde je nasadenie takýchto technológií priam nevyhnutné, vzhľadom na objem dát, s ktorými správne orgány pri tvorbe rozhodnutí pracujú. Konkrétne máme na mysli využitie AI v rozhodovacích procesoch, ktoré sa dotýkajú kritickej infraštruktúry, podľa zákona o energetike, podľa ktorého ide o vysokorizikovú činnosť na konanie v podnikaní v energetike, konkrétne podávanie žiadosti o povolenie. Ide o vysokorizikovú činnosť na konanie, v podnikaní v energetike, konkrétne podávanie žiadostí o povolenie. ³³ Pri rozhodovaní o vydaní povolenia na výkon dozoru sa použijú aj ustanovenia dvoch

³¹ V odbornej literatúre sa pod termínom "automation bias" označuje psychologický fenomén nadmerného spoliehania sa človeka na automatizáciu pri rozhodovaní, t. j. tendenciu nekriticky prijímať odporúčania automatizovaného systému. Pozri Laux, J. – Ruschemeier, H.: Automation Bias in the AI Act: On the Legal Implications of Attempting to De-Bias Human Oversight of AI. In: *European Journal of Risk Regulation*, 2025, s. 2.

³² Kahn, L. - Probasco, E. - Kinoshita, R.: *AI Safety and Automation Bias. The Downside of Human-in-the-Loop*. 2024. [online]. [cit. 12-01-2026]. Dostupné na: <https://cset.georgetown.edu/publication/ai-safety-and-automation-bias/>.

³³ Zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý uvádza v § 6 ods. 2, že sa „povolenie sa vyžaduje, ak nejde o činnosti podľa odseku 5, na a) výrobu, uskladňovanie, prenos, distribúciu, agregáciu a dodávku elektriny a b) činnosť organizátora krátkodobého trhu s elektrinou.“

všeobecných predpisov.³⁴ Informácie, ktoré sa majú predložiť pri registrácii vysokorizikových systémoch sú uvedené v AIA, v prílohe oddielu A, konkrétne v kapitolách VIII a IX AIA. Náš národný zákon prebral tieto ustanovenia a transformoval ich do § 3 až 8 a § 6 až 16 zákona o energetike, pričom upozorňujeme, že povolenie sa vydáva podľa zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetví. Povolenie je pozitívne aj negatívne vymedzené, osobitne sa vydáva pre fyzické osoby a právnické osoby.

Ideálnym priestorom na praktickú aplikáciu DSS je práve proces posudzovania žiadostí o osvedčenie na výstavbu energetického zariadenia v zmysle § 12 zákona o energetike, a to najmä s ohľadom na špecifickosť spomínaného rozhodovacieho procesu, ktorý je typický značnou rozsiahlosťou a technickou zložitosťou dokumentácie, ktorú žiadateľ správneho orgánu predkladá. Zákonodarca zároveň v § 12 ods. 8 zákona o energetike stanovuje na vydanie rozhodnutia procesnú lehotu 60 kalendárnych dní, čo v časovej tiesni zvyšuje riziko subjektívneho posudzovania zo strany správneho orgánu či prehliadnutia podstatných skutočností. Osvedčenie na výstavbu energetického zariadenia vydáva Ministerstvo hospodárstva, podľa § 12 ods. 4 zákona o energetike. Zákon uvádza taxatívne náležitosti, preto je možné pri jeho vydávaní využiť také formy činnosti, ktoré využijú AI. Podobne je tomu aj s výstavbou priameho vedenia elektrickej energie.³⁵ V ďalšej časti zákona, ktorá sa týka trhu s elektrinou, bude nevyhnutné pri aplikácii práva a vydávaní individuálnych správnych aktov kombinovať súkromnoprávne a verejnoprávne normy, čo bude vyžadovať aj iné formy činnosti v správe energetiky. Podobná situácia, kde dôjde ku kombinácii verejnoprávných a súkromnoprávných ustanovení právnych predpisov, bude platiť aj pri aplikácii technických podmienok sústavy a siete a prevádzkovaných poriadkoch sústavy a siete, podľa § 19 zákona o energetike.³⁶ Osobitne sú upravené v § 24 povinnosti vo všeobecnom hospodárskom záujme. Keďže povinnosti ukladá ministerstvo a sú financované zo štátneho rozpočtu, je reálny predpoklad, že pôjde o osobitný druh verejného záujmu a jeho presadzovanie a teda aj špecifické verejné politiky v správe energetiky. Pri realizácii povinnosti všeobecného hospodárskeho záujmu, by sa podľa nášho názoru, opäť mohli uplatňovať prikazujúce formy verejnej správy.³⁷ Samozrejme, že zákon obsahuje aj súkromnoprávne ustanovenia, pri aplikácii ktorých sa budú využívať súkromnoprávne predpisy, kde bude dominantnou zmluvná voľnosť, ktorá bude opakom pri aplikácii prikazujúcich

³⁴ Prvým je zákon 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach. Druhým je zákon 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok), ktoré sa pri rozhodovacích procesoch podľa zákona o energetike, budú využívať subsidiárne, ak zákon o energetike neustanovuje inak.

³⁵ Bližšie pozri Vrabko, M. a kol.: *Právo v energetike*. Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2023, s. 16.

³⁶ Tamtiež.

³⁷ V ostatnom čase sme navrhli aby AI v rozhodovacích procesoch v správe energetiky využívala nové rozdelenie foriem činnosti, na prikazujúce a zakazujúce.

foriem činnosti v správe energetiky. Typickým príkladom, bude tá časť zákona ktorá sa týka aplikácie zmluvných vzťahov na trhu s elektrinou. V siedmej časti zákona, v ustanovení § 88- 91 zákona o energetike, ktorá sa nazýva výkon štátnej správy v energetike, bude nevyhnutné pri aplikácii jednotlivých ustanovení, opäť sa vrátiť ku klasickým formám činnosti, vrátane tých, ktoré predpokladajú využívanie diskrečných opatrení pri postihu fyzických osôb a právnických osôb v správnom trestaní. V úvodnej fáze implementácie AI, si vieme ťažisko jej využitia predstaviť na automatizácii formálnej kontroly podaní, pričom by systém mohol fungovať ako vstupný filter, schopný spracovať obrovské množstvo dát, pričom by autonómne verifikoval splnenie všetkých zákonných podmienok t. j. úplnosť všetkých podaní. V prípade zistenia absencie povinných príloh by AI dokázala bezodkladne vygenerovať a odoslať výzvu na odstránenie nedostatkov, čím by sa kvalifikovaní pracovníci odbremenili od rutínnej administratívy. Máme za to, že takto koncipovaný nástroj by nezasahoval do samotného hodnotenia vecnej správnosti ani do diskrečnej právomoci správneho orgánu, ale jeho úlohou by bolo systematicky overovať, či predložené žiadosti a jej prílohy spĺňajú zákonom stanovené formálne požiadavky.

Záver

Pri využívaní AI v správe energetiky, bude nevyhnutné brať na zreteľ niekoľko skutočností. Ako bolo už vyššie uvedené o AI, pojednáva Nariadenie 2024/1689, ktoré je všeobecne záväzné. Pri jeho aplikácii bude nevyhnuté zohľadňovať jeho aplikáciu v kritickej infraštruktúre, ktorá je u nás regulovaná národnou legislatívou, ktorá je regulovaná právom EÚ.

Národná legislatívna o kritickej infraštruktúre sa skladá zo zákonov, ktoré majú všeobecný charakter a zákonov, ktoré majú špecifický charakter (osobitné zákony), pričom všeobecné zákony sa budú využívať subsidiárne všade tam, kde osobitná úprava ráta s nimi a ich aplikáciu nezakazuje.

Samotný zákon o energetike má súkromnoprávne a verejnoprávne ustanovenia. Pri ich aplikácii bude nevyhnuté rozlišovať súkromnoprávne a verejnoprávne formy činnosti v správe energetiky. Pri aplikácii súkromnoprávných foriem činnosti bude charakteristická zmluvná voľnosť. Pri aplikácii verejnoprávných foriem činnosti bude nevyhnuté, súčasnú klasifikáciu foriem činnosti ďalej rozvíjať, a to pre tie prípady, ktoré sa dotýkajú využitia AI pri vysokorizikových činnostiach. Z pohľadu aplikácie vysokorizikových činností verejnej správy, bude nevyhnuté deliť súčasné formy činnosti na dve veľké skupiny a to prikazujúce a zakazujúce. Zakazujúce formy činnosti budú predstavovať zákaz aplikácie v prípadoch, kde bude možné využívať pri aplikácii správnych noriem správne uváženie (diskrečné oprávnenie).

Máme tiež za to, že vo všeobecnom predpise o správnom konaní bude nutné doplniť ustanovenie (ustanovenia), ktoré sa budú týkať možnosti využitia aplikácie AI vo verejnej správe.

Pokiaľ ide o formy činnosti s využitím AI vo verejnej správe, bude nevyhnutná úprava vo všeobecnom alebo vo viacerých všeobecných predpisov, ktorá sa týka nových foriem činnosti. Ak k tomu nedôjde bude nevyhnutná právna úprava v každom špecifickom zákone, ktorá sa bude dotýkať foriem činnosti vo verejnej správe (v správe energetiky) s aplikáciou AI pri vysokorizikových činnosti v kritickej infraštruktúre.

Využitie AI pri aplikácie zákonov, ktoré sa dotýkajú vysokorizikových činností v kritickej infraštruktúry, bude nevyhnuté upraviť tak, aby sa mohli pri tomto výkone verejnej správy využiť aj iné formy činnosti ako prikazujúce, napr. také umožnia správnu úvahu a využitie právne pohyblivých pojmov (právne neurčité pojmy).

Osobitne bude nevyhnuté charakterizovať všeobecný hospodársky záujem ako právne nový legislatívny pojem, ktorého obsah bude korešpondovať so všeobecne vymedzeným pojmom verejný záujem, ktorý máme vymedzený v ústavnom zákone. Pri aplikácii AI v správe energetiky bude nevyhnuté dbať na rozdelenie hmotnoprávných a procesnoprávných foriem činnosti, pretože je možné reálne predpokladať, že tie procesnoprávne nebudú preskúmateľné správnymi súdmi.

V závere považujeme za nevyhnutné zvýrazniť, že rozhodovanie v kritickej infraštruktúre, v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou, bude nevyhnutné považovať za vysokorizikové. V dôsledku toho, všetky subjekty, ktoré sa budú podieľať na vydávaní individuálnych správnych aktov, musia postupovať tak, aby nedošlo k ujmom na životoch, zdraví a majetku fyzických osôb a právnických osôb. V opačnom prípade hrozí uplatňovanie administratívnoprávnej, občianskoprávnej ba aj trestnoprávnej zodpovednosti.

Zoznam použitej literatúry

1. Demčák, S.: Právne postavenie umelej inteligencie. In: *Bulletin slovenskej advokácie*, roč. 2020, č. 11. [online]. [cit. 12-01-2026]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/pravne-postavenie-umelej-inteligencie.htm>;
2. HAMIRUL, D.: The Role of Artificial Intelligence in Government Services: A Systematic Literature Review. In: *Open Access Indonesia Journal of Social Sciences* [online]. 2023, roč. 6, č. 3, s. 998-1003, ISSN 2722-4252;
3. Herbert S. A.: Bounded rationality and organizational learning. In: *Organization Science*, 1991, č. 1, roč. 2, s. 125–134, ISSN 1526-5455;

4. Kahn, L. - Probasco, E. - Kinoshita, R.: *AI Safety and Automation Bias. The Downside of Human-in-the-Loop*. 2024. [online]. Dostupné na: <https://cset.georgetown.edu/publication/ai-safety-and-automation-bias/>;
5. Kellner, R.: *Vysokorizikové systémy AI – klasifikácia a požiadavky*. EPI, 2024. [online]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/vysokorizikove-systemy-ai-klasifikacia-a-poziadavky.htm>;
6. Laux, J. – Ruschemeier, H.: Automation Bias in the AI Act: On the Legal Implications of Attempting to De-Bias Human Oversight of AI. In: *European Journal of Risk Regulation*, 2025, s. 1-16, ISSN 2190-8249.
7. MICRO AI. *Enabling Predictive Maintenance in Energy Production*. [online]. Dostupné na: <https://micro.ai/resources/enabling-predictive-maintenance-in-energy-production>;
8. Mesarčík, M. - Gyurász, Z. a kol. *Právo a umelá inteligencia*. 1. vydanie. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, 255 s., ISBN: 978-80-7160-715-1;
9. Mesarčík, M. – Šimko, E.: Vplyv regulácie umelej inteligencie na legislatívu kybernetickej bezpečnosti vo verejnej správe. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, [online]. 2024, roč. 43, č. 2, 165-179, ISSN 1336-6912;
10. Rizk, A. - Lindgren, I.: Automated decision-making in public administration: Changing the decision space between public officials and citizens. In: *Government Information Quarterly*. 2025, Vol. 42, Issue 3, s. 1-14, ISSN 0740-624X
11. Roehl, U. B. U. – Hansen, M. B.: Automated, administrative decision-making and good governance: Synergies, trade-offs, and limits. In: *Public Administration Review*, Vol. 84, Issue 6, 2014, s. 1184-1199, ISSN 1540-6210 ;
12. Ubaldi, B. a kol.: State of the art in the use of emerging technologies in the public sector. OECD Working Papers on Public Governance No. 34, GOV/PGC/EGOV (2019) s. 13. [online]. Dostupné na: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/09/state-of-the-art-in-the-use-of-emerging-technologies-in-the-public-sector_2b6dacca/932780bc-en.pdf;
13. Vrabko, M. a kol.: *Právo v energetike*. Wolters Kluwer SR, s.r.o., 2023, 202 s., ISBN 978-805710619-7;
14. Vrabko, M. a kol.: *Správne právo hmotné*. 3. vydanie, Bratislava, C. H. Beck, 2025, 344 s., ISBN 978-80-8232-068-1;
15. Vrabko, M. a kol.: *Správne právo procesné*. Všeobecná časť. C. H. Beck. 2019, 232 s., ISBN 978-80-89603-76-3;
16. Young M. M. - Bullock J. B. – Lecy J. D.: Artificial Discretion as a Tool of Governance: A Framework for Understanding the Impact of Artificial Intelligence on Public Administration. In: *Perspectives on Public Management and Governance*, 2019, s. 301-313, ISSN 2398-4929;

Zoznam použitých právnych predpisov

1. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (akt o umelej inteligencii);
2. Zákon č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov;
3. Zákon 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach;
4. Zákon 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok);
5. Verwaltungsverfahrensgesetz (Nemecký zákon o správnom konaní) z 25. mája 1976;
6. Smernica rektora Univerzity Komenského v Bratislave č. 2/2024 k používaniu nástrojov umelej inteligencie na Univerzite Komenského v Bratislave.

Kontaktné údaje

prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.

marian.vrabko@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Mgr. Alžbeta Adamkovičová

alzbeta.zemanova@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

ROZHODOVANIE ROZHODNUTIAMI V SPRÁVNOM KONANÍ ¹

DECISION-MAKING BY DECISIONS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Juraj Vačok²

Abstrakt: V právnom poriadku je zakotvených množstvo inštitútov verejnej správy, pri ktorých však zákonodarca nestanovuje ich formu. Na uvedené poukazujem na základe analýzy inštitútov uvedených v správnom poriadku. Pri každom z nich poukazujem aj na názor vybranej komentárovej literatúry. V závere poukazujem na riziká spojené s zvolením rôznych foriem pri jednotlivých inštitútoch.

Kľúčové slová: správny poriadok, formy činnosti verejnej správy, procesné rozhodnutie, správny akt

Abstract: The legal order enshrines several public administration institutes, for which the legislator does not determine their form. I point out the above based on an analysis of the institutes listed in the administrative order. For each of them, I also point out the opinion of the selected commentary literature. In conclusion, I point out the risks associated with choosing different forms for individual institutes.

Key words: Administrative Orders, forms of activities of public administration, proceedings decisions, administrative act

Úvod

Netreba špeciálne dokazovať tvrdenie, že správne konanie považujeme v právnej teórii za rozhodovací proces. V zmysle § 1 ods. 1 správneho poriadku v účinnom znení (ďalej len „správny poriadok“) by sa takýto proces mal končiť rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb.

¹ Tento príspevok bol spracovaný ako výstup vedeckovýskumnej úlohy č. 274 realizovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave s názvom „Vplyv rozhodnutí súdov na bezpečnostnoprávnú činnosť Policajného zboru vo verejnej správe“.

² Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Univerzita Komenského v Bratislave.

So zreteľom na možnosti skončenia správnych konaní³ je predpoklad a aj určitá notorieta, že väčšina správnych konaní končí rozhodnutiami.

V priebehu konania sa však tiež rozhoduje o právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch fyzických i právnických osôb. Zo správneho poriadku pritom nie vždy vyplýva, či o inštitútoch spojených s dotykom na právach, povinnostiach a právom chránených záujmoch osôb by mali byť vydávané rozhodnutia. V tomto článku sa preto zameriavam na jednotlivé procesné inštitúty upravené v správnom poriadku, v rámci ktorých sa rozhoduje o právach a právom chránených záujmoch. Skúmam pritom, či je potrebné aj tu vydávať písomné rozhodnutia v zmysle § 46 a nasl. správneho poriadku. So zreteľom na rozsiahlosť som analyzoval len ustanovenia prvých troch častí správneho poriadku. Môj výskum sa tak nedotýka ustanovení štvrtej až šiestej časti správneho poriadku

Vlastný výskum

V rámci analýzy textu správneho poriadku som identifikoval viaceré procesné inštitúty, v rámci ktorých sa priznávajú práva alebo ukladajú povinnosti, prípadne sa konštituuje nový stav. Možno sem zaradiť postúpenie veci; rozhodovanie o účasti v konaní; ustanovovanie opatrovníka; postúpenie podania; výzvu na doplnenie podania; povoľovanie nazerania do spisov; rozhodovanie o úhrade materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, zadovážením technických nosičov a s ich odoslaním pri poskytovaní kópií spisov za úhradu; prerušenie konania, zastavenie konania, ukladanie náhrady trov, vrátane náhrady trov svedkovi, držiteľovi listiny alebo veci, znalcom, tlmočníkom; rozhodovanie, ktoré dôkazy budú vykonané; ustanovovanie znalcov, tlmočníkov a prekladateľov; ukladanie povinnosti predložiť listinu; predvolanie na úkon; predvedenie na úkon; nariadenie predbežného opatrenia; uskutočnenie dožiadania, uloženie poriadkovej pokuty, odpustenie poriadkovej pokuty, vykázanie z miesta; atrahovanie veci nadriadeným orgánom. Verím, že pri dôslednejšej optike by bolo možné identifikovať viacero inštitútov, ale pre účely tohto článku považujem zvolený rozsah rozoberaných inštitútov za dostatočný.

Pri niektorých z vyššie uvedených inštitútov je zrejмый záver zákonodarcu o potrebe vydania rozhodnutia. V normatívnom texte, ktorý sa ich týka, je spravidla uvedený pojem rozhodnutie v časti upravujúcej možnosť podať riadny opravný prostriedok. Tieto inštitúty sú nasledovné:

Vylúčenie zabezpečuje právo na rozhodovanie nestranným orgánom verejnej správy. Toto právo síce v správnom poriadku nie je explicitne zavedené, ale možno ho vyvodit' z ustanovení § 9 a nasl. správneho poriadku. Právo na nestranné

³ Správny poriadok upravuje skončenie správneho konania rozhodnutím a zmierom, pričom pre účely exekúcie ako exekučný titul pripúšťa aj výkaz nedoplatkov (porovnaj § 46, 48, 71 správneho poriadku).

rozhodovanie však má svoje limity. Predmetné ustanovenia sa vzťahujú len na zamestnancov a členov komisií. O vylúčení zamestnanca sa vydáva rozhodnutie, pretože § 12 ods. 2 správneho poriadku uvádza, že voči takémuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.

Určovanie spoločného zástupcu viacerým účastníkom konania, ktorí urobili spoločné podanie a nezvolili si spoločného zástupcu, je upravené v § 17 ods. 4 správneho poriadku. Správny poriadok priamo predpokladá určovanie spoločného zástupcu rozhodnutím z dôvodu, že v predmetom ustanovení sa vylučuje možnosť podať odvolanie proti rozhodnutiu o určení spoločného splnomocnenca.

Odpustenie zmeškania lehoty je upravené v § 28 správneho poriadku. Z predmetného ustanovenia vyplýva, že o odpustení zmeškania lehoty sa rozhoduje rozhodnutím. Podľa ods. 3 sa proti návrhu na odpustenie zmeškania lehoty nemožno odvolať. Predmetný paragraf však upravuje aj možnosť priznať žiadosti o odpustenie zmeškania lehoty odkladný účinok. Z textu ods. 1 pritom možno vyvodiť záver, že to možno urobiť aj bez návrhu.

Prerušenie konania je upravené v paragrafe 29 správneho poriadku. V ods. 3 tohto ustanovenia je uvedené, že proti rozhodnutiu o prerušení konania sa nemožno odvolať. Z predmetnej textácie je zrejmé, že zákonodarca mal v úmysle o prerušení konania rozhodovať rozhodnutím. Obdobne aj pri zastavení konania, upravenom v § 30 správneho poriadku je v ods. 2 uvedené, z ktorých dôvodov sa nemožno voči rozhodnutiu o zastavení konania odvolať. Pri zastavení konania teda rovnako možno konštatovať, že úmyslom zákonodarcu bolo zastavovať konanie rozhodnutím. Potvrdzuje to aj ods. 3, podľa ktorého rozhodnutie o zastavení konania vydané z dôvodov uvedených v tomto odseku sa iba vyznačí v spise.

Ustanovovanie znalcov je vymedzené v § 36 správneho poriadku. Zákon predpokladá, že znalec bude ustanovený rozhodnutím, pretože podľa predmetného ustanovenia sa voči rozhodnutiu o ustanovení znalca možno odvolať. Je zaujímavé, že pri tomto rozhodnutí zákonodarca priamo uvádza právo odvolať sa, nakoľko toto právo by aj tak ustanovoval § 53 správneho poriadku.

Predbežné opatrenie upravené v § 43 správneho poriadku má rovnako formu rozhodnutia. Vyplýva to z ods. 2 a 3, kde zákonodarca používa pojem rozhodnutie o predbežnom opatrení.

V ďalšom texte rozoberám inštitúty, pri ktorých právna úprava nevymedzuje, akú formu činnosti verejnej správy by mali mať⁴. Pri každom z nich však uvádzam, prečo sa domnievam, že vstupujú do práv, povinnosti účastníkov konania a tretích subjektov. Tým mám ambíciu preukázať to, že aj týmito inštitútmi sa priznávajú práva alebo ukladajú povinnosti, prípadne sa konštituuje nový stav. Cieľom je

⁴ K formám činnosti verejnej správy pozri napr. Škultéty, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 98-128.

upriamiť pozornosť na to, že i pri týchto inštitútoch dochádza k určitým rozhodovacím procesom o právach a povinnostiach adresátov zo strany správneho orgánu.

Následne skúmam, či podľa komentárovej literatúry má správny orgán vydávať pri realizácii týchto právnych noriem rozhodnutia. Vychádzam z dvoch komentárov, a to komentára pod autorským vedením Petra Potáscha⁵ a komentára Jozefa Sobiharda.⁶ Tieto komentáre som si vybral z dôvodu, že sú to novšie komentáre relatívne etablované či už v rámci vedeckej činnosti, ale aj aplikačnej praxe. Skúmam ich, aby som zistil, že či je v rámci odbornej literatúry pri jednotlivých inštitútoch jednotný náhľad na formu, akou majú správne orgány tieto inštitúty realizovať. Uvedomujem si, že bolo možné použiť aj ďalšie komentáre k správnomu poriadku, ale pre naplnenie cieľov tohto článku som považoval porovnanie dvoch komentárov za dostatočné.

V rámci výskumu analyzujem text komentárov, ktorý je priradený ku konkrétnym ustanoveniam správneho poriadku upravujúcim daný inštitút. Pre prehľadnosť ďalšieho textu tak nepoukazujem pri jednotlivých komentároch v rámci čiastkových analýz na konkrétne strany, ale len vo všeobecnosti odkazujem na daný komentár.

V rámci systematiky som rozdelil jednotlivé inštitúty do samostatných podkapitol, ktoré uvádzam v nasledovnom texte. Pri podkapitolách neuvádzam svoj názor na to, či by v rámci realizácie právnych noriem upravujúcich vybrané inštitúty mali byť vydávané rozhodnutia. Dôvodom je, že cieľom môjho výskumu nie je riešiť konkrétne inštitúty, ale systematicky sa zamyslieť nad tým, aké kritéria nastaviť pre vydávanie rozhodnutí.

Postúpenie veci

Postúpenie veci upravuje § 8 správneho poriadku. Postúpením veci môže prísť k zmene miestnej príslušnosti na žiadosť alebo z vlastnej iniciatívy správneho orgánu. Zmena miestnej príslušnosti má vplyv na to, ktorý konkrétny orgán bude rozhodovať. Je to teda zákonom predpokladaným zásahom do zákonných kritérií, na základe ktorých sa stanovuje miestna príslušnosť. Formu, akou sa má realizovať postúpenie veci, analyzované komentáre neuvádzajú.

Rozhodovanie o účastníctve v konaní

Rozhodovanie o účastníctve v konaní nie je v správnom poriadku explicitne upravené. Je možné však túto kompetenciu vyvodiť z § 14 ods. 1 správneho poriadku

⁵ Potásch, P., Hašanová, J., Vallová, J., Milučký, J., Medžová, D. Správny poriadok. Komentár. 4. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2022.

⁶ Sobihard, J. Zákon o správnom konaní (Správny poriadok) - komentár. Iura Edition, uverejnené v Aspi_pod ID: KO71_1967SK.

minimálne vo vzťahu k osobám, u ktorých sa preukáže, že nie sú priamo dotknuté na svojich právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach.

V analyzovaných komentároch je k § 14 ods. 1 uvedené, že v prípade odnímania postavenia účastníka by mal správny orgán vydávať rozhodnutie. Sobihard však uvádza, že pokiaľ sa rozširuje okruh účastníkov konania, vtedy sa rozhodnutie nevydáva.

Ustanovovanie opatrovníka

Právomoc ustanoviť opatrovníka upravuje § 16 správneho poriadku. Ustanovenie opatrovníka, ako osoby oprávnenej konať nemá dopad len na práva a povinnosti účastníka konania, ktorému bol opatrovník ustanovený, ale aj osoby, ktorá bola ako opatrovník ustanovená. Analyzované komentáre zhodne uvádzajú, že opatrovník by mal byť ustanovený rozhodnutím.

Postúpenie podania

Rozhodovanie nepríslušným orgánom je považované za vadu zákonnosti a pri orgánoch štátnej správy aj konanie v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v účinnom znení (ďalej len „Ústava“), podľa ktorej štátne orgány konajú v medziach a v rozsahu ustanovenom zákonom. Z tohto dôvodu aj postúpenie podanie z iniciatívy správneho orgánu z dôvodu nepríslušnosti na príslušný orgán podľa § 20 správneho poriadku môže mať pre účastníkov konania následky v podobe zásahu do ich práv i povinností, pokiaľ takéto postúpenie nie je dôvodné.

Zo správneho poriadku síce nevyplýva, akou formou má prísť k postúpeniu podania, avšak z textácie § 20 možno vyvodiť, že zákonodarca formu rozhodnutia nepredpokladal. K takémuto záveru ma vedie, že podľa predmetného ustanovenia sa o postúpení podania účastníci konania len upovedomujú. Potasch a kol. uvádzajú, že pri postúpení podania sa nevydáva rozhodnutie. Sobihard vo svojom komentári neuvádza, akou formou činnosti verejnej správy ba malo k postúpeniu prísť.

Výzva na doplnenie podania

Výzva na doplnenie podania správnym orgánom podľa § 19 ods. 3 správneho poriadku sa aplikuje v prípade, ak podanie nemá predpísané náležitosti. Neodstránenie väd podania však môže mať za následok zastavenie konania podľa § 30 ods. 1 písm. e) správneho poriadku. Neuposlúchnutie výzvy na doplnenie podania tak priamo nie je spojené so sankciou, avšak jej nesplnenie môže mať za následok, že o podaní sa meritórne rozhodovať nebude.

V komentári k § 19 ods. 3 správneho poriadku autori Potasch a kol. uvádzajú, že výzva nemá formu rozhodnutia. Sobihard neuvádza, či má mať výzva formu rozhodnutia,

avšak poukazuje na potrebu vydania rozhodnutia o prerušení konania na dobu, po ktorú má adresát výzvy nedostatky odstrániť.

Povoľovanie nazerania do spisov

Podľa § 23 ods. 2 správneho poriadku môže správny orgán povoliť nazrieť do spisom aj tretím osobám, pokiaľ preukážu odôvodnenosť svojej požiadavky. Rovnako môže povoliť výpisy, odpisy a poskytnúť kópie spisov. Takéto povolením sa nerozhoduje len o právach tretích osôb, ale zasahuje sa aj do práv a povinností všetkých osôb, ktorým svedčí ochrana údajov nachádzajúcich sa v spisoch.

V komentári od Potascha a kol. sa uvádza, že v prípade vyhovenia žiadosti sa táto skutočnosť poznačí v spise. Samostatné rozhodnutie sa teda nevydáva. Rovnaký záver prezentuje vo svojom komentári aj Sobihard.

Rozhodovanie o úhrade materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, zadovážením technických nosičov a s ich odoslaním pri poskytovaní kópií spisov za úhradu

Paragraf 23 ods. 4 správneho poriadku ustanovuje, že správny orgán poskytuje kópie spisov za úhradu v tomto ustanovení špecifikovaných nákladov. Určenie výšky týchto náhrad sa minimálne dotýka práv a povinností osôb, ktoré majú tieto náhrady uhrádzať.

Skutočnosť, či sa pri stanovovaní výšky vydáva rozhodnutie posudzované komentáre neuvádzajú. Sobihard však poukazuje, že niektoré služby sú spolpatnené podľa zákona č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch v účinnom znení.

Rozhodovanie o trovách konania, náhrada trov svedkovi, držiteľovi listiny alebo veci, znalcom, tlmočníkom

Podľa § 31 ods. 2 správneho poriadku správny orgán môže v predmetnom ustanovení vymedzeným subjektom uložiť, aby nahradili trovy konania, ktoré vznikli ich zavinením. V ods. 3, 4 je upravená náhrada trov konania svedkom a vlastníkom listín, ktoré sú títo vlastníci povinní predložiť. Pri určovaní výšky trov a ukladaní povinnosti ich náhrady je zrejmé, že svojou činnosťou správny orgán zasahuje nielen do práv a povinností osôb, ktorým ukladá povinnosť nahradiť trovy konania, ale aj tých osôb, ktorým majú byť trovy konania uhradené. Komentáre Potascha a kol. i Sobiharda sa zhodujú, že o týchto nárokoch sa rozhoduje rozhodnutiami.

Pri náhrade trov konania znalcom a tlmočníkom správny poriadok v § 31 ods. 5 odkazuje na osobitný predpis. Z dôvodu, že rozsah vedeckého výskumu som ohraničil na ustanovenia správneho poriadku, týmto trovám sa osobitne v rámci článku nevenujem.

Rozhodovanie, ktoré dôkazy budú vykonané

Podľa § 32 ods. 1 správneho poriadku je povinnosť zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie zverená správne orgánu. Toto ustanovenie dopĺňa § 34 ods. 4 správneho poriadku, podľa ktorého vykonávanie dôkazov patrí správne orgánu.

Rozhodovanie o tom, ktoré dôkazy sa vykonajú sa nesporne dotýka práv a povinností všetkých účastníkov konania, pretože uvedené má vplyv na ustálenie skutkového stavu a teda aj výsledok konania. Analyzované komentár neurčujú, či by správne orgány mali o tom, aké dôkazy vykonajú, vydať rozhodnutie.

Ukladanie povinnosti predložiť listinu

Podľa § 37 ods. 1 správneho poriadku správny orgán môže uložiť účastníkovi konania, alebo inej osobe predložiť listinu. Správny orgán tak priamo pri aplikácii tohto ustanovenia rozhoduje o uložení povinnosti konkrétnej osobe niečo vykonať. Podľa komentára od Potasch a kol. by mal správny orgán vyzvať na predloženie listiny. Sobiard sa k spôsobu, akým by mal správny orgán uložiť povinnosť predložiť listinu nevyjadruje.

Predvolanie na úkon

Podľa § 41 ods. 1 správneho poriadku správny orgán predvolá osoby, ktorých účasť je pri prejednávaní veci nevyhnutná. Správny poriadok nedostavenie sa na takýto úkon spája v taxatívne stanovených prípadoch s právnymi následkami. Predvolanie tak pre jeho adresáta zakladá povinnosť dostaviť sa v stanovený dátum a čas na daný úkon.

Komentár Potasch a kol. rozoberá náležitosti predvolania, avšak priamo neurčuje, či by malo mať formu rozhodnutia. Sobiard upozorňuje, že správny poriadok neurčuje formu predvolania. Skutočnosť, že by predvolanie malo mať formu rozhodnutia, tiež neuvádza.

Predvedenie na úkon

Predvedenie je upravené v § 42 správneho poriadku. Podľa tohto ustanovenia účastník konania alebo svedok za splnenia v tomto ustanovení uvedených podmienok môžu byť predvedení policajným zborom na základe písomnej žiadosti správneho orgánu. Predvedenie nesporne zasahuje do práv predvádzanej osoby, vrátane práva na osobnú slobodu zaručeného čl. 17 ods. 1 Ústavy.

Potasch a kol. uvádzajú, že o predvedení napriek zásahu do ústavne zaručených základných práv osôb sa procesné rozhodnutie správne orgánom nevydáva. Rovnako Sobiard uvádza, že o predvedení sa nevydáva rozhodnutie.

Uloženie poriadkovej pokuty, odpustenie poriadkovej pokuty, vykázanie z miesta

Inštitúty poriadková pokuta a vykázanie z miesta sú upravené v § 45 správneho poriadku, ktorý ich označuje za poriadkové opatrenia. Tak uloženie poriadkovej pokuty ako aj vykázanie z miesta zakladajú priamo povinnosti adresátom týchto aktov. Rovnako pri posudzovaní, či poriadková pokuta by mala byť odpustená, správny orgán priamo rozhoduje o právach a povinnostiach osoby, ktorej bola poriadková pokuta uložená.

Komentár Potasch a kol. uvádza, že poriadková pokuta sa ukladá formou rozhodnutia. O odpustení poriadkovej pokuty správny orgán tiež rozhoduje formou rozhodnutia. Pri vykázaní z miesta sa nevydáva rozhodnutie, vykázanie z miesta je poriadkovým opatrením zachyteným v zápisnici. Rovnako Sobihard uvádza, že uloženie poriadkovej pokuty a odpustenie pokuty sa uskutočňujú formou rozhodnutia. Na vykázanie z miesta pojednávania sa forma rozhodnutia nepoužíva, urobí sa iba záznam do zápisnice.

Záver

Z vykonaného výskumu je zrejmé, že správny poriadok upravuje mnoho inštitútov procesnej povahy, ktorými sa zasahuje do práv a povinností účastníkov konania alebo subjektov zúčastnených na konaní. Týmito inštitútmi sú často priznávané práva alebo ukladané povinnosti. Pri viacerých inštitútoch, tak ako som poukázal vo svojom texte, správny poriadok predpokladá vydanie rozhodnutia. Sú však inštitúty, kde takáto právna úprava chýba a voľba formy, ktorá sa zvolí je ponechaná na úvahu správneho orgánu.

Je otáznosť, či s hľadiska právnej istoty je takto nastavená právna úprava správna. Nejasnosť zákona totiž vytvára riziká, že rôzne správne orgány budú k jednotlivým inštitúciám pristupovať inak a voliť pri tých istých inštitútoch rozdielne formy.

Pri voľbe rozdielných foriem prichádzajú do úvahy rôzne právne následky. Zatiaľ čo list orgán verejnej správy zasahujúci do práv a povinností subjektov bude priamo vyvolávať právne účinky, vydané rozhodnutie v prípade priameho nevyklúčenia práva podať riadny opravný prostriedok, bude neprávoplatný akt, voči ktorému sa v zmysle § 53 a nasl. správneho poriadku bude môcť riadny opravný prostriedok podať na najbližšie nadriadený orgán.

Rozdielnosť môže byť aj v prístupe k súdnemu prieskumu. Odhliadnuc od procesnej povahy vydaných aktov sú rozhodnutia všeobecne preskúmané až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov [(§ 7 písm. a) SSP v účinnom znení (ďalej len „SSP“)], pričom akty vo forme listov zasahujúce priamo do práv a povinností subjektov môžu byť ako opatrenia orgánov verejnej správy (§ 3 ods. 1 písm. c) SSP)

priamo napadnuté všeobecnom správnom žalobou pred správnym súdom podľa tretej časti SSP.

Domnievam sa, že zosúladenie formy pri vydávaní konkrétnych faktov by z hľadiska právnej istoty mali riešiť priamo právne predpisy. S ohľadom na množstvo inštitútov pritom nie je potrebné podľa môjho názoru najmä pri komplexnejších zákonoch upravovať formu aktu priamo pri každom jednom z nich. Zákonodarca môže v zákonoch uviesť aj generálne pravidlo, podľa ktorého by bola zvolená forma rozhodnutia len v prípade, ak je to pri jednotlivých inštitútoch priamo uvedené.

Takéto právne úpravy sú známe a aj zo zahraničia. Napr. v Českej republike podľa § 76 ods. 1 zákona č. 500/2004 Z. z. správni rád v účinnom znení správne orgány rozhodujú formou uznesenia len v prípadoch, ktoré sú stanovené zákonom.

Pre posúdenie, akú formu by mali mať jednotlivé inštitúty zasahujúce do práv a povinností si zrejme nevystačíme len s jedným článkom. Z hľadiska ochrany práv by sa totiž na prvý pohľad mohlo javiť, že forma rozhodnutia bude pre účastníka aj s ohľadom na možnosť, pokiaľ to zákon nevyklučuje, podania riadneho opravného prostriedku, výhodnejšia. Nemusí to tak byť vždy. Jednoduchšie formy správnych aktov ako je rozhodnutie bez možnosti podania riadneho opravného prostriedku sú vypracovávané rýchlejšie, pružnejšie a s ohľadom na ich priamy účinok majú schopnosť efektívne posunúť celý proces ku konečnému rozhodnutiu vo veci. Pri rozhodnutiach už samotná skutočnosť, že aj pokiaľ nikto nepodá riadny opravný prostriedok, prípadne sa všetky oprávnené osoby nevzdajú práva takýto opravný prostriedok podať, je potrebné čakať na uplynutie lehoty na podania opravného prostriedku, má vplyv na dĺžku konania. Rýchlosť konania je pritom hodnota, ktorá tiež zaujíma účastníkov konania najmä v konaniach začínajúcich na návrh týchto účastníkov.

Problematika, akú formu by mali mať jednotlivé právne akty vydávané orgánmi verejnej správy výrazne prekračuje hranice pôsobnosti správneho poriadku. Ambíciou tohto článku tak bolo upozorniť na daný problém a na potrebu normotvornej oblasti už pri príprave právnych aktov jasne stanoviť, akou formou by mali byť jednotlivé akty verejnej správy vydávané. V tejto oblasti vidím aj veľký priestor na poli právnej vedy, kde by sme pri jednotlivých inštitútoch mali na základe súčasných poznatkov z teórie a praxe sa pokúsiť stanoviť nosné kritériá, podľa ktorých by orgány verejnej správy pri aktoch zasahujúcich do práv a povinností buď vydávali rozhodnutia alebo napr. formálne listy.

Zoznam použitej literatúry

1. Potásch, P., Hašanová, J., Vallová, J., Milučký, J., Medžová, D. Správny poriadok. Komentár. 4. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2022.
2. Sobihard, J. Zákon o správnom konaní (Správny poriadok) - komentár. Iura Edition, uverejnené v Aspi_pod ID: KO71_1967SK.
3. Škultéty, P. a kol. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 98-128.

Kontaktné údaje

prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.

juraj.vacok@nssud.sk, juraj.vacok@flaw.uniba.sk

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky,

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

EFEKTÍVNOSŤ A HOSPODÁRNOSŤ V ČINNOSTI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V KONTEXTE DIGITALIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY

EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY IN THE ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION DIGITALIZATION

Ludovít Máčaj, Natália Pápayová¹

Abstrakt: Elektronizácia a digitalizácia verejnej správy priniesli množstvo príležitostí pre štát, ako aj ďalšie spravujúce subjekty, ako svoju prácu čo najviac zefektívniť. Zatiaľ čo v prípade štátnej správy ide o centralizované a jednotné postupy, v prípade územnej samosprávy je iniciatíva často nechaná na jednotlivé mestá a obce, ktoré v rámci svojej vlastnej iniciatívy môžu priniesť vlastné inovatívne riešenia. V našom príspevku sa zaoberáme možnosťami, ako tieto aktivity zefektívniť, pričom sme sa zamerali najmä na otázky digitalizácie procesov v územnej samospráve pri práci s odídcami a cudzincami. Poukazujeme na možnosti, ktorými sa dá táto činnosť na úrovni územnej samosprávy zefektívniť a zrýchliť.

Kľúčové slová: efektívnosť, hospodárnosť, územná samospráva, odídenci, digitalizácia

Abstract: The electronization and digitalization of public administration have brought numerous opportunities for the state as well as other governing entities to make their work as efficient as possible. While state administration relies on centralized and unified procedures, in the case of local self-government the initiative is often left to individual cities and municipalities, which, within their own efforts, may introduce innovative solutions. In our contribution, we examine ways to streamline these activities, focusing particularly on the digitalization of processes in local self-government when working with displaced persons and foreigners. We highlight the possibilities for making these activities more efficient and faster at the local self-government level.

Key words: efficiency, economy, local self-government, displaced persons, digitalization

¹ Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva.

Úvod

Činnosť územnej samosprávy v Slovenskej republike sa síce spravuje tými istými pravidlami a princípmi ako verejná správa vo všeobecnosti, avšak má viaceré špecifiká. Tu môžeme zmieniť napríklad skutočnosť, že obce a mestá predstavujú samostatné spravujúce subjekty vo verejnej správe, bez hierarchickej organizácie, riadenia a kontroly, ktoré sú typické pre štátnu správu. A toto má dosah aj na vykonávanie elektronizácie a digitalizácie týchto činností.

Obce a mestá sú tak do značnej miery odkázané na vlastnú iniciatívu a hoci ich niekedy štát koordinuje a riadi ich aktivity aj mimo preneseného výkonu štátnej správy, vo väčšine prípadov (a to nie len vo svojej originálnej pôsobnosti) sú odkázané na vlastnú iniciatívu.

Keďže je táto téma široká a je našou snahou v tomto príspevku poukázať aj na jej praktický rozmer, zúžili sme ju na oblasť digitalizácie procesov v územnej samospráve pri práci s odídencami a cudzincami.

Naším cieľom je ukázať konkrétne prípady digitalizácie, ktoré sú nielen technicky realizovateľné, ale aj plne v súlade s platnou a účinnou legislatívou. Boli by sme radi, keby tieto úvahy inšpirovali dotknuté samosprávne subjekty aj k reálnym zmenám v praxi.

Výskumná otázka, ktorú sme si stanovili pre tento príspevok znie: *Ktoré digitálne nástroje najviac prispievajú k zrýchleniu a zjednodušeniu služieb poskytovaných odídencom na úrovni miest a obcí?*

Rýchlosť a hospodárnosť v podmienkach územnej samosprávy

Samospráva je povinná zaoberať sa mnohými aktivitami, vrátane preneseného výkonu štátnej správy. Pri týchto aktivitách je v súčasnosti nevyhnutné pracovať s modernými nástrojmi. Ako uvádzajú Vojtech, Srebalová a Majerčáková, *využívaním technológií ako je internet vecí, či big data, môžu mať samosprávy priamu interakciu s komunitou obyvateľov a s infraštruktúrou slúžiacou na monitorovanie stavu obce. Vďaka tomu môžu určiť aké služby môžu byť potrebné v budúcnosti s cieľom umožniť vyššiu kvalitu života pre všetkých obyvateľov.*²

Moderných spôsobov, ktorými sa obyvatelia môžu zapájať do činnosti miest a obcí je viacero. Najčastejšie sa v praxi spomína koncept tzv. smart cities, kedy mestá poskytujú služby svojim obyvateľom prostredníctvom svojich úradov a desiatok špecializovaných pracovísk, príspevkových či rozpočtových organizácií či obstaraných dodávateľov služieb. Existujú však aj ďalšie spôsoby elektronizácie či

² VOJTECH, František; SREBALOVÁ, Mária; MAJERČÁKOVÁ, Daniela: Elektronizácia územnej samosprávy v Slovenskej republike dnes. In: TRELLOVÁ, L.; MÁČAJ, L. (eds.): *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 85.

digitalizácie, ako sú napríklad mobilné siete, štruktúrované dáta, či široké akceptovanie a nasadenie systému do systémov kontroly kvality.

Zaujímavou osobitosťou je aj aplikácia Odkaz pre starostu. Je to slovenská webová a mobilná aplikácia od Inštitútu SGI, ktorá umožňuje obyvateľom jednoducho nahlasovať problémy vo svojom meste či obci a samosprávam transparentne reagovať cez verejné fórum. Od roku 2010 zhromaždila desiatky tisíc podnetov, ktoré sú kategorizované podľa typu problému a po spracovaní smerujú k príslušným subjektom na riešenie. Platforma zlepšuje komunikáciu medzi občanmi a samosprávou, poskytuje obciam užitočné dáta a vďaka povinným náležitostiam podnetov zároveň bráni zneužívaniu.³

Elektronizácia a digitalizácia významne prispievajú k rýchlosti a hospodárnosti rozhodovacích procesov, pretože umožňujú efektívne zdieľanie informácií, automatizáciu rutinných úkonov a elimináciu administratívnych prieťahov. Nejde pritom len o napĺňanie procesných zásad v správnom konaní, ale o všeobecný moderný štandard fungovania verejnej správy, ktorý zvyšuje transparentnosť, dostupnosť aj celkovú kvalitu rozhodovania.

Potreba modernizácie a elektronizácie je limitovaná možnosťami samosprávy. Chýba centrálné riadenie a prípadné zavádzanie informatizácie je obmedzené druhom agendy. Veľký rozdiel je medzi aktivitami územnej samosprávy v Bratislave, krajských mestách, ďalších väčších mestách a obciach. Iný význam toho, čo rýchlosť a hospodárnosť v týchto podmienkach znamená.

Rýchlosť ako procesnú zásadu máme upravenú aj v explicitne v právnom poriadku. Podľa ustanovenia § 3 ods. 4 Správneho poriadku, správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb. Ako uvádza Vrabko, *obsahom rýchlosti v tejto zásade sú skutočnosti, ktoré vedú správny orgán k tomu, aby vec vybavil v čo najkratšom možnom čase, s použitím čo najvhodnejších prostriedkov bez zbytočného zaťažovania subjektov.*⁴ Toto pravidlo má širšie uplatnenie, nie len v správnom konaní ako individuálno-rozhodovacom právnoaplikačnom procese, aj v iných rozhodovacích procesoch v oblasti verejnej správy. Je to základné pravidlo konania a procesné právo účastníka konania, nejde však o absolútny princíp.

Skrátenie lehôt sa prejavuje v konkrétnych príkladoch z praxe, napríklad v konaniach podľa zákona č. 25/2025 Z. z. Stavebného zákona v znení neskorších predpisov, ale aj pri ďalších podaniach obyvateľov. Automatizácia interných procesov zahŕňa

³ MAZÚR, Ján: Alternatívne nástroje zapájania obyvateľov do správy vecí verejných na miestnej úrovni: online platformy. In: TRELLOVÁ, Lívia; MÁČAJ, Ľudovít (eds.): *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 37-38.

⁴ VRABKO, Marián: Základné zásady správneho konania (princípy pri aplikácii práva). In: VRABKO, Marián. a kol.: *Správne právo procesné*, 2. preprac. vyd., Bratislava: C.H. Beck, 2019, s. 51.

napríklad využívanie workflow nástrojov a elektronických podpisov. Medzi prekážky pritom patria legislatívne obmedzenia a personálne kapacity.

Hospodárnosť vo verejnej správe, a rovnako aj v činnosti územnej samosprávy, predstavuje nepriame pokračovanie zásady rýchlosti konania. Orgány verejnej správy majú využívať také verejnomocenské oprávnenia, ktoré zabezpečia, aby boli rozhodovacie procesy vo verejnej správe čo najhospodárnejšie tak pre samotný orgán, ako aj pre účastníkov konania a iné osoby. V zmysle zásady hospodárnosti správne orgány majú konať nielen tak, aby to bolo časovo čo najkratšie, ale aj tak, aby v spojitosti so správnym konaním nevznikali ani neprimerané náklady. *Podstata tejto zásady teda spočíva v tom, aby správne konanie nebolo spojené napríklad s duplicitnými alebo neprimeranými trovami. Na druhej strane by správne orgány mali aplikovať také nástroje, aby bolo správne konanie čo najhospodárnejšie pre samotný správny orgán, ako aj pre účastníkov konania a iné osoby.*⁵

V praktickej rovine sa hospodárnosť prejavuje vo viacerých oblastiach, medzi ktoré patrí verejné obstarávanie, optimalizácia prevádzkových nákladov (napríklad prostredníctvom energetickej efektívnosti alebo zdieľaných služieb), využívanie dotačných mechanizmov a fondov EÚ či vykonávanie kontroly a auditu ako prevencie plytvania.

Rýchlosť a hospodárnosť pri činnosti územnej samosprávy sa prejavuje najmä v oblasti elektronických podaní a komunikácie. Prostredníctvom portálu DCOM (DataCentrum obcí a miest) je možné uskutočňovať podania bez potreby osobnej návštevy úradu, čo prispieva k znižovaniu administratívnej záťaže a k skracovaniu lehôt.

Ďalším prvkom je automatizácia interných procesov, ktorá zahŕňa napríklad elektronické schvaľovanie dokumentov či obeh faktúr. Tieto riešenia umožňujú úsporu času zamestnancov a zároveň znižujú náklady na papier.

Významné sú aj online služby pre občanov, medzi ktoré patria rezervačné systémy používané napríklad pri stavebných konaniach alebo na matrike, ako aj transparentné sledovanie stavu podania.

Digitálne verejné obstarávanie zahŕňa využívanie elektronických aukcií a zverejňovanie zmlúv v Centrálnom registri, čo prispieva k zvýšeniu hospodárnosti a lepšej kontrolovateľnosti výdavkov.

Súčasťou moderného fungovania samosprávy je aj oblasť Open Data a zdieľanie informácií, kde patrí napríklad zverejňovanie rozpočtov a rozhodnutí online. Tieto opatrenia posilňujú transparentnosť a prispievajú k efektívnejšiemu rozhodovaniu.

⁵ POTÁŠCH, Peter; HAŠANOVÁ, Janka; VALLOVÁ, Jana; MILUČKÝ, Jozef; MEDŽOVÁ, Daniela: § 3 [Základné pravidlá konania]. In: POTÁŠCH, Peter; HAŠANOVÁ, Janka; VALLOVÁ, Jana; MILUČKÝ, Jozef; MEDŽOVÁ, Daniela: *Správny poriadok. 4. vydanie*. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 10-52. ISBN 978-80-7400-908-2.

Digitalizácia procesov pri práci s odídkami a cudzincami

Aktuálna situácia evidencie odídkov a cudzincov je poznačená pretrvávajúcou papierovou administratívou a jej dôsledkami. Papierová evidencia je v mnohých obciach stále štandardom, čo spomaľuje celý proces a vytvára riziko chýb pri zadávaní údajov. Súčasne neexistuje jednotný systém ani centrálna platforma pre evidenciu, takže každá obec využíva vlastný prístup alebo len základné kancelárske nástroje, čo vedie k nesúladu a duplicitne údajov. Tento stav zvyšuje administratívnu záťaž pracovníkov samosprávy, znižuje časovú efektívnosť a obmedzuje ich kapacity pri riešení iných potrieb obyvateľov. Navyše sú obmedzené možnosti kontroly a prehľadu, keďže bez digitálnych nástrojov nie je možné sledovať trendy migrácie, odhaľovať duplicitu v systéme ani efektívne zdieľať údaje medzi inštitúciami.

Návrhy a odporúčania

Zhrnutie a odporúčania poukazujú na kľúčové digitálne návrhy pre samosprávu pri práci s odídkami, ktoré zahŕňajú päť konkrétnych opatrení pripravených na okamžité nasadenie v praxi. Tieto opatrenia sa pohybujú od online formulárov až po zavedenie centrálného e-spisu a všetky sú právne realizovateľné aj technologicky dostupné. Jednotlivé návrhy sú zároveň koncipované tak, aby boli právne kompatibilné a interoperabilné, pričom vychádzajú zo slovenských aj európskych právnych noriem a umožňujú prepojenie existujúcich systémov. Digitalizácia v tejto oblasti vedie k výraznému zníženiu byrokracie a zvýšeniu efektivity, pretože zásadne skraca čas potrebný na spracovanie údajov a odbreňuje tak úradníkov aj občanov. Ako odporúčané ďalšie opatrenie sa uvádza pilotná implementácia, ktorú by bolo vhodné spustiť v jednej obci s najväčším počtom odídkov a po overení funkčnosti a prínosov následne škálovať na ďalšie samosprávy.

Praktické príklady digitalizácie agendy cudzincov v podmienkach územnej samosprávy

Efektívnosť a hospodárnosť výkonu verejnej správy v krízových situáciách je dnes priamo závislá od miery digitalizácie procesov. Agenda odídkov a cudzincov, vyznačujúca sa nárazovým nárastom administratívnych úkonov, predstavuje ideálnu prípadovú štúdiu pre nasadenie moderných technológií. Prvým kľúčovým prvkom modernizácie je zavedenie inteligentných online formulárov na ohlásenie pobytu.

Z hľadiska kompetenčného rámca je základom ustanovenie § 3 ods. 1 zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov SR, ktoré definuje trvalý pobyt a určuje tak vecnú agendu, ktorú obce spravujú.⁶ Povinnosť samosprávy vykonávať túto agendu

⁶ Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

elektronicky však nevyplýva z tohto zákona, ale zo zákona o e-Governmente. Konkrétne ide o ustanovenie § 11, ktorý ukladá orgánom verejnej moci povinnosť uplatňovať elektronický výkon verejnej moci. V spojení s ustanovením § 24 a nasl. (o elektronickom podaní) a ustanovením § 17 (o elektronickej úradnej komunikácii) citovaného zákona vzniká právny stav, kedy je obec povinná prijať ohlásenie pobytu v digitálnej forme, ak je riadne autorizované.⁷

Právnu relevanciu takéhoto postupu potvrdzuje aj judikatúra Najvyššieho súdu SR (napr. rozsudok sp. zn. 10Sži/1/2016), podľa ktorej je orgán verejnej moci povinný zaoberať sa podaním urobeným v elektronickej podobe. Súd v tomto rozhodnutí zdôraznil, že ak je z podania zrejmá identita osoby a predmet jej žiadosti, nemôže byť takéto podanie odmietnuté len pre jeho digitálnu formu, čím sa potvrdzuje rovnocennosť elektronického výkonu verejnej moci s klasickým listinným postupom.⁸

Elektronické formuláre tak odstraňujú potrebu duplicitného prepisovania údajov a výrazne šetria personálne kapacity samosprávy.⁹

Ďalším technologickým krokom v procese digitalizácie verejnej správy je využívanie čítačiek strojovo čitateľných zón (MRZ) cestovných dokladov. Tento technologický nástroj umožňuje automatizované získavanie identifikačných údajov fyzických osôb a ich priamy prenos do informačných systémov orgánov verejnej správy pri výkone zákonom zverených úloh. Právnym základom spracúvania osobných údajov je plnenie zákonnej povinnosti a výkon verejnej moci podľa čl. 6 ods. 1 písm. c) a e) nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 (GDPR)¹⁰ v spojení s osobitnými vnútroštátnymi právnymi predpismi upravujúcimi evidenciu pobytu osôb a výkon prenesenej štátnej správy.

Z hľadiska ochrany osobných údajov uvedený postup napĺňa zásadu minimalizácie osobných údajov a zásadu presnosti podľa čl. 5 ods. 1 písm. c) a d) GDPR, keďže automatizované spracúvanie údajov významne znižuje riziko chýb vznikajúcich pri manuálnom prepise identifikačných údajov. Súčasne ide o praktickú realizáciu požiadavky ochrany osobných údajov už v štádiu návrhu (privacy by design) v zmysle

⁷ Zákon č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o e-Governmente“).

⁸ Dostupné na : <https://www.justice.gov.sk/sudy-a-rozhodnutia/sudy/rozhodnutia/8fc8e9d9-obd9-4c9f-b74a-967d567505ee:50125edf-8a08-4foc-b495-66d4296d2e00> (cit. 22.01.2026).

⁹ MAZÚR, Ján: Alternatívne nástroje zapájania obyvateľov do správy vecí verejných na miestnej úrovni: online platformy. In: TRELLOVÁ, Lívia; MÁČAJ, Ľudovít (eds.): Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 37-38.

¹⁰ Dostupné na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj?locale=sk> (cit. 22.01.2026).

čl. 25 GDPR, keďže technické riešenie je od začiatku nastavené tak, aby zabezpečovalo integritu a presnosť spracúvaných údajov.

V procese digitalizácie verejnej správy nesmie dochádzať k zbytočnému administratívne zaťažovaniu adresátov verejnej správy, čo reflektuje princíp „jedenkrát a dost“. Tento princíp je normatívne vyjadrený v zákone č. 177/2018 Z. z. o niektorých opatreniach na znižovanie administratívnej záťaže, podľa ktorého sú orgány verejnej moci povinné pri svojej činnosti prednostne využívať údaje zo štátnych referenčných registrov, ak sú im dostupné prostredníctvom informačných systémov verejnej správy.

Návrhy de lege ferenda

Konečným cieľom modernizácie verejnej správy by de lege ferenda malo byť vytvorenie centrálnej elektronickej karty osoby, resp. spoločného elektronickeho spisu, ktorý by umožňoval jednotné vedenie údajov naprieč orgánmi verejnej správy. Právny rámec pre vedenie elektronickej spisovej služby je v súčasnosti ustanovený v ustanovení § 54 zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje elektronicke vedenie spisovej dokumentácie orgánmi verejnej moci.

Digitálny spis umožňuje, aby údaje o osobe plynule sprevádzali jednotlivca pri jeho interakciách s rôznymi orgánmi verejnej správy, čím sa predchádza fragmentácii údajov a duplicitnému vyžadovaniu informácií. Právne účinky digitálnych výstupov opatrených kvalifikovanou elektronicou pečatou orgánu verejnej moci vyplývajú z nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 910/2014 (eIDAS), ktoré im priznáva rovnakú právnu a dôkaznú hodnotu ako listinám opatreným úradnou pečatou.¹¹ Tento princíp je v slovenskom právnom poriadku pretavený do § 23 zákona o e-Governmente, ktorý definuje elektronickeý úradný dokument ako plnohodnotný ekvivalent listinného vyhotovenia.

Na základe vykonanej právnej a technologickej analýzy navrhujeme v rámci legislatívnej a aplikačnej praxe nasledujúce opatrenia:

1. Zavedenie povinného využívania automatizovaných systémov (čítačiek) na zber dát z dokladov cudzincov pri výkone prenesenej štátnej správy obcami. Týmto krokom by sa zjednotila kvalita spracúvaných údajov a eliminovala chybovosť v celoštátnom meradle.
2. Unifikácia sémantických štandardov pre e-spis odídenca, aby bola zabezpečená okamžitá dátová mobilita medzi informačnými systémami jednotlivých samospráv bez potreby technických úprav pri migrácii osôb medzi obcami.

¹¹ SREBALOVÁ, M.: Zisťovanie podkladov pre rozhodnutie. In: VRABKO, M. a kol.: *Správne právo procesné*, 2. preprac. vyd., Bratislava: C.H. Beck, 2019, s. 110.

3. Povinná integrácia ubytovacích zariadení na informačné systémy samospráv prostredníctvom API rozhraní. Týmto by sa zautomatizovalo plnenie ohlasovacích povinností podľa § 10 zákona č. 253/1998 Z. z., čo by odbúrало manuálnu evidenciu na strane úradov aj ubytovateľov.¹²

Záver

Môžeme konštatovať, že využívanie moderných technológií, ako aj čoraz širšia elektronizácia a digitalizácia činností zastihne nielen štátnu správu, ale v rovnakej miere aj územnú samosprávu. Veď práve s ňou prichádzajú bežní obyvatelia aj najčastejšie do kontaktu, a to ako pri vybavovaní záležitostí spojených s osobným stavom obyvateľstva (matrika), tak aj v prípadoch hlásenia pobytu, ako aj mnohých ďalších činnostiach, ktoré niekedy vo svojej podstate patria medzi samosprávne aktivity, a inokedy zas predstavujú prenesený výkon štátnej správy.

V každom prípade však musia vedieť reagovať aj na meniace sa spoločenské okolnosti a na fakt, že obyvatelia od nich očakávajú zjednodušený prístup k verejným službám. Je faktom, že na tieto požiadavky musia jednotlivé obce a mestá reagovať často samostatne a bez koordinácie či už s inými samosprávami, alebo štátnou správou.

V našom príspevku sme hľadali cestu, ako sa môže hoci aj jednotlivý subjekt územnej samosprávy s týmito výzvami vysporiadať. Ako praktický príklad sme vybrali digitalizáciu procesov v územnej samospráve pri práci s odídencami a cudzincami, ktoré predstavovali – a do istej miery stále predstavujú výzvu najmä v súvislosti s prebiehajúcou vojnou na Ukrajine a jej dôsledkami.

V úvode nášho príspevku sme si stanovili túto výskumnú otázku: *Ktoré digitálne nástroje najviac prispievajú k zrýchleniu a zjednodušeniu služieb poskytovaných odídencom na úrovni miest a obcí?* Môžeme na ňu odpovedať nasledovne: Najväčší prínos pre samosprávy prinášajú digitálne nástroje, ktoré automatizujú zber a prenos údajov, digitalizujú kľúčové úradné úkony a vytvárajú technicky aj právne interoperabilný systém práce s odídencami. Ide najmä o online formuláre, MRZ čítačky, automatizované zdieľanie dát, elektronické potvrdenia a centrálny e-spis odídenca. Osobitne by sme tu tiež chceli spomenúť nové a inovatívne riešenia, akými môže byť napríklad využívanie moderných aplikácií pre poskytovanie služieb cudzincom. Sme presvedčení, že tieto riešenia vedú k preukázateľnému zníženiu byrokracie a zrýchleniu služieb, pričom sú okamžite implementovateľné v slovenskej praxi.

¹² Zákon č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zoznam použitej literatúry

1. MAZÚR, Ján.: Alternatívne nástroje zapájania obyvateľov do správy vecí verejných na miestnej úrovni: online platformy. In: TRELLOVÁ, Lívia; MÁČAJ, Ľudovít (eds.): *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 35-41. ISBN 978-80-7160-578-2.
2. POTÁSCH, Peter; HAŠANOVÁ, Janka; VALLOVÁ, Jana; MILUČKÝ, Jozef; MEDŽOVÁ, Daniela: §3 [Základné pravidlá konania]. In: POTÁSCH, Peter; HAŠANOVÁ, Janka; VALLOVÁ, Jana; MILUČKÝ, Jozef; MEDŽOVÁ, Daniela.: *Správny poriadok*. 4. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 10-52. ISBN 978-80-7400-908-2.
3. SREBALOVÁ, Mária: Zisťovanie podkladov pre rozhodnutie. In: VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo procesné*, 2. preprac. vyd., Bratislava: C.H. Beck, 2019, s. 104-117. ISBN 978-80-89603-76-3.
4. VOJTECH, František; SREBALOVÁ, Mária; MAJERČÁKOVÁ, Daniela: Elektronizácia územnej samosprávy v Slovenskej republike dnes. In: TRELLOVÁ, Lívia; MÁČAJ, Ľudovít (eds.): *Medzinárodné a vnútroštátne právne aspekty priamej účasti obyvateľov na miestnej samospráve*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2020, s. 82-86. ISBN 978-80-7160-578-2.
5. VRABKO, Marián: Základné zásady správneho konania (princípy pri aplikácii práva). In: VRABKO, Marián a kol.: *Správne právo procesné*, 2. preprac. vyd., Bratislava: C.H. Beck, 2019, s. 48-55. ISBN 978-80-89603-76-3.

Kontaktné údaje

JUDr. Ľudovít Máčaj, PhD.

ludovit.macaj@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta
Univerzity Komenského v Bratislave

JUDr. Natália Pápayová, LL.M

papayova18@uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta
Univerzity Komenského v Bratislave

TIMESHEETY ADVOKÁTSKEJ KANCELÁRIE A ICH SPRÍSTUPNENIE PODĽA INFOZÁKONA

THE LAW FIRM TIMESHEETS AND THEIR DISCLOSURE UNDER THE FREEDOM OF INFORMATION ACT

Kristína Slámková¹, Tomáš Garžík²

Abstrakt: Článok sa zaoberá otázkou, či a v akom rozsahu môžu byť timesheety advokátskej kancelárie sprístupnené podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Východiskom je ústavné právo na informácie a jeho chápanie ako politického práva prvej generácie, ktoré plní kontrolnú funkciu voči výkonu verejnej moci. Autori analyzujú postavenie práva na informácie v slovenskom ústavnom poriadku, v medzinárodnom a európskom kontexte a následne sa zameriavajú na kolíziu medzi právom na informácie a ochranou dôvernosti právneho poradenstva. Na príklade žiadosti o sprístupnenie timesheetov advokátskej kancelárie, ktorá poskytuje právne služby verejnoprávnej inštitúcii, článok analyzuje, že tieto dokumenty majú hybridnú povahu: obsahujú jednak údaje o hospodárení s verejnými prostriedkami, jednak opisné časti, ktoré môžu odhaľovať právnu stratégiu a obsah právnych rád. Autori poukazujú na potrebu eurokonformného výkladu § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v spojení s článkom 4 ods. 2 a 6 Nariadenia č. 1049/2001 a judikatúrou Súdneho dvora EÚ. Záverom navrhujú prístup založený na čiastočnom sprístupnení.

Kľúčové slová: právo na informácie; infozákon; timesheety advokátov; dôverné právne poradenstvo; čiastočné sprístupnenie

Abstract: The article examines whether, and to what extent, law firm timesheets can be disclosed under the Slovak Freedom of Information Act (Act No. 211/2000 Coll.). It takes as its starting point the constitutional right to information, understood as a first-generation political right that performs a

¹ Katedra správneho a environmentálneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Slovenská republika

² Katedra správneho a environmentálneho práva, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Slovenská republika

crucial oversight function in relation to public authorities. The authors analyze the status of the right to information in the Slovak constitutional framework, as well as in the international and European context, and subsequently focus on the tension between the right of access to information and the protection of confidential legal advice. Using the example of a request for disclosure of law firm timesheets documenting legal services provided to a public institution, the article argues that such documents are of a hybrid nature: they contain both data on the use of public funds and descriptive elements that may reveal legal strategy and the content of legal advice. The authors stress the need for an EU-conform interpretation of Section 11(1)(g) of the Freedom of Information Act (Act No. 211/2000 Coll.) in light of Article 4(2) and (6) of Regulation No 1049/2001 and the relevant case law of the Court of Justice of the European Union. The article concludes by advocating a partial-disclosure approach.

Key words: right of access to information; Freedom of Information Act; law firm timesheets; legal professional privilege; partial disclosure

Úvod

Právo na prístup k informáciám patrí v slovenskom právnom poriadku medzi základné politické práva a slúži ako nástroj kontroly výkonu verejnej moci. Ústavné východisko v čl. 26 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej len ako „Ústava SR“) je konkretizované zákonom č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) (ďalej len ako „Infozákon“), ktorý vytvára procesný rámec realizácie tohto práva a zároveň vymedzuje zákonné dôvody jeho obmedzenia.

Jednou z prakticky náročných situácií je posúdenie žiadostí smerujúcich na dokumenty zachytávajúce právne poradenstvo poskytované verejnoprávny subjektom, najmä tzv. *timesheety* advokátskej kancelárie. Tie majú zmiešaný charakter: na jednej strane vypovedajú o použití verejných prostriedkov na právne služby, na druhej strane môžu prezrádzať právnu stratégiu a obsah komunikácie medzi advokátom a klientom.

Cieľom článku je ukázať, ako možno pri sprístupňovaní timesheetov uplatniť Infozákon v spojení s ochranou dôverného právneho poradenstva, pri zohľadnení judikatúry Súdneho dvora EÚ a požiadavky eurokonformného výkladu. Na dosiahnutie daného cieľa bola použitá metóda analýzy, komparácie, dedukcie, indukcie a syntézy.

Súčasne, navrhujeme metodický postup pre povinné osoby, ktorý umožňuje kombinovať transparentnosť pri hospodárení s verejnými prostriedkami s ochranou advokátskeho tajomstva najmä prostredníctvom čiastočného prístupnosti.

Právo na informácie ako ľudské právo a jeho charakteristika

Právo na prístup k informáciám môžeme zaradiť medzi základné (ľudské) práva, keďže je garantované priamo v Ústave SR.³

Garanciu tohto práva nachádzame v čl. 26 ods. 1 Ústavy SR, v ktorom je ustanovené: „Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.“⁴

Z hľadiska systematiky Ústavy SR je toto právo zaradené v rámci jej tretieho oddielu medzi politické práva, pričom je upravené spolu so slobodou prejavu v čl. 26 Ústavy SR. Politické práva sa zaraďujú do tzv. prvej generácie ľudských práv.⁵ Medzi tieto práva môžeme zaradiť napríklad aj petičné právo alebo právo združovať sa.

Je vhodné uviesť, že ľudské práva prvej generácie boli proklamované už v 18. storočí, pričom charakteristicky ide o individuálne práva, teda práva patriace jednotlivcovi, a do tejto skupiny zaraďujeme napríklad aj právo na život, vlastnícke právo, právo na súkromie, osobnú slobodu atď.⁶ J. Prusák v súvislosti s ľudskými právami tejto generácie vo všeobecnej rovine uvádza, že „[i]de o negatívne práva v zmysle limitovania, obmedzovania štátnej moci.“⁷

Na základe daného teda môžeme uviesť, že v súvislosti s týmito právami je na štát, resp. orgány verejnej moci, najmä kladená požiadavka, aby nedošlo k ich porušovaniu. Okrem zachovávanía týchto práv je však dôležité aj zabezpečenie ich reálneho výkonu, pričom tento aspekt je imanentný predovšetkým v rámci zmienených politických práv. Napríklad v rámci nami skúmaného práva na informácie je nutné zo strany štátu vytvorenie vhodných podmienok na jeho realizáciu, pričom toto právo predpokladá aj vyvinutie aktivity (poskytnutie informácie) zo strany orgánu verejnej moci na to, aby došlo k jeho naplneniu.

I keď právo na informácie nie je tak pertraktovaným právom v porovnaní s inými politickými právami, neznáme to, že je menej významné. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len ako „Najvyšší súd SR“) v súvislosti s právom na informácie uviedol

³ Porov. CIBULKA, Ľubomír a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. s. 162 – 163.

⁴ V tejto súvislosti je dôležitá aj prvá veta čl. 26 ods. 2 Ústavy SR, ktorá ustanovuje: „Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. [...]“ Navyše, so zakotvením práva na informácie sa stretávame aj v rámci čl. 34 ods. 1 a čl. 45 Ústavy SR, a to vo vzťahu k národnostným a etnickým menšinám a životnému prostrediu.

⁵ OTTOVÁ, Eva: Teória práva. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2010. s. 87.

⁶ GERLOCH, Aleš: Teorie práva. 6. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. s. 203.

⁷ PRUSÁK, Jozef: Teória práva. Krásno nad Kysucou: Kalligram – imprint Vydavateľstva Absynt, 2023. s. 360.

nasledovné: „Zmyslom informovanosti občanov o verejnej moci je pre túto moc samú esenciálnou spätnou väzbou, kvalitatívnym faktorom a zároveň aj poistkou proti jej zneužitiu. Ďalším nepopierateľným významom subjektívneho a tým aj vynúiteľného práva na informácie je jeho kontrolná funkcia vo vzťahu k fungovaniu verejnej moci. Dostatočne rozsiahly, jednoduchý a rýchly prístup k informáciám má tiež priaznivý vplyv na dôveru občanov v demokratické inštitúcie a na ich ochotu podieľať sa na verejnom živote.“⁸

Možno sa stretnúť aj s názorom, že toto právo by sme mohli považovať za súčasť implicitného materiálneho jadra Ústavy SR.⁹ Tak či onak, právo na informácie predstavuje dôležitý nástroj v demokratickej a právnom štáte, na čo poukázal aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len ako „Ústavný súd SR“).¹⁰

S ukotvením práva na informácie sa môžeme stretnúť okrem Ústavy SR aj na iných miestach. Významným je v tejto rovine tzv. Aarhuský dohovor zo dňa 25. júna 1998,¹¹ ktorý bol vypracovaný Európskou hospodárskou komisiou Organizácie Spojených národov, pričom nadobudol platnosť dňa 30. októbra 2001 a ako jeden z prvých explicitne zakotvil právo na informácie vo vzťahu k životnému prostrediu. Vo vzťahu k Slovenskej republike tento dohovor nadobudol platnosť dňa 5. marca 2006.¹² Čo sa týka povahy tohto dohovoru môžeme uviesť, že „[i]de o medzinárodnú zmluvu o ľudských právach a základných slobodách, ktorá má prednosť pred zákonmi. Zaručuje právo na prístup k informáciám ako súčasť práva každého človeka žiť v životnom

⁸ Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 SŽi 4/2009, zo dňa 21. októbra 2010.

⁹ Porov. DRGONEC, Ján: Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. s. 619.

¹⁰ Ústavný súd SR napr. vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 1/09-34, zo dňa 19. januára 2011 uviedol nasledovné: „Základné právo na informácie v zmysle čl. 26 ústavy je nevyhnutné vykladať v kontexte demokratického a právneho charakteru štátu, ktorý je ako jeden zo základných princípov formulovaný v čl. 1 ods. 1 ústavy. Uvedené základné právo predstavuje spolu s právom na slobodu prejavu ústavnú záruku na existenciu slobodnej tvorby a výmeny názorov, ideí, poznatkov či informácií bez ohľadu na ich význam, účelnosť či obsah. Takto sledovaný účel základného práva na informácie sa pritom nepremieta len do roviny slobody vytvárania a sprostredkovania názorov vo vzťahu k veciam verejným, kde je súvislosť s hodnotami demokratického štátu zjavná, ale naopak, má výrazne širší dosah dotýkajúci sa rozmanitých sfér života jednotlivcov aj spoločnosti. [...] Takto formulované právo sa pritom vzťahuje aj na informácie, ktoré sa týkajú alebo súvisia s činnosťou štátu či akýchkoľvek iných subjektov vykonávajúcich štátnu moc.“ V náleze sp. zn. II. ÚS 830/2016, zo dňa 2. februára 2017 zase Ústavný súd SR uviedol: „Právo na informácie je nepochybne jedným z najpodstatnejších výdobytkov transformácie Slovenskej republiky na slobodnú demokratickú spoločnosť (režim). Právo na informácie a ústavné garancie nerušeného výkonu tohto práva tvoria bariéru voči kabinetnému výkonu verejnej moci (zo strany súdov nevynímajúc) a umožňujú podrobiť výkon verejnej moci kontrole zo strany verejnosti (v širšom občianskej spoločnosti).“

¹¹ Dohovor o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia.

¹² Bližšie k tomu pozri Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o prijatí Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia č. 43/2006 Z. z., zo dňa 4. 2. 2006.

*prostredí, ktoré je primerané pre zachovanie jeho zdravia a dosiahnutie blahobytu. Predmetom jeho úpravy je právo verejnosti na prístup k informáciám o životnom prostredí, právo verejnosti zúčastňovať sa na rozhodovaní o záležitostiach životného prostredia a právo verejnosti na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia, t. j. právo verejnosti na prístup k spravodlivosti.*¹³

Na úrovni Európskej únie sa môžeme s garantovaním tohto práva stretnúť v rámci čl. 15 Zmluvy o fungovaní Európskej únie a aj v čl. 42 Charty základných práv Európskej únie.¹⁴ Takisto sa môžeme s právom na informácie stretnúť v rámci sekundárneho práva EÚ (nariadenia a smernice).

I keď v rámci Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd nemožno explicitne vyvodit' pozitívny záväzok štátu poskytovať informácie,¹⁵ na pôde Rady Európy boli prijaté významné dokumenty, ktoré sa týkajú problematiky prístupu k informáciám v súvislosti so správnymi aktami. V tomto prípade ide o rôzne odporúčania a rezolúcie výboru ministrov Rady Európy majúce povahu *soft law*, ktoré sa týkajú prístupu k informáciám jednotlivcov (adresátov) aj bez toho, aby muselo dôjsť k ich sprístupneniu zo strany povinných orgánov na základe žiadosti.¹⁶

V súvislosti s právom na informácie garantovaným Ústavou SR možno vo všeobecnej rovine uviesť, že pozostáva z troch zložiek: vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií. Vyhľadávanie informácií predstavuje zisťovanie, či v oblasti záujmu toho, kto informácie vyhľadáva, takéto informácie vôbec existujú, aké sú a kde sa vôbec nachádzajú. Nejde teda ešte o samotné informácie, ale o „informáciu o informácii“. Prijímanie informácií je zase nadobudnutie informácie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť spracovaná subjektom nielen pre vlastnú potrebu, no aj pre potrebu iných. Získanie informácie sa môže realizovať jednak zmyslovými orgánmi, ako aj rozličnými technickými prostriedkami, akými sú za súčasného stavu zvukové, obrazové, ako aj zvukovo-obrazové záznamy, ale aj hocakým odlišným spôsobom. Rozširovanie informácií je akýkoľvek spôsob odovzdania prijatej informácie ďalšiemu subjektu, resp. ďalším subjektom.¹⁷

¹³ IKRÉNYI, Peter, IKRÉNYI, Ivan: § 1 [Predmet úpravy]. In: IKRÉNYI, Peter, BAKO, Martin a kol.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2023. s. 10.

¹⁴ V čl. 42 Charty základných práv Európskej únie je ustanovené: „Každý občan Únie, ako aj každá fyzická osoba, ktorá má bydlisko, alebo každá právnická osoba, ktorá má sídlo v členskom štáte, má právo na prístup k dokumentom inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Únie bez ohľadu na ich nosič.“

¹⁵ Porov. IKRÉNYI, Peter, IKRÉNYI, Ivan: § 1 [Predmet úpravy]. In: IKRÉNYI, Peter, BAKO, Martin a kol.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2023. s. 7.

¹⁶ Porov. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Verejnoprávne aspekty šírenia a sprístupňovania informácií. In: DOBROVODSKÝ, Peter, KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Právo na informácie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. s. 10.

¹⁷ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 57/2000, zo dňa 26. apríla 2001.

V tejto súvislosti je tiež vhodné uviesť, že právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie nie je *ratione personae* obmedzené, keďže patrí každému – teda akejkoľvek fyzickej alebo právnickej osobe.¹⁸

Ústavné právo vyhľadávať a šíriť informácie nemá absolútnu povahu. Jeho relatívnosť vyplýva zo samotnej Ústavy SR, keďže čl. 26 ods. 4 Ústavy SR povoľuje jeho obmedzenie.¹⁹ Legálnym dôvodom pre obmedzenie tohto práva v demokratickej spoločnosti je jedine ochrana verejného alebo legitímneho súkromného záujmu.²⁰ V tejto spojitosti je dôležité zdôrazniť, že „[p]ri takom obmedzovaní základného práva treba prihliadať na to, aby jeho zákonné obmedzenia platili rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky a zároveň je potrebné dbať na jeho podstatu a zmysel, pričom obmedzenie sa môže použiť len v súlade s ustanoveným cieľom (čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy).“²¹

V čl. 26 ods. 5 Ústavy SR je ustanovené: „Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.“

Podrobnosti týkajúce sa procesu sprístupňovanie informácií má podľa dikcie druhej vety čl. 26 ods. 5 Ústavy stanovovať zákon. Vzhľadom na tému nášho príspevku, sa bude v nasledujúcom texte bližšie venovať problematike sprístupňovanie informácií podľa Infozákona.²²

Žiadosť o sprístupnenie timesheetov advokátskej kancelárie

Ako sme uviedli v predchádzajúcom texte, právo na prístup k informáciám nie je neobmedzené – podľa § 12 uvedeného zákona je možné prístup k určitým informáciám obmedziť, ak ide o prípady, v ktorých by ich sprístupnenie ohrozilo zákonom chránený záujem uvedený v § 8 až § 11 Infozákona. Ak dokument obsahuje aj takéto údaje, povinná osoba musí rozlíšiť medzi informáciami, ktoré možno zverejniť, a tými, ktoré podliehajú ochrane. Ochrana sa zabezpečuje odstránením

¹⁸ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 236/06, zo dňa 28. júna 2007.

¹⁹ V čl. 26 ods. 4 Ústavy SR je ustanovené: „Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.“

²⁰ KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. s. 411.

²¹ KRUNKOVÁ, Alena: Čl. 26. In: OROSZ, Ladislav, SVÁK, Ján a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. s. 365.

²² V tejto súvislosti je vhodné zmieniť, že Infozákon nepokrýva všetky aspekty ústavného práva na informácie v zmysle čl. 26 ods. 1 Ústavy SR, čo konštatoval Ústavný súd SR vo svojom náleze sp. zn. III. ÚS 169/03, zo dňa 19. decembra 2003. Môžeme povedať, že Infozákon má povahu *lex generalis* vo vzťahu k iným právnym osobitným predpisom upravujúcich sprístupňovanie informácií v špecifických oblastiach. Porov. DRGONEC, Ján: Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. s. 688.

alebo anonymizáciou citlivých informácií alebo ich častí, pričom ostatný obsah sa sprístupňuje. Tento postup je odrazom ústavnej zásady proporcionality a požiadavky minimalizovať zásah do práva na informácie podľa čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.²³ Jedným z takýchto prípadov, ktoré priniesla prax, je situácia, kedy subjekty žiadajú inštitúcie o sprístupnenie informácii týkajúcich sa právneho poradenstva, konkrétne úplného znenia služieb, ktoré boli poskytnuté advokátskou kanceláriou tzv. *timesheety*.

V prípade žiadosti o sprístupnenie timesheetov advokátskej kancelárie, ktoré dokumentujú právne služby poskytované verejným subjektom (nštitúcií), je potrebné prihliadať na to, že tieto dokumenty neobsahujú len fakturačné údaje, ale aj opisné informácie, ktoré môžu tretím stranám prezrádzať obsah právnych rád, právne úvahy, identifikáciu informácií, ktoré boli predmetom posudzovania zo strany advokátskej kancelárie alebo identifikovať konkrétne informácie o uplatňovaných postupoch voči zmluvným stranám Inštitúcie. Ich sprístupnenie by mohlo reálne narušiť dôverný charakter právneho poradenstva a tiež napríklad oslabiť procesné postavenie Inštitúcie ako klienta v konkrétnych konaniach. Povinná osoba preto musí starostlivo rozlíšiť, ktoré údaje majú čisto administratívny alebo účtovný charakter, a ktoré naopak predstavujú súčasť právneho poradenstva chráneného princípom dôvernosti.

Tento prístup čiastočného nesprístupnenia informácie podľa § 12 Infozákona, je v súlade s § 11 ods. 1 písm. g) Infozákona, ktorý stanovuje, že informácie sa nesprístupnia, ak by to bolo v rozpore s právne záväznými aktmi Európskych spoločenstiev a Európskej únie alebo s medzinárodnou zmluvou, ktorou je Slovenská republika viazaná.

V tejto súvislosti si dovoľíme konštatovať, že vidíme spojitosť medzi ustanovením § 11 ods. 1 písm. g) Infozákona a medzi čl. 4 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu

²³ Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7 A 3/2002, zo dňa 14. januára 2004. Najvyšší správny súd Českej republiky má za to, že úplné odmietnutie poskytnutia celého dokumentu, aj keď obsahuje citlivé informácie, nie je oprávnené. Namiesto toho je nutné anonymizovať informácie v celom relevantnom dokumente. Najvyšší správny súd Českej republiky tak zastáva názor, že takýmto spôsobom je chránená ochrana súkromia a zároveň zaistené právo na informácie. Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 SŽi 2/2009, zo dňa 22. septembra 2009. Najvyšší súd SR konštatoval, že ak zápisnica z rokovania mestskej rady obsahovala osobné údaje, žalovaný mal postupovať podľa § 9 ods. 2 zákona č. 428/2002 Z. z. ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov. Ak tak neurobil a neposkytol zápisnicu v celom rozsahu, porušil Infozákon, pretože mal sprístupniť požadovanú informáciu po vylúčení údajov, na ktoré sa vzťahujú obmedzenia podľa §§ 8 až 12 tohto zákona, najmä v súlade s § 12 Infozákona, ktorý ukladá povinnosť poskytnúť informáciu po odstránení chránených údajov. Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 2/10, zo dňa 30. marca 2010. Ustanovenie § 12 Infozákona zakotvuje tzv. pravidlo selekcie, podľa ktorého musí povinná osoba sprístupniť požadované informácie po vylúčení tých, na ktoré sa vzťahuje zákonná výnimka. Toto ustanovenie zároveň zabezpečuje, aby obmedzenie prístupu k informáciám bolo uplatnené len v nevyhnutnom rozsahu, čím sa naplňa zásada minimalizácie zásahu do základného práva na informácie.

a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie (ďalej len ako „Nariadenia č. 1049/2001“) v zmysle, ktorého sú orgány oprávnené odmietnuť prístup k dokumentom, ak by ich zverejnenie narušilo ochranu právneho poradenstva, pokiaľ neexistuje prevažujúci verejný záujem na sprístupnení. Uvedené nariadenie vyjadruje všeobecne akceptovaný princíp európskeho práva – ochranu dôvernosti právnych rád medzi advokátom a klientom. Nariadenia sú všeobecne záväzné a priamo vykonateľné právne akty Európskej únie a v zmysle zásady *lex superior derogat legi inferiori* musí byť vnútroštátny výklad § 11 ods. 1 písm. g) Infozákona eurokonformný,²⁴ aby nedochádzalo k popretiu účelu a významu tejto ochrany. V danom prípade rozpor s právne záväznými aktmi Európskej únie spočíva v tom, že sprístupnenie častí timesheetov advokátskej kancelárie, ktoré obsahujú obsahové opisy právnych úkonov, právne analýzy alebo odporúčania, by bolo v rozpore s princípom ochrany dôvernosti právneho poradenstva, ako ho uznáva európske právo.

Judikatúra Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len ako „Súdny dvor EÚ“) (tento princíp jednoznačne potvrdzuje. V rozhodnutí ClientEarth (C-612/13 P) súd zdôraznil, že prístup k dokumentom je možné obmedziť, ak by ich zverejnenie mohlo „konkrétne a skutočne“ ohroziť chránený záujem – všeobecné tvrdenia nepostačujú. Súd uznal, že ak ide o dokumenty odhaľujúce interné právne analýzy alebo stratégie, ich zverejnenie by mohlo narušiť vzájomnú dôveru medzi orgánmi a ich právnymi poradcami a vystaviť účastníkov neprímeranému tlaku. Podobne v rozhodnutiach AM&S (155/79) a Akzo Nobel (C-550/07 P) Súdny dvor EÚ potvrdil, že komunikácia s nezávislým advokátom a dokumenty, ktoré zachytávajú obsah právneho poradenstva, požívajú ochranu dôvernosti. Táto ochrana sa vzťahuje aj na podklady a prípravné písomnosti, ak sú určené na účely výkonu procesnej obrany alebo poskytovania právnej pomoci.

Obdobne vo veci Orde van Vlaamse Balies (C-694/20), sa ochrana profesijného tajomstva advokáta vzťahuje na akúkoľvek formu komunikácie medzi advokátom a klientom. Táto ochrana zahŕňa nielen obsah, ale aj charakter či stratégiu právneho poradenstva.

Z rozhodnutia MyTravel (C-506/08 P) vyplýva, že je nevyhnutné konkrétne a presne vysvetliť, ako by zverejnenie úplného znenia opisných častí timesheetov advokátskej kancelárie mohlo konkrétne a skutočne ohroziť chránený záujem. V prípade Inštitúcie by podrobné timesheety mohli odhaliť napríklad právnu stratégiu Inštitúcie ako povinnej osoby, identifikovali problematické oblasti vyžadujúce intenzívne právne poradenstvo, mohli poškodiť pozíciu povinnej osoby v prebiehajúcich alebo budúcich

²⁴ Eurokonformný výklad znamená, že vnútroštátne právne predpisy musia byť vykladané a uplatňované v súlade s účelom a podstatou práva Európskej únie, a v tomto prípade sa jedná článok nariadenia, ktoré je priamo aplikovateľné v členských štátoch Európskej únie.

konaniach a narušiť dôveru medzi advokátom a klientom, čím by sa ohrozila otvorenosť budúceho poradenstva.

Zároveň je nutné rešpektovať princíp proporcionality, konkrétne ustanovený v čl. 4 ods. 6 Nariadenia č. 1049/2001. Teda musia byť splnené požiadavky (a) vhodnosti, (b) nevyhnutnosti, (c) proporcionality v užšom zmysle (*stricto sensu*).

(a) Pri požiadavke vhodnosti musí zvolené opatrenie sledovať legitímny cieľ. Teda v tomto prípade hovoríme o tom, či začernenie časti timesheetov sleduje legitímny cieľ ochrany právneho poradenstva v zmysle čl. 4 ods. 2 Nariadenia č. 1049/2001, čo je jasný a logický záver.

(b) Nevyhnutnosťou chápeme rozumný súvis medzi opatrením a sledovaním cieľu, teda ide o vzájomný vzťah medzi vhodnosťou (a) a právnym záujmom na informácie. Práve čiastočné nesprístupnenie informácií je v súlade s touto požiadavkou, pretože sleduje iba legitímny cieľ a ostatné informácie by boli zverejnené.

(c) Proporcionality v užšom zmysle v tomto prípade znamená kolíziu medzi záujmom žiadateľa informácií na jednej strane a právnou ochranou advokátskeho tajomstva, schopnosťou získať otvorené a dôverné právne poradenstvo a ochranou právnej stratégie na strane druhej. Inými slovami, je potrebné nájsť hranicu medzi týmito protichodnými právnymi záujmami, ktorá sa práve nachádza v možnosti čiastočne nezverejniť informácie, pretože sprístupnené informácie umožňujú verejnú kontrolu nad využívaním verejných financií, pričom začernené časti chránia legitímne záujmy dôvernosti právneho poradenstva. V rámci vyváženia záujmov sme starostlivo zvážili verejný záujem na transparentnosti a legitímnu potrebu chrániť obsah právneho poradenstva. Čiastočné sprístupnenie dosahuje spravodlivú rovnováhu medzi týmito protikladnými záujmami.

Tento právny názor zabezpečuje, že ochrana advokátskeho tajomstva je primerane chránená, súčasne však nebráni sprístupneniu tých informácií, ktoré môžu byť poskytnuté bez rizika poškodenia legitímnych záujmov.

Uvedené možno aplikovať aj na predmetné timesheety. Časti obsahujúce všeobecné fakturačné údaje, ako je identifikácia advokátskej kancelárie, časové obdobie poskytovania služieb, celkový počet hodín alebo výška odmeny, je možné sprístupniť. Naopak, textové časti opisujúce konkrétne právne úkony, stratégie, právne analýzy či odporúčania advokátov predstavujú materiálne jadro dôverného právneho poradenstva a mali by byť z dokumentu vylúčené prostredníctvom anonymizácie alebo začernenia. Do odôvodnenia rozhodnutia je preto napríklad možné uviesť, že konkrétne časti timesheetov, ktoré majú popisný charakter úkonov/právnych rád a pod. sa preto anonymizujú z dôvodu, že takéto sprístupnenie by mohlo reálne ohroziť procesnú pozíciu povinnej osoby a zároveň spôsobiť ohrozenie dôverného charakteru právneho poradenstva, ktoré bolo poskytnuté nezávislým advokátom.

Takýto postup zabezpečuje rovnováhu medzi právom verejnosti na prístup k informáciám a ochranou legitímneho záujmu na zachovaní dôvernosti právneho poradenstva, ako ju vyžaduje právo Európskej únie aj slovenský právny poriadok. Je v súlade s požiadavkou proporcionality a eurokonformného výkladu a poskytuje právne udržateľnú argumentáciu povinnej osoby pre čiastočné nesprístupnenie informácií obsiahnutých v timesheetoch advokátskej kancelárie. Zároveň si dovoľujeme v závere upozorniť, že čiastočné nesprístupnenie informácie musí byť riadne odôvodnené a to najmä s ohľadom na to, v čom konkrétne vidí povinná osoba riziko zverejnenia daných informácií, ktoré nesprístupní.

Záver

Analýza ukazuje, že timesheety advokátskej kancelárie nemožno bez ďalšieho ani úplne sprístupniť, ani úplne odmietnuť ako „tajné“ dokumenty. Ide o hybridné záznamy: fakturačné a administratívne údaje sa viažu na nakladanie s verejnými prostriedkami, zatiaľ čo opisné časti môžu odhaľovať právnu stratégiu a dôverné právne rady verejnoprávnemu klientovi.

Eurokonformný výklad § 11 ods. 1 písm. g) Infozákona v spojení s čl. 4 ods. 2 a 6 Nariadenia č. 1049/2001 vedie k riešeniu založenému na čiastočnom sprístupnení: povinná osoba má sprístupniť tie časti timesheetov, ktoré nezasahujú do dôvernosti právneho poradenstva, a opisné pasáže chrániť anonymizáciou alebo začernením. Takýto postup rešpektuje zásadu proporcionality aj povinnosť riadne odôvodniť každé obmedzenie práva na informácie.

Uplatnenie tohto vyváženého modelu v praxi môže prispieť k zjednoteniu rozhodovania povinných osôb, posilniť transparentnosť používania verejných zdrojov a súčasne zachovať európsky štandard ochrany komunikácie medzi advokátom a klientom.

Zoznam použitej literatúry

1. CIBULKA, Ľubomír a kol.: Štátoveda. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 360 s. ISBN 978-80-8168-733-4.
2. DOBROVODSKÝ, Peter, KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Právo na informácie. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. 118 s. ISBN 978-83-7490-915-0.
3. DRGONEC, Ján: Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2019. 1792 s. ISBN 978-80-89603-74-9.
4. GERLOCH, Aleš: Teorie práva. 6. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 310 s. ISBN 978-80-7380-454-1.
5. IKRÉNYI, Peter, BAKO, Martin a kol.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2023. 600 s. ISBN 978-80-8232-036-0.

6. KOŠIČIAROVÁ, Soňa: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 3. aktualizované a doplnené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, 2022. 493 s. ISBN 978-80-7380-888-4.
7. OROSZ, Ladislav, SVÁK, Ján a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. 892 s. ISBN 978-80-571-0380-6.
8. OTTOVÁ, Eva: Teória práva. 3. vydanie. Šamorín: Heuréka, 2010. 323 s. ISBN 978-80-89122-59-2.
9. PRUSÁK, Jozef: Teória práva. Krásno nad Kysucou: Kalligram – imprint Vydavateľstva Absynt, 2023. 648 s. ISBN 978-80-8224-006-4.

Právne predpisy

1. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov.
2. Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

Právne akty EÚ

1. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 z 30. mája 2001 o prístupe verejnosti k dokumentom Európskeho parlamentu, Rady a Komisie.
2. Charta základných práv Európskej únie.
3. Zmluva o fungovaní Európskej únie.

Súdne rozhodnutia

1. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 57/2000, zo dňa 26. apríla 2001.
2. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 169/03, zo dňa 19. decembra 2003.
3. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 236/06, zo dňa 28. júna 2007.
4. Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 2/10, zo dňa 30. marca 2010.
5. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/09-34, zo dňa 19. januára 2011.
6. Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7 A 3/2002, zo dňa 14. januára 2004.
7. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sži 2/2009, zo dňa 22. septembra 2009.
8. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sži 4/2009, zo dňa 21. októbra 2010.

9. Rozsudok Európskeho súdneho dvora zo dňa 18. mája 1982, vo veci 155/79 AM & S proti Európskej komisii.
10. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 14. septembra 2010, vo veci C505/07 P. Akzo Nobel proti Európskej komisii.
11. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 21. júla 2011, vo veci C506/08 P. Švédske kráľovstvo proti Európskej komisii .
12. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 16. júla 2015, vo veci C-612/13 ClientEarth proti Európskej komisii.
13. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 8. decembra 2022, vo veci C694/20 Orde van Vlaamse Balies proti Vlaamse Regering.
14. Rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 21. júla 2011, vo veci C506/08 P. Švédske kráľovstvo proti Európskej komisii.

Ostatné zdroje

1. Aarhuský dohovor zo dňa 25. júna 1998.
2. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky o prijatí Dohovoru o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia č. 43/2006 Z. z., zo dňa 4. 2. 2006

Kontaktné údaje

JUDr. Kristína Slámková, PhD.

kristina.slamkova@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta
Univerzity Komenského v Bratislave

Mgr. Tomáš Garžík

tomas.garzik@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta
Univerzity Komenského v Bratislave

UMELÁ INTELIGENCIA A AKT O DIGITÁLNYCH SLUŽBÁCH V KONTEXTE VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU¹

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND THE DIGITAL SERVICES ACT IN THE CONTEXT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SLOVAKIA

Anton Martvoň²

Abstrakt: V roku 2022 bol ako novinka v rámci právneho systému Európskej únie na pôde Európskeho parlamentu prijatý Akt o digitálnych službách (tzv. „Akt DSA“), ktorý mal a má priamy dopad aj na verejnú správu v Slovenskej republike. Zároveň si však vyžaduje ešte dôslednú národnú implementáciu - najmä v oblasti určovania orgánov dohľadu a ukladania sankcií. Predmetom môjho vedeckého príspevku je poukázanie na priame i nepriame právne, ako aj neprávne aspekty obsahu Aktu DSA v kontexte verejnej správy, ako aj na jeho prípadné možné dopady na rozhodovanie, či na používanie umelej inteligencie v rámci verejnej správy v Slovenskej republike. Taktiež v rámci záveru môjho vedeckého príspevku poukazujem na základné atribúty automatizovaného rozhodovania vo verejnej správe za využitia umelej inteligencie tzv. „AI“ v prípade, ak by systémy umelej inteligencie predsa len mali mať možnosť rozhodovať a robiť automatizované správne úkony, vrátane automatizovaného vydávania správnych aktov vo verejnej správe v Slovenskej republike.

Kľúčové slová: správne právo, umelá inteligencia, verejná správa, digitálne služby, Akt o digitálnych službách

Abstract: In 2022, the Digital Services Act (the so-called "DSA Act") was adopted by the European Parliament as a novelty within the legal system of the European Union, which had and still has a direct impact on public administration in the Slovak Republic. At the same time, however, it still requires consistent national implementation - especially in the area of determining supervisory authorities and imposing sanctions. The subject of my scientific contribution is to point out the direct and indirect legal, as well as non-legal aspects of the content of the DSA Act in the context of public

¹ Príspevok bol spracovaný v rámci grantu APVV evidenčné č. APVV-24-0146 s názvom „Právne a aplikačné aspekty aktu DSA na fungovanie orgánov štátnej správy v online prostredí“ udeleného Agentúrou na podporu výskumu a vývoja (APVV)

² Katedra správneho a environmentálneho práva Právnickej fakulty UK v Bratislave.

administration, as well as its possible possible impacts on decision-making or the use of artificial intelligence within public administration in the Slovak Republic. Also, as part of the conclusion of my scientific contribution, I point out the basic attributes of automated decision-making in public administration using artificial intelligence, the so-called "AI", in the event that artificial intelligence systems should nevertheless be able to make decisions and perform automated administrative acts, including the automated issuance of administrative acts in public administration in the Slovak Republic.

Key words: administrative law, artificial intelligence, public administration, digital services, Digital Services Act

Úvod

V roku 2022 bol v rámci práva Európskej únie na pôde Európskeho parlamentu bol prijatý a od roku sa v rámci Európskej únie aj uplatňuje *Akt o digitálnych službách* (ďalej len „*Akt DSA*“), ktorý mal priamy dopad aj na verejnú správu v Slovenskej republike, no zároveň si vyžaduje ešte dôslednú národnú implementáciu - najmä v oblasti určovania orgánov dohľadu a ukladania sankcií.

Predmetom môjho vedeckého príspevku je odborné poukázanie na priame i nepriame právne aspekty obsahu Aktu o digitálnych službách vo vzťahu k verejnej správe, ako aj na jeho prípadné možné dopady na rozhodovanie, či na používanie umelej inteligencie v rámci verejnej správy v SR, pokiaľ by bola právne umožnená systémom umelej inteligencie (ďalej len „AI“) zákonná možnosť rozhodovať a robiť automatizované správne úkony v praxi, vrátane automatizovaného vydávania správnych aktov vo verejnej správe v Slovenskej republike.

Umelá inteligencia (tzv. „IA“) v rámci právnej úpravy Európskej únie

Umelá inteligencia nekontrolovane a rýchlo preniká do života obyvateľov, do fungovania firiem, do podnikania a poskytovania digitálnych služieb, do kultúry, ako aj do verejnej správy v rámci celej Európskej únie. Dokonca, podľa názoru niektorých autorov, umelá inteligencia AI začína prenikať aj do strategickej úrovne pri tvorbe verejných politík a až do špecifických oblastí, ako sú opatrenia na znižovanie energetickej náročnosti budov a stavieb³, či do oblasti informačných systémov na

³ SLÁMKOVÁ, Kristína.: Automatizovaný systém adresnej energopomoci v Slovenskej republike v kontexte európskeho práva. In: Zborník Bratislavské právnické fórum 2025 / Monika Miháliková, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2025, s. 480

úseku územného plánovania a výstavby⁴.

*Umelá inteligencia tzv. „AI“ je definovaná v rámci Európskej únie po posledných zmenách primárne v Akte o umelej inteligencii, konkrétne ako rýchlo sa rozvíjajúca skupina technológií, ktorá prispieva k širokému spektru hospodárskych, environmentálnych a spoločenských prínosov vo všetkých odvetviach a spoločenských činnostiach.*⁵

Pričom, tzv. „systém umelej inteligencie (AI)“ je v Akte o umelej inteligencii definovaný ako strojový systém, ktorý je nadizajnovaný na prevádzku s rôznymi úrovňami autonómnosti, ktorý môže po nasadení prejavovať adaptabilitu a ktorý pre explicitné alebo implicitné ciele odvodzuje zo vstupov, ktoré dostáva, ako aj zo spôsobu generovania výstupov, ako sú predpovede, obsah, odporúčania alebo rozhodnutia, ktoré môžu ovplyvniť fyzické alebo virtuálne prostredie.⁶ Pojem „strojový“ sa vzťahuje na skutočnosť, že systémy AI fungujú práve na strojoch.⁷

Na tomto mieste nemôžem opomenúť a nespomenúť dôležitý fakt, že práve dňa 21.04.2021 Európska komisia navrhla vyššie mnou spomínaný Akt o umelej inteligencii (tzv. „Akt AIA“), dňa 21.05.2024 ho Rada EÚ schválila a Európsky parlament ho schválil ako Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady číslo 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (*ďalej len „Akt o umelej inteligencii“ alebo „Akt AIA“*)⁸, pričom tento akt účinnosť nadobudol dňa 01.08.2024, no členské štáty majú povinnosť začať implementovať ním stanovené opatrenia až od dátumu 01.08.2026. Tento Akt AIA má podľa môjho názoru dôležitú spojitosť s Aktom o digitálnych službách.

Pri Akte AIA si dovoľím vyjadriť svoj odborný názor, že ide prvé oficiálne schválené nariadenie, resp. právny predpis na svete regulujúci umelú inteligenciu ako globálna norma.⁹ Jeho cieľom je zabezpečiť, aby boli systémy umelej inteligencie (ďalej ak ako „AI“) bezpečné, etické a dôveryhodné, ako aj aby sa systémy AI vyvíjali a používali zodpovedne.

⁴ JAKUŠOVÁ, Viera: Informačný systém a jeho uplatnenie stavebnými úradmi. In: Zborník Bratislavské právnické fórum 2025 / Monika Miháliková, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2025, s. 468 - 470

⁵ Bod 4) recitálu (resp. Preambuly) Aktu AIA

⁶ Článok 3 Aktu AIA

⁷ <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A1689%3Aoj&locale=sk> (cit. 22.01.2026)

⁸ <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A1689%3Aoj&locale=sk> (cit. 22.01.2026)

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/artificial-intelligence/> (odkaz platný k 22.01.2026)

Priamo upravuje jednotné pravidlá pre vývoj a využívanie AI technológií v Európskej únii.

Akt AIA sa primárne zameriava na identifikáciu a reguláciu AI systémov podľa ich rizikovosti a stanovuje povinnosti pre poskytovateľov, distribútorov a používateľov AI systémov. Právny rámec sa vzťahuje na verejné aj súkromné subjekty v Európskej únii (ďalej aj ako „EÚ“) aj mimo nej, pokiaľ bude systém umelej inteligencie uvedený na trh EÚ alebo ak bude mať jeho používanie vplyv na bežných ľudí nachádzajúcich sa v EÚ.¹⁰ V Akte AIA obsiahnutými a so zakotvenými pravidlami sa poskytovateľom technológií umelej inteligencie a umelú inteligenciu nasadzujúcim subjektom ukladajú povinnosti na tomto úseku, plus sa upravuje ním povoľovanie systémov umelej inteligencie na jednotnom trhu EÚ, ako aj riešia sa ním riziká spojené s umelou inteligenciou, ako je skreslenie, diskriminácia subjektov, či samotné nedostatky v oblasti zodpovednosti, pričom sa týmto Aktom AIA podporuje aj inovácia a zavádzanie umelej inteligencie do reálnej praxe. Presadzuje aj pravidlá pre modely umelej inteligencie na všeobecné účely.¹¹

V Akte o umelej inteligencii sa upravuje riziko spojené s konkrétnym používaním umelej inteligencie, pričom sa v ňom toto spomenuté riziko kategorizuje na štyri úrovne rizika používania umelej inteligencie - AI a na v rámci nich z toho vyplývajúce stanovenia rôznych im zodpovedajúcich pravidiel a obmedzení¹² (i pre subjekty verejnej správy, ktoré by využívali umelú inteligenciu pri ich rozhodovaní vo verejnej správe¹³). Ide o nasledovné úrovne rizika:

- a) Minimálne alebo žiadne riziko - Väčšina systémov umelej inteligencie nepredstavuje riziká. Hry alebo protispamové filtre poháňané umelou inteligenciou sa môžu voľne používať. Akt o umelej inteligencii ich nereguluje a nemá na ne žiadny vplyv.
- b) Obmedzené riziko - Na systémy umelej inteligencie, ktoré predstavujú len obmedzené riziko (ako sú napríklad četovacie roboty alebo systémy AI, ktoré tvoria obsah) sa budú vzťahovať povinnosti transparentnosti, ako je informovanie používateľov, že ich obsah bol vytvorený priamo umelou inteligenciou, aby mohli prijímať informované rozhodnutia o ich ďalšom používaní.
- c) Vysoké riziko - Vysokorizikové systémy umelej inteligencie, ako sú systémy používané pri diagnostike chorôb, pri autonómnom vedení vozidla a pri biometrickej identifikácii jednotlivcov zapojených do trestnej činnosti alebo vyšetrovaných v tomto kontexte, musia spĺňať prísne požiadavky a povinnosti na

¹⁰<https://www.uvo.gov.sk/aktualne-temy/aktualita/nariadenie-o-umelej-inteligencii> (cit. 22.01.2026)

¹¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/policies/ai-office> (cit. 2025-09-28)

¹²<https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A1689%3Aoj&locale=sk> (cit. 22.01.2026)

¹³ VRABKO, Marián a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2018, s. 3 a nasl.

získanie prístupu na trh Európskej únie. Patrí k nim aj prísne testovanie, transparentnosť a ľudský dohľad.

- d) Neprijateľné riziko - Ide o používanie systémov umelej inteligencie, ktoré ohrozujú bezpečnosť, ľudské práva alebo živobytie ľudí, a preto sú v tomto prípade v EÚ zakázané. Patrí sem kognitívna manipulácia správania sa ľudí¹⁴ a hlavne zraniteľných skupín obyvateľstva (napr. deti, seniori), prediktívne vykonávanie policajných funkcií, rozpoznávanie emócií na pracovisku a vo vzdelávacích inštitúciách alebo sociálne hodnotenie.¹⁵ Zakazuje sa aj používanie systémov diaľkovej biometrickej identifikácie v reálnom čase vo verejných priestoroch bez splnenia prísnych podmienok (napr. na úseku GDPR), ako je rozpoznávanie tváre orgánmi presadzovania práva vo verejných priestoroch¹⁶, až na niekoľko obmedzených výnimiek (napr. pri imigrácii alebo pri ochrane štátnych hraníc).

Akt AIA sa však nevzťahuje na systémy umelej inteligencie vyvinuté alebo používané výlučne na vojenské a obranné účely, na účely národnej bezpečnosti, a na produkty v rámci právnych aktov výslovne vymenovaných v čl. 2 ods. 2 Aktu AIA, ako napr. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 300/2008. o bezpečnostnej ochrane civilného letectva alebo nariadenia Európskeho parlamentu a Rady týkajúce sa typového schvaľovania motorových vozidiel a ich prípojných vozidiel, či ich motorov. Tento Akt AIA ako nariadenie sa tiež neuplatňuje na systémy alebo modely AI vrátane ich výstupov, ktoré sú osobitne vyvinuté a uvedené do prevádzky výlučne na účely vedeckého výskumu a vývoja.¹⁷

Subjekty automatizovaného rozhodovania umelej inteligencie vo verejnej správe zakotvené priamo Aktom AIA¹⁸ s kompetenciami dotýkajúcimi sa i subjektov uplatňujúcich a podliehajúcich aj pod Akt o digitálnych službách v praxi, sú nasledovné:

- 1.) Úrad pre umelú inteligenciu (Úrad pre AI)
- 2.) Európska rada pre umelú inteligenciu (Rada pre AI)
- 3.) Poradné fórum pre poskytovanie technicko-odborných znalostí a poradenstva Rade pre AI a EK

¹⁴ Bližšie pozri: SLACK, Gordy: What DALL-E Reveals About Human Creativity, zverejnené dňa 17.01.2023. Stanford University, Human-Centered Artificial Intelligence, Arts and Humanities, Neuro and Cognitive Science, Dostupné online na: <https://hai.stanford.edu/news/what-dall-e-reveals-about-human-creativity> (cit. 22.01.2026)

¹⁵ MESARČÍK, Matúš: Zakázané praktiky. In: ANDRAŠKO, Jozef a kol.: Regulačné výzvy e-governmentu v Slovenskej republike v kontexte práva Európskej únie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 334 a nasl.

¹⁶ <https://slowakei.ahk.de/sk/newsletter-recht-steuern/ausgabe-1-25/novy-akt-o-umelej-inteligencii> (cit. 22.01.2026)

¹⁷ <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A1689%3Aoj&locale=sk> (cit. 22.01.2026)

¹⁸ Článok 64 a nasl. Aktu AIA

4.) Vedecký panel nezávislých expertov

5.) Vnútroštátne príslušné orgány a jednotlivé kontaktné miesta – každý štát EÚ musí zriadiť aspoň

a) jeden notifikujúci orgán a

b) jeden orgán dohľadu nad trhom pre účely Aktu AIA a na účely kontroly systémov umelej inteligencie.¹⁹

Akt o digitálnych službách (tzv. „Akt DSA“)

V právnej praxi ide o Nariadenie (EÚ) č. 2022/2065 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES prijaté dňa 19.10.2022²⁰ a uplatňuje sa v Európskej únii od 17.02.2024.

Akt o digitálnych službách (ďalej aj ako „Akt DSA“) sa zameriava cez rozhodovanie a činnosť správnych orgánov na vytvorenie bezpečnejšieho online prostredia pre spotrebiteľov a spoločnosti v Európskej únii (EÚ) so súborom pravidiel na tieto účely:

- účinnejšie chrániť spotrebiteľov, maloleté osoby a ich základné práva²¹,
- vymedziť jednoznačné povinnosti online platforiem a sociálnych médií, vrátane poskytovania údajov výskumníkom a výskumným organizáciám,
- riešiť nezákonný obsah a výrobky, nenávistné prejavy a dezinformácie,
- dosiahnuť väčšiu transparentnosť prostredníctvom lepšieho podávania správ a dohľadu,
- podporovať inováciu, rast a konkurencieschopnosť na vnútornom trhu EÚ,
- a zriadenie Európskeho výboru pre digitálne služby.

Akt o digitálnych službách obsahuje aj osobitné pravidlá, ktoré sa vzťahujú na:

- a) *veľmi veľké online platformy (ďalej len „VLOP“)*, ktoré používa viac ako 10 % zo 450 miliónov spotrebiteľov v EÚ, a
- b) *veľmi veľké online vyhľadávače (ďalej len „VLOSE“)*, ktoré používa viac ako 10 % zo 450 miliónov spotrebiteľov v EÚ.

Akt o digitálnych službách (resp. Akt DSA) má podľa názoru niektorých odborníkov dokonca extrateritoriálny dosah a dopad i mimo Európskej únie cez prostredníctvom tzv. „bruselského efektu“, keďže ide o extrateritoriálne účinky prelievania Aktu o digitálnych službách, ktoré sú poháňané ekonomickými stimulmi alebo de facto

¹⁹<https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A1689%3Aoj&locale=sk> (cit. 22.01.2026)

²⁰<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1759094232555> (cit. 2025-09-28)

²¹ DAŇKO, Martin – ŽÁRSKA, Petra: Vplyv aktu o digitálnych službách na duševné vlastníctvo. In: Zborník Bratislavské právnické fórum 2023 s názvom „Autonómia subjektov v 21. storočí“. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023, s. 201

štandardizáciou a súkromným objednávaním.²² Taktiež spomínaný akt obsahuje oprávnenie pre členské štáty určiť si jeden alebo viac príslušných orgánov zodpovedných za dohľad nad poskytovateľmi sprostredkovateľských služieb a uplatňovanie a presadzovanie tohto nariadenia (ďalej len „príslušné orgány“).

Akt o digitálnych službách chráni práva a záujmy všetkých zapojených strán, najmä občanov EÚ, a to prostredníctvom:

- a) boja proti nezákonnému obsahu na internete vrátane tovaru a služieb,
- b) posilnenia postavenia spotrebiteľov a občianskej spoločnosti,
- c) posudzovania a zmierňovania rizík, či posilnenia dohľadu a presadzovania všetkých poskytovateľov sprostredkovateľských služieb, a to s dôležitou úlohou pre nezávislých koordinátorov digitálnych služieb v každom členskom štáte EÚ a Európsky výbor pre digitálne služby – okrem toho, má Európska komisia dodatočné vyšetrovacie, kontrolné a sankčné právomoci v súvislosti s VLOP a VLOSE.

V prípade, že dôjde ku kríze, keď mimoriadne okolnosti vedú k závažnému ohrozeniu verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia v EÚ alebo v jej podstatných častiach, môže Európska komisia od VLOP a VLOSE vyžadovať, aby posúdili, či a ako ich služby výrazne prispievajú k tomuto závažnému ohrozeniu alebo k nemu môžu významne prispieť, aby identifikovali a uplatňovali účinné a primerané opatrenia na zmierňovanie rizík (uvedené v Akte o digitálnych službách) s cieľom predísť takémuto prispievaniu k ohrozeniu, odstrániť ho alebo ho obmedziť, a aby podávali Komisii správu o posudkoch a reakciu.

V závislosti od právneho systému jednotlivých členských štátov a predmetnej oblasti práva môžu vnútroštátne justičné alebo správne orgány vrátane orgánov presadzovania práva, prikázať poskytovateľom sprostredkovateľských služieb, aby konali proti jednej alebo viacerým určitým konkrétnym položkám nezákonného obsahu (s ktorým pracuje i systém AI) alebo aby im poskytli určité konkrétne informácie. Akt o digitálnych službách obsahuje aj niekoľko ustanovení, ktoré sú relevantné pre účinnosť služieb v oblasti autorských práv, odstraňovanie obsahu porušujúceho autorské práva a stíhanie porušovateľov. Tieto ustanovenia sa tiež úplne alebo čiastočne riadia judikatúrou Európskeho súdneho dvora o sprostredkovateľských službách.²³

²² URBAN, Jennifer – HUSOVEC, Martin: Will the DSA have the Brussels Effect? (2024) Dostupné online na: <https://verfassungsblog.de/will-the-dsa-have-the-brussels-effect/> alebo na: https://www.researchgate.net/publication/378380830_Will_the_DSA_have_the_Brussels_Effect (cit. 22.01.2026)

²³ HUSOVEC, Martin: The DSA as a creator's charter? In: Journal of Intellectual Property Law & Practice, 2023, Vol. 18, No. 2, strana 72, zverejnené dňa 21.01.2023. Dostupné online na: https://www.researchgate.net/publication/367331111_The_DSA_as_a_creator's_charter, (cit. 22.01.2026)

Vnútroštátne právne predpisy, na základe ktorých sa takéto príkazy vydávajú, sa značne líšia a tieto príkazy sa čoraz častejšie riešia v cezhraničných situáciách. Na to, aby sa tieto príkazy, najmä v cezhraničnom kontexte, plnili účinným a efektívnym spôsobom, tak, aby dotknuté orgány verejnej moci mohli plniť svoje úlohy a poskytovatelia nepodliehali neprimeranej záťaži, a bez toho, aby boli nenáležité dotknuté práva a oprávnené záujmy tretích strán, je potrebné stanoviť určité podmienky, ktoré by tieto príkazy mali spĺňať, či doplňujúce požiadavky týkajúce sa spracovania týchto príkazov.

Na pôde Európskej únie prijatým Aktom o digitálnych službách, by sa preto mali harmonizovať len určité osobitné minimálne podmienky, ktoré by takéto príkazy mali spĺňať, aby poskytovatelia sprostredkovateľských služieb mali povinnosť informovať príslušné orgány o vykonaní týchto príkazov. Tento spomenutý Akt o digitálnych službách ako nariadenie preto neposkytuje právny základ pre vydávanie takýchto príkazov ani nereguluje ich územnú pôsobnosť či cezhraničné presadzovanie. Uplatniteľné právo Európskej únie alebo vnútroštátne právo, na základe ktorého sa tieto príkazy vydávajú, si môže vyžadovať dodatočné podmienky, pričom by malo byť základom pre výkon príslušných príkazov. V prípade nedodržania takýchto príkazov by vydávajúci členský štát mal mať možnosť ich vykonať priamo v súlade so svojím vnútroštátnym právom.

Príslušné vnútroštátne orgány by mali mať možnosť vydávať takéto príkazy proti obsahu, ktorý sa považuje za nezákonný, alebo príkazy na poskytnutie informácií na základe práva Únie alebo vnútroštátneho práva v súlade s právom Európskej únie, predovšetkým s chartou, a adresovať ich poskytovateľom sprostredkovateľských služieb vrátane tých, ktorí sú usadení v inom členskom štáte Európskej únie.²⁴

Samotným Aktom o digitálnych službách, by však nemalo byť dotknuté právo Únie v oblasti justičnej spolupráce v občianskych alebo trestných veciach vrátane nariadenia (EÚ) č. 1215/2012 a nariadenia o európskom príkaze na predloženie a uchovanie elektronických dôkazov v trestných veciach ani vnútroštátne trestné právo procesné či občianske právo procesné. Navyiac, by sa okrem toho mala v prípade potreby v Akte DSA jasne upraviť povinnosť, aby spomenuté príkazy obsahovali odôvodnenie, v ktorom sa vysvetľuje, prečo informácie predstavujú nezákonný obsah, a to podľa uplatniteľných vnútroštátnych predpisov trestného práva procesného na účely predchádzania trestným činom, ich vyšetrovania, odhaľovania a stíhania. Členské štáty Európskej únie, by mali zabezpečiť aj to, aby koordinátori digitálnych služieb mohli prijímať opatrenia, ktoré sú účinné pri riešení určitých obzvlášť závažných a pretrvávajúcich porušení tohto nariadenia a ktoré sú týmto porušeniam primerané. Najmä vtedy, keď tieto opatrenia môžu mať vplyv na

²⁴<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1759094232555>
(cit. 22.01.2026)

práva a záujmy tretích strán, ako napríklad v prípadoch, keď sa obmedzí prístup k online rozhraniam, je vhodné požadovať, aby opatrenia podliehali dodatočným zárukám. Po prijatí príkazu konať proti jednej alebo viacerým konkrétnym položkám nezákonného obsahu vydaného príslušnými vnútroštátnymi justičnými alebo správными orgánmi na základe uplatniteľného práva Európskej únie alebo vnútroštátneho práva v súlade s právom Európskej únie poskytovateľa sprostredkovateľských služieb bez zbytočného odkladu informujú orgán, ktorý príkaz vydal, alebo každý iný orgán uvedený v príkaze o vykonaní príkazu, pričom uvedú, či a kedy sa príkaz vykonal.²⁵

Ako možné nedostatky automatizovaného rozhodovania za využitia umelej inteligencie vo verejnej správe v kontexte Aktu o digitálnych službách, no za rešpektovania aj Aktu o umelej inteligencii v rámci Európskej únie si dovoľujem uviesť, že požiadavka zabezpečenia kybernetickej bezpečnosti a ochrany vysokorizikových AI je v nich iba všeobecne formulovaná, nie je definovaná jej úroveň a preto rozhodovanie vo verejnej správe môže byť narušené a paralyzované útokmi z vonku. Taktiež ľudský dohľad nad systémami AI v Akte o umelej inteligencii je vyžadovaný aspoň dvoma fyzickými osobami okrem systémov AI využívaných na účely presadzovania práva, migrácie, kontroly hraníc alebo azylu, pričom práveže v týchto vyňatých spomenutých oblastiach si myslím, že je práveže nutne potrebný dohľad minimálne dvoma fyzickými osoba, ak nie i viacerými. O to viac, keďže v Akte o umelej inteligencii sú zakotvené rôzne neprimerané výnimky pre mikropodniky²⁶, čím získavajú pri prípadnom zneužití umelej inteligencie neprimeranú ochranu pred sankciami zo strany správnych orgánov, ale aj nákladovú výhodu v rámci poskytovania digitálnych služieb. A to aj preto, lebo veľmi často sú v rámci Európskej únie i Slovenska vo vyššie spomenutých oblastiach presadzovania práva, migrácie, kontroly hraníc alebo azylu poskytované práve mikropodnikmi online digitálne služby spadajúce aj pod pôsobnosť Aktu o digitálnych službách.

Taktiež, posúdenie vplyvu na základné práva, či na práva spotrebiteľov, je v prípade vysokorizikových systémov AI síce zakotvené v čl. 27 Aktu o umelej inteligencii, no iba pre prvé použitie systému AI, na ktoré sa potom tento systém nasadzujúci subjekt môže odvolávať, pričom tam absentuje zo strany verejnej správy povinnosť vykonávať priebežné alebo následné kontrolné posúdenie vplyvu na ľudské práva, či na práva spotrebiteľov počas používania daného systému AI, čím sa nepriamo narúša aj Akt o digitálnych službách.

V neposlednom rade, spomenutý Akt o umelej inteligencii síce rieši požiadavky na odbornosť a nezávislosť notifikovaných orgánov a notifikovaných osôb od systémov

²⁵<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1759094232555>
(cit. 22.01.2026)

²⁶ Článok 63 Aktu AIA

AI nasadzujúcich subjektov (čo v prípade Aktu o digitálnych službách úplne absentuje), ale iba v rovine právnických osôb ako zodpovedných subjektov. Nevenuje pozornosť a nestanovuje žiadne konkrétne požiadavky na nezávislosť, či na možný konflikt záujmov na strane dodávajúcich a umelú inteligenciu nasadzujúcich fyzických osôb – podnikateľov, či zamestnancov týchto spomenutých subjektov vrátane aj jednotlivých zamestnancov právnických osôb. A to v kontexte dotýkajúcich sa záujmov a väzieb vo vzťahu k zamestnancov notifikovaných orgánov verejnej správy a notifikovaných osôb vykonávajúcich priamo kontrolu zhody systémov AI alebo ich certifikácie v praxi. Zvlášť, pri presune alebo odchode takýchto zamestnancov zo súkromnej sféry od dodávateľa umelej inteligencie do verejnej sféry na pozície v rámci správneho orgánu alebo orgánu kontroly AI (ale aj naopak), kde ani Akt o umelej inteligencii a ani Akt o digitálnych službách, nezakotvujú právne riešenie takejto predpojatosti alebo zaujatosti (pozitívnej, či negatívnej).

Záver

V rámci môjho vedeckého príspevku si dovoľujem na záver sformulovať nasledovné základné atribúty automatizovaného rozhodovania vo verejnej správe za využitia umelej inteligencie v Slovenskej republike v kontexte Aktu o digitálnych službách:

Ako základný záver si dovoľím uviesť a myslím si, že umelá inteligencia „AI“, by sa mala využívať ako podklad, či možný zdroj pre rozhodovanie vo verejnej správe a jej online výkonu, na poskytovanie digitálnych služieb (tzv. „digital services“) prípadne na detekciu chýb a podvodov vo verejnej správe, no samotná umelá inteligencia, by nemala sama vykonávať nikým nekontrolované rozhodovanie vo verejnej správe, či v rámci digitálnej bezpečnosti (tzv. „digital security“) , a to práve kvôli potencionálnym problémom využitia správnej úvahy v rámci jej automatizovaného rozhodovania, možného neprihliadania na špecifiká jednotlivých bezpečnostných incidentov, prípadov v rámci správnych konaní, či subjektov v špecifických konaniach (napr. v rámci pozemkových úprav, či dokonca možného nesledovania verejného záujmu pri rozhodovaní vo verejnej správe zo strany umelej inteligencie.

Ak by v budúcnosti umelá inteligencia (tzv. „AI“) vo verejnej správe predsa len mala dostať možnosť a príležitosť robiť automatizované správne úkony, dokonca rozhodovať, robiť automatizované vydávanie správnych aktov, či monitorovať poskytovanie digitálnych služieb v kontexte Aktu o digitálnych službách, tak podľa môjho názoru je potreba:

- a) zabezpečenia dôslednej transparentnosti vo verejnej správe v podobe zvyšovania povedomia, výkladu, prehľadnosti a dosledovateľnosti rozhodnutí vydaných za pomoci systémov umelej inteligencie;
- b) vylúčenia rizikových úkonov pri automatizovanom rozhodovaní umelej inteligencie (napr. posielanie príslušníkov polície na zásahy);

- c) potreba monitoringu lehôt a ich dodržiavania, ďalej potreba kontroly uplatňovania umelej inteligencie pri tzv. umelej AI správnej úvahe a v neposlednom rade je i potreba pre systémy umelej inteligencie zadefinovať a vymedziť tzv. verejný záujem, na ktorý má umelá inteligencia nezávisle, či obligatórne prihliadať;
- d) stanovenia presných limitov používania umelej inteligencie pri hodnotení dôkazov a pri rozhodovaní vo verejnej správe i v kontexte poskytovania digitálnych služieb, vrátane určenia výslovných zákazov automatizácie a využitia umelej inteligencie na určitých špecifických pre verejnosť citlivých úsekoch verejnej správy a poskytovania digitálnych služieb (napr. na úsekoch matričných udalostí, paliatívnej starostlivosti v zdravotníctve, psychologickej starostlivosti), či v určitých typoch rozhodovacích procesov²⁷ alebo správnych konaní, napr. pri rozhodovaní o opravných prostriedkoch, alebo dokonca v rámci súdneho prieskumu rozhodnutí vydaných priamo umelou inteligenciou „AI“;
- e) aktuálnosti a dôsledného zabezpečenia kybernetickej i technickej bezpečnosti informácií v systémoch umelej inteligencie a ich ochrany pred útokmi „z vonku“;
- f) kontroly odbornosti a aktuálnosti podkladov, dokumentov, či databáz právnych argumentov nahratých do systémov umelej inteligencie pre potreby automatizovaného rozhodovania vo verejnej správe²⁸, vrátane potreby nevyhnutného nastavenia pre AI využívania možných foriem činností v rámci verejnej správy, opisu algoritmov postupov a prístupov, či právnych pojmov využívaných umelou inteligenciou v rámci jej rozhodovania vo verejnej správe;
- g) dôvery v podobe zo strany AI nastaveného nediskriminačného rozhodovania, rešpektovania súkromia, základných práv a slobôd ľudí, či dôsledného dodržiavania princípu digitálnej dôstojnosti obyvateľov, ktorí musia pre AI zostať vždy subjektom a nie sa stať iba objektom jej rozhodovania;
- h) zabránenia u obyvateľov vzniku falošného pocitu z objektivity rozhodovania systémov umelej inteligencie, ako aj v rámci potreby regulácie možného vzniku živelnosti a nekritického využívania AI vo verejnej správe;

²⁷ VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2019, s. 7 a nasl.

²⁸ MÁČAJ, Ľudovít - PAVLOVIČ, Maroš: Význam elektronizácie katastra nehnuteľnosti pri identifikácii vlastníkov pozemkov s nezisteným vlastníkom. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov s názvom „Míľniky práva v stredoeurópskom priestore 2022“. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2022, s. 65-75

- i) ľudského dohľadu nad umelou inteligenciou, či nad jej chat-botmi, vrátane aj štátneho, či odborne nezávislého dohľadu nad systémami AI, a to za využitia prediktívnej analytiky, nakoľko dochádza k stretu práva a technológií AI, ktoré sú vždy o krok vpred pred právom (resp. pred ich právnou úpravou a ich reguláciou);
- j) nastavenia spravodlivosti automatizovaného rozhodovania umelej inteligencie vo verejnej správe za stanovenia hraníc spoliehania sa verejného sektora na technológie umelej inteligencie, pričom musí dochádzať k minimalizácii skreslení pri automatizovanom rozhodovaní AI, či musí byť k dispozícii právo namietať zmenu vydaného rozhodnutia účastníkom konania alebo oprávnenie na vykonanie zmeny takéhoto automatizovane umelou inteligenciou vydaného rozhodnutia zo strany orgánu verejnej správy;
- k) pravidelného a povinného vzdelávania zamestnancov verejnej správy v oblasti Aktu o digitálnych službách, Aktu o umelej inteligencii, či v oblasti využívania systémov umelej inteligencie, kde sa musí dávať pozor na monopolizáciu dodávateľov systémov umelej inteligencie pre verejnú správu a na nimi možnú prednastavenú predpojatosť AI (napr. negatívnu predpojatosť AI v rámci diskriminácie menších, či pozitívnu predpojatosť AI v rámci uprednostňovania firiem jej dodávateľov alebo vývojárov), ako aj na nimi prípadne umožnený únik informácií cez možný vstup „na diaľku“²⁹ do prostredia systémov AI cez tzv. „back doors“ v systémoch AI;³⁰
- l) nevyhnutnosti riešenia problémov pri uplatňovaní a vyvodzovaní subjektívnej i objektívnej zodpovednosti vo verejnej správe za rozhodnutia urobené zo strany umelej inteligencie alebo za urobené správne úkony zo strany systémov umelej inteligencie, a to vrátane vyriešenia otázky regresných nárokov zo zodpovednosti za škodu spôsobenú zo strany AI pri výkone verejnej moci, či v rámci uplatňovania opatrení z implementovaného Aktu o digitálnych službách.

Umelá inteligencia nepochybne môže byť aj dobrým pomocníkom i sluhom pre zamestnancov a úradníkov vo verejnej správe, ale zároveň môže byť i nekompromisným a zlým úradníkom v rámci správneho orgánu pri rozhodovaní vo verejnej správe, pokiaľ jej algoritmy a systémy nebudú presne nastavené

²⁹ HUGENHOLTZ, P. Bernt a QUINTAIS, João Pedro: 2021. Copyright and Artificial Creation: Does EU Copyright Law Protect AI-Assisted Output? IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law 52 (9): s. 1190–1216. Dostupné online na: <https://doi.org/10.1007/s40319-021-01115-0> (cit. 22.01.2026)

³⁰ LANTYER, Victor Habib: Understanding The EU AI Act: a new era in AI Regulation In Europe, zverejnené dňa 20.12.2023. Dostupné online na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4659892> alebo na <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4659892> (cit. 22.01.2026)

a prispôsobené na špecifiká rozhodovania vo verejnej správe v Slovenskej republike, ako aj prispôsobené na špecifiká digitálnej bezpečnosti nastavenej príslušnými bezpečnostnými orgánmi, či v rámci nastaveného právneho rámca poskytovania digitálnych služieb na Slovensku.

Zoznam použitej literatúry a použitých zdrojov

1. ANDRAŠKO, Jozef a kol.: Regulačné výzvy e-governmentu v Slovenskej republike v kontexte práva Európskej únie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 380 s., ISBN: 978-80-7676-547-4
2. DAŇKO, Martin: Prienik umelej inteligencie a práva duševného vlastníctva: výzvy a očakávania. In: Zborník Bratislavské právnické fórum 2024 s názvom „Právo a technológie v 21. storočí optikou európskeho práva“. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, 150 s., ISBN: 978-80-7160-728-1
3. DAŇKO, Martin – ŽÁRSKA, Petra: Vplyv aktu o digitálnych službách na duševné vlastníctvo. In: Zborník Bratislavské právnické fórum 2023 s názvom „Autonómia subjektov v 21. storočí“. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023, 209 s., ISBN: 98-80-7160-705-2
4. HUGENHOLTZ, P. Bernt a QUINTAIS, João Pedro: 2021. Copyright and Artificial Creation: Does EU Copyright Law Protect AI-Assisted Output? IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law 52 (9): s. 1190–1216. Dostupné online na: <https://doi.org/10.1007/s40319-021-01115-0> (cit. 22.01.2026)
5. HUSOVEC, Martin: The DSA as a creator's charter? In: Journal of Intellectual Property Law & Practice, 2023, Vol. 18, No. 2, strana 72, zverejnené dňa 21.01.2023. Dostupné online na: https://www.researchgate.net/publication/367331111_The_DSA_as_a_creator's_charter, (cit. 22.01.2026)
6. JAKUŠOVÁ, Viera: Informačný systém a jeho uplatnenie stavebnými úradmi. In: Zborník Bratislavské právnické fórum 2025 / Monika Miháliková, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2025, 1612 s., ISBN 978-80-7160-772-4 .
7. LANTYER, Victor Habib: Understanding The EU AI Act: a new era in AI Regulation In Europe, zverejnené dňa 20.12.2023. Dostupné online na SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4659892> alebo na <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4659892> (cit. 22.01.2026)
8. MÁČAJ, Ľudovít - PAVLOVIČ, Maroš: Význam elektronizácie katastra nehnuteľnosti pri identifikácii vlastníkov pozemkov s nezisteným vlastníkom. In: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých

vedeckých pracovníkov s názvom „Mílniky práva v stredoeurópskom priestore 2022“. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Právnická fakulta UK, 2022, 486 s., ISBN 978-80-7160-668-0

9. MESARČÍK, Matúš: Zakázané praktiky. In: ANDRAŠKO, Jozef a kol.: Regulačné výzvy e-governmentu v Slovenskej republike v kontexte práva Európskej únie. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 380 s., ISBN: 978-80-7676-547-4
10. SLACK, Gordy: What DALL-E Reveals About Human Creativity, zverejnené dňa 17.01.2023. Stanford University, Human-Centered Artificial Intelligence, Arts and Humanities, Neuro and Cognitive Science. Dostupné online na: <https://hai.stanford.edu/news/what-dall-e-reveals-about-human-creativity> (cit. 22.01.2026)
11. SLÁMKOVÁ, Kristína: Automatizovaný systém adresnej energopomoci v Slovenskej republike v kontexte európskeho práva. In: Zborník Bratislavské právnické fórum 2025 / Monika Miháliková, Veronika Ťažká (zost.). Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2025, 1612 s., ISBN 978-80-7160-772-4 .
12. URBAN, Jennifer – HUSOVEC, Martin: Will the DSA have the Brussels Effect?, zverejnené dňa: 21.02.2024. Dostupné online na: <https://verfassungsblog.de/will-the-dsa-have-the-brussels-effect/> a https://www.researchgate.net/publication/378380830_Will_the_DSA_have_the_Brussels_Effect (cit. 22.01.2026)
13. VRABKO, Marián a kol.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2018, 344 s., ISBN: 978-80-89603-68-8
14. VRABKO, Marián a kol.: Správne právo procesné. Všeobecná časť. 2. vydanie. Bratislava: C.H. Beck, 2019, 232 s., ISBN: 978-80-89603-76-3
15. <https://eurlex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj?eliuri=eli%3Areg%3A2024%3A1689%3Aoj&locale=sk> (cit. 22.01.2026)
16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2065&qid=1759094232555> (cit. 22.01.2026)
17. <https://www.consilium.europa.eu/sk/policies/artificial-intelligence/> (cit. 22.01.2026)
18. <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/policies/ai-office> (cit. 22.01.2026)
19. <https://www.uvo.gov.sk/aktualne-temy/aktualita/nariadenie-o-umelej-inteligencii> (cit. 22.01.2026)
20. <https://slowakei.ahk.de/sk/newsletter-recht-steuern/ausgabe-1-25/novy-akt-o-umelej-inteligencii> (cit. 22.01.2026)
21. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady číslo 2024/1689 z 13. júna 2024, ktorým sa stanovujú harmonizované pravidlá v oblasti umelej inteligencie a

ktorým sa menia nariadenia (ES) č. 300/2008, (EÚ) č. 167/2013, (EÚ) č. 168/2013, (EÚ) 2018/858, (EÚ) 2018/1139 a (EÚ) 2019/2144 a smernice 2014/90/EÚ, (EÚ) 2016/797 a (EÚ) 2020/1828 (tzv. akt o umelej inteligencii)

22. Nariadenie (EÚ) č. 2022/2065 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES prijaté dňa 19.10.2022

Kontaktné údaje

Mgr. Anton Martvoň, PhD.

anton.martvon@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Univerzity Komenského v Bratislave

REGISTER UŽIVACÍCH VZŤAHOV K POZEMKOM: ÚČEL, KONTEXT A ZÁKLADNÉ PRÁVNE VÝCHODISKÁ NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVY¹

REGISTER OF LAND USE RELATIONSHIPS: PURPOSE, CONTEXT, AND THE BASIC LEGAL FOUNDATIONS OF THE NEW LEGISLATION

Maroš Pavlovič²

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá novou právnou úpravou registra užívacích vzťahov k pozemkom a jej základnými normatívnymi východiskami. Jeho cieľom je predstaviť účel zákona, zasadiť ho do širšieho kontextu evidencie užívacích práv k poľnohospodárskym pozemkom a poukázať na jeho väzby na administráciu priamych podpôr v pôdohospodárstve. Pozornosť sa sústreďuje na úmysel zákonodarcu, systematiku zákona, jeho hmotnoprávne a procesnoprávne východiská, ako aj na vzťah tejto úpravy k existujúcim evidenčným mechanizmom. Osobitne poukazuje na register ako informačný systém verejnej správy a na nové povinnosti, ktoré zákon vytvára pre užívateľov pozemkov a orgány verejnej správy. Príspevok má povahu úvodnej systematizačnej štúdie vytvárajúcej východisko pre ďalšiu odbornú diskusiu.

Kľúčové slová: register užívacích vzťahov k pozemkom; poľnohospodárske pozemky; právo užívania pôdy; priame podpory; legislatívny proces.

Abstract: The paper addresses the new legal regulation of the register of land use relationships and its basic normative foundations. Its aim is to present the purpose of the Act, place it within the broader context of the registration of use rights to agricultural land, and highlight its links to the administration of direct payments in agriculture. Attention is focused on the legislator's intent, the structure of the Act, its substantive and procedural legal foundations, as well as the relationship of this regulation to existing registration mechanisms. Particular attention is paid to the register as a public administration

¹ Spolufinancované z programu Erasmus + v rámci schémy Jean Monnet Modules v rámci riešenia projektu CAPSL - Common Agricultural Policy for Students of Law (Spoločná poľnohospodárska politika pre študentov práva).

² Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva.

information system and to the new obligations that the Act creates for land users and public authorities. It has the character of an introductory systematising study intended to serve as a starting point for further scholarly discussion.

Key words: register of land use relationships; agricultural land; right to use land; direct payments; legislative process.

Úvod

Prijatie zákona č. 317/2025 Z. z. o registri užívacích vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoRUV“) predstavuje významný normatívny zásah do právneho rámca evidencie a preukazovania užívacích oprávnení k poľnohospodárskym pozemkom. Jeho prijatie odráža potrebu precizovať vzťah medzi faktickým užívaním pôdy, právnym titulom jej užívania a verejnoprávnymi požiadavkami spojenými najmä s administráciou priamych podpôr. Prijatie ZoRUV bolo motivované potrebou systematicky usporiadať a zjednotiť evidenciu užívacích vzťahov k pozemkom, ktorá bola rozptýlená v rade právnych predpisov. Nová právna úprava nesleduje iba vytvorenie osobitného registra, ale aj systematickejšie usporiadanie dôkaznej bázy, z ktorej budú vychádzať subjekty verejnej správy pri overovaní oprávnenosti užívania pôdy za účelom vyplácania priamych podpôr. ZoRUV nepredstavuje iba technickú evidenčnú normu. Ide o právnu úpravu, ktorá sa regulačne pohybuje na rozhraní pozemkového práva, agrárneho práva, správneho práva, občianskeho práva a práva informačných technológií – má významný medziodvetvový charakter. Cieľom príspevku je identifikovať účel ZoRUV, zasadiť ho do širšieho normatívneho kontextu a poukázať na jeho základné hmotnoprávne a procesnoprávne východiská.

Metodológia

Príspevok je vystavaný na deskriptívno-analytickom prístupe k skúmaniu novej právnej úpravy registra užívacích vzťahov k pozemkom. Jeho východiskom je analýza právneho textu zákona v spojení s dôvodovou správou, prostredníctvom ktorej sa identifikuje účel právnej úpravy, úmysel zákonodarcu, systematicka predpisu a základné hmotnoprávne a procesnoprávne východiská. Pri interpretácii sa uplatňuje predovšetkým systematická metóda, doplnená o teleologický výklad, keďže predmetom záujmu nie je len normatívny obsah jednotlivých ustanovení, ale aj úmysel zákonodarcu, ktorý sa v prijatej právnej úprave premieta a ktorý je prítomný aj v stanoviskách v rámci vyhodnocovania jednotlivých pripomienok vznesených v rámci medzirezortného pripomienkového konania. V obmedzenej miere sa využíva aj prvok kontextuálneho výkladu, a to vo vzťahu k právnym predpisom, ktoré s novou

úpravou vecne súvisia, najmä v oblasti evidencie pozemkov, nájomných vzťahov a administrácie priamych podpôr. Pomocným interpretačným zdrojom je aj vyhodnotenie medzirezortného pripomienkového konania, ktoré umožňuje zachytiť tie okruhy právnej úpravy, ktoré boli už v štádiu legislatívnej prípravy považované za sporné alebo aplikačne problematické.

Cieľom príspevku nie je podať vyčerpávajúci komentár zákona, ale systematizačne predstaviť jeho základnú konštrukciu a vytvoriť východisko pre ďalšiu odbornú diskusiu. V rámci metodologickej štruktúry príspevku si stanovujeme výskumné otázky, ktoré zodpovedajú jeho cieľu. Tento prístup usmerňuje vnútornú systematiku príspevku a odráža jeho povahu ako úvodnej štúdie, ktorá má vytvoriť východisko pre ďalšie odborné spracovanie problematiky. Zhrňujúcim odpovediam na stanovené otázky venujeme osobitnú pozornosť v závere príspevku.

Stanovili sme si tieto výskumné otázky:

1. Aký normatívny účel sledoval zákonodarca prijatím ZoRUV a ako sa tento účel premieta do systematiky prijatej právnej úpravy?
2. Ktoré hmotnoprávne a procesnoprávne východiská tvoria jadro ZoRUV?

Potreba prijatia ZoRUV

Potrebu prijatia ZoRUV zdôvodnil navrhovateľ ako reakciu *na* požiadavky aplikačnej praxe. Register, ktorý sa má vytvoriť na základe ZoRUV má prispieť k prehľadnosti užívacích vzťahov k poľnohospodárskej pôde a zjednodušiť proces konania o podporách a pomoci vyplácaných v poľnohospodárstve.³ V stále účinnom *de lege lata* stave, keďže zákon nadobúda účinnosť až 1. januára 2028, má užívateľ pozemku, ktorý užíva pozemok za účelom vykonávania poľnohospodárskej činnosti povinnosti vo vzťahu k manažmentu pozemkovoprávných vzťahov rozptýlené v rade predpisov. Primárnu povinnosť a potrebu viesť osobitnú evidenciu užívacích vzťahov k pozemkom v ešte stále platnom stave reguluje zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov (ďalej len „ZoNP“). V § 14 ods. 2 ZoNP ukladá povinnosť nájomcovi viesť evidenciu pozemkov, pri ktorých disponuje *ius utendi* v rôznych formách – pozemky, ktoré má prenajaté; pozemky, ku ktorým má iné preukázateľné oprávnenie a pozemky, ktoré sám vlastní a obhospodaruje. Okrem iného má nájomca povinnosť viesť a uchovávať evidenciu o dohodnutom a zaplatenom nájomnom podľa katastrálnych území (§ 14 ods. 3 ZoNP). Podrobnosti

³ Národná rada Slovenskej republiky (2023 – doposiaľ), parlamentná tlač 915 – Vládny návrh zákona o registri užívacích vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Dôvodová správa A. Všeobecná časť. Dostupné na webovej stránke: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=915>

o evidencii sú upravené v osobitnej vyhláške.⁴ Práve ustanovenia § 14 ods. 2 až 5 ZoNP, regulujúce evidenciu sa v zmysle Čl. II bod. 2 ZoRUV zo ZoNP vypustia. Obdobná regulácia je v novom stave včlenená prioritne do § 4 ZoRUV.

Praktickým vyústením potreby viesť evidenciu užívacích vzťahov k pozemkom je okrem iného aj potreba dokazovania skutočností, ktoré z evidencie vyplývajú v kontexte vyplácania podpôr v poľnohospodárstve. Za účelom procesu vyplácania finančných prostriedkov poskytovaných z EÚ a zo štátneho rozpočtu, viazaných na plochu, ale aj za účelom kontroly má Pôdohospodárska platobná agentúra (ďalej len „PPA“) oprávnenie oboznamovať sa s evidenciou podľa § 14 ods. 2 písm. b) ZoNP. Primárny účel, pre ktorý právo priznáva PPA takúto kompetenciu je potreba odstraňovania takzvanej nadmernej deklarácie pôdnych blokov respektíve prekryvov pôdnych blokov v súvislosti so žiadosťou o vyplácanie dotácie viazanej na plochu, ktoré sa označuje aj ako duplicitné užívanie. Ak PPA takúto duplicitu identifikuje, má v ešte stále účinnom znení zákona č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoPP“) ako konajúci orgán procesnú povinnosť určiť žiadateľom, aby preukázali právo užívania k poľnohospodárskej ploche, ktoré je viazané na *ius utendi*.

ZoPP v § 28 a § 29 v stále účinnom *de lege lata* stave reguluje ako má konajúci orgán⁵ konať v prípadoch, keď dôjde k deklarovanej duplicitne užívania. Obidve tieto ustanovenia § 28 a § 29 ZoPP prechádzajú v kontexte prijatia čl. III bod 1. ZoRUV významnou revíziou. Vyhodnocovanie sporných situácií vzniknutých duplicitným užívaním sa zo ZoPP vypúšťa pretože k odstráneniu duplicit ešte pred podaním žiadosti o platbu viazanú na plochu má dôjsť práve vďaka zavedeniu nového registra užívacích vzťahov k pozemkom (ďalej len „Register“). Z hľadiska PPA je vo vzťahu k evidencii pozemkov, v zmysle § 28 ods. 2 ZoPP v znení ZoRUV, ustanovená iba jediná povinnosť – overiť súlad údajov v žiadosti o priame podpory s údajmi evidovanými v Registri.

Posledný z okruhov, ktorý má prispieť k harmonizácii vedenia evidencie pozemkov viazaných na *ius utendi*, osobitne v kontexte nájmu sa týka zákona Národnej rady SR č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) (ďalej len „KZ“), ktorý v § 1 ustanovuje, že do katastra nehnuteľností sa zapisujú aj nájomné práva k pozemkom, ak trvajú alebo majú trvať najmenej päť rokov. Skutočnosť, že sa do katastra nehnuteľností zapisujú

⁴ Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 172/2018 Z. z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o spôsobe a rozsahu vedenia a poskytovania evidencií a stanovenia obvyklej výšky nájomného

⁵ Pozn.: Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR resp. PPA.

aj vybrané nájomné vzťahy, je prítomná v KZ už od jeho vyhlásenia. Význam zápisu odvodzuje Jakubáč s Fečíkom od skutočnosti, že nájomca je v zmysle príslušných daňových predpisov, za splnenia špecifických podmienok považovaný za daňovníka pri dani z pozemkov.^{6,7}

Tejto skutočnosti venujeme osobitnú pozornosť najmä preto, lebo jeden z argumentov, ktorý zaznieval v diskusii k prijatiu ZoRUV súvisel so skutočnosťou, že povinnosť evidovať nájomné vzťahy k pozemkom vyplýva z KZ a preto sa môže javiť Register ako nadbytočný. S touto argumentáciou sa pokúša navrhovateľ vysporiadať aj v dôvodovej správe.⁸ K takejto interpretácii bolo možné prirodzene dospieť v kontexte ZoNP, ktorý v § 8 v súvislosti so zásadou stálosti užívania⁹ ustanovuje minimálnu dobu, na ktorú je možné uzatvoriť nájomnú zmluvu k poľnohospodárskemu pozemku. ZoNP však bol vyhlásený v roku 2003 a predchádzajúci predpis¹⁰ ustanovenie o minimálnej dobe nájmu neobsahoval. Spoločný kontext povinnosti evidovať nájomné vzťahy v zmysle KZ v spojení so ZoNP je preto skôr náhodný a nie koncepčný. Pre úplnosť dodávame, že KZ neobsahuje povinnosť evidovať podnájomné vzťahy, na ktorých je založená veľká časť faktického užívania pozemkov a to najmä v kontexte veľkej rozdrobenosti pozemkového vlastníctva vyžadujúceho osobitné dohody medzi subjektmi hospodáriacimi na poľnohospodárskych pozemkoch.

Zákonodarca sa teda pri ZoRUV v prvom rade potreboval vysporiadať s harmonizáciou legislatívy rozptýlenej vo viacerých právnych predpisoch, pričom bol motivovaný potrebou zvýšiť transparentnosť preukazovania užívacích vzťahov k pôde za účelom potreby vyplácania dotácií viazaných na plochu.¹¹

⁶ FEČÍK, M., JAKUBÁČ, R. § 1 Kataster nehnuteľností. In: FEČÍK, M., JAKUBÁČ, R. Katastrálny zákon. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2021, s. 85, marg. č. 190.

⁷ Pozn.: Historický kontext vyhlásenia KZ a vyhlásenia ZoNP dáva tomuto tvrdeniu za pravdu. Možnosť považovať nájomcu pozemku za daňovníka vychádza už z dnes neplatného zákona o dani z nehnuteľností vyhláseného v roku 1992, teda pred tým než bol v roku 1995 vyhlásený KZ. Zmienku o zápise nájomných práv k pozemkom presahujúcim päť ročné obdobie trvania nájomného vzťahu obsahoval taktiež aj katastrálny zákon z roku 1992.

⁸ Bližšie pozri: Národná rada Slovenskej republiky (2023 – doposiaľ), parlamentná tlač 915 – Vládny návrh zákona o registri užívacích vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Dôvodová správa, B. Osobitná časť. Čl. I k § 1 a 2, štvrtý odsek, s. 23. Dostupné na webovej stránke: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=915>

⁹ Bližšie pozri: PAVLOVIČ, M. III. Vlastníctvo pôdy a jeho špecifiká. In: JAKUBÁČ, R., MÁČAJ, L., MARTVOŇ, A., MICHALOVIČ, M., PAVLOVIČ, M., VRABKO, M. Praktikum pozemkového práva. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. 29 – 30.

¹⁰ Nariadenie vlády SR č. 208/1994 Z. z. o nájme poľnohospodárskych a lesných nehnuteľností a o nájme poľnohospodárskeho podniku.

¹¹ Bližšie pozri: Národná rada Slovenskej republiky (2023 – doposiaľ), parlamentná tlač 915 – Vládny návrh zákona o registri užívacích vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

Potreba prijatia ZoRUV je nesporná a nevyplývala len z neprehľadnosti užívacích vzťahov a z dvojitych deklarácií, ale aj z rizika vážnych finančných dôsledkov vo vzťahu k systému priamych podpôr. Dôvodová správa výslovne uvádza, že zachovanie dovtedajšieho stavu mohlo viesť k sankciám zo strany EÚ, vrátane pozastavenia platieb, pričom alternatíva prijatia zákona bola prezentovaná ako nástroj na odstránenie neprehľadnosti a na odvrátenie značných hospodárskych škôd na majetku štátu aj poberateľov podpôr a priamych platieb.¹²

Najzásadnejšie hmotnoprávne a procesnoprávne aspekty ZoRUV

Svojou štruktúrou predstavuje ZoRUV štandardný administratívnoprávny akt normatívnej povahy. V Čl. I., ktorý predstavuje nosnú časť je ZoRUV tvorený pätnástimi paragrafmi. Základné ustanovenia vrátane legislatívneho slovníka sú obsiahnuté v § 1; zriadenie a rozsah údajov Registra je upravený v § 2 a 3. Povinnosť viesť evidenciu obhospodarovaných pozemkov a výšky nájomného je ustanovená § 4. Konanie o zápise údajov je regulované § 5 až 9. Podmienky spracúvania osobných údajov vychádzajúce z GDPR legislatívy upravené v § 10. Vyvodzovanie administratívnoprávnej zodpovednosti vo forme priestupkov a iných správnych deliktov je obsiahnuté v § 11 a 12. Rozsah subsidiárnej pôsobnosti zákona č. 71/1967 Zb o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „SP“) je určený v § 13. Splnomocnenie na prijatie všeobecne záväzného právneho predpisu a jeho okruhy, ktoré má obsahovať sú upravené v § 14 a napokon § 15 stanovuje prechodné ustanovenia.

Čl. II ZoRUV upravuje ZoNP a to najmä vo forme zabezpečenia kompatibility so ZoRUV – odkazuje na ZoRUV a vypúšťa ustanovenia regulujúce povinnosť viesť evidenciu. Následne Čl. III. ZoRUV v ZoPP nahrádza znenie § 28 a § 29 novým znením súvisiacim s podmienením úspešnej žiadosti o podporu zapísaním deklarovanej plochy žiadateľa v Registri. Napokon Čl. IV stanovuje účinnosť predpisu, ktorá sa v časti vedenia Registra stanovila na 1. januára 2028 a v časti podmienenia vyplácania priamych podpôr na 1. apríla 2029.

Dôvodová správa, B. Osobitná časť. Čl. I k § 1 a 2, štvrtý odsek, s. 23. Dostupné na webovej stránke: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=915>

¹² Bližšie pozri: Národná rada Slovenskej republiky (2023 – doposiaľ), parlamentná tlač 915 – Vládny návrh zákona o registri užívacích vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Doložka vybraných vplyvov bod 2. Definovanie problému a bod 5. Alternatívne riešenia s. 5. Dostupné na [webovej stránke: http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=915](http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=915)

Hmotnoprávne východiská ZoRUV

Z hľadiska hmotnoprávných východísk ZoRUV upravuje základný normatívny rámec Registra. Predovšetkým zriaďuje samotný Register, vymedzuje okruh údajov, ktoré sa do neho zapisujú, a upravuje ich sprístupňovanie. Zároveň stanovuje právny režim zápisu údajov do Registra, vrátane zápisu ich zmien a výmazu, určuje pôsobnosť orgánov štátnej správy pri vedení Registra a zakotvuje aj zodpovednosť za porušenie povinností ustanovených ZoRUV.

Register sa zriaďuje ako informačný systém verejnej správy. Z hľadiska kybernetickej bezpečnosti to znamená, že bude regulovaný zákonom o kybernetickej bezpečnosti¹³ a zákonom o informačných technológiách vo verejnej správe,¹⁴ ktoré kladú vysoké nároky na zabezpečenie dostatočnej bezpečnosti, robustnosti a spoľahlivosti tohto informačného systému.

Register bude slúžiť ako kombinovaný evidenčný nástroj prepájajúci identifikačné, právne, ekonomické a priestorové údaje o užívaní poľnohospodárskej pôdy. ZoRUV konštruje Register ako informačný systém pozostávajúci z popisnej a grafickej časti, do ktorého sa zapisujú údaje o užívateľovi, údaje o pozemku, údaje o práve užívania k pozemku a zároveň aj údaj o obvyklej výške nájomného. Popisná časť Registra zachytáva identifikačné údaje užívateľa, základné identifikačné znaky pozemku vrátane parcelného čísla, druhu pozemku a jeho výmery, prípadne aj údaj o užíwanej výmere časti pozemku, ďalej údaj o práve užívania k pozemku a údaj o obvyklej výške nájomného podľa druhu pozemku samostatne pre jednotlivé katastrálne územia. Grafická časť Registra následne obsahuje geometrické a polohové určenie užívaného pozemku alebo jeho časti.

ZoRUV viaže účel Registra na preukázanie práva užívania k pozemku pre potreby vyplácania priamych podpôr a zároveň ustanovuje, že údaje o užívaní pozemku zapísané v Registri majú na tieto účely prednosť pred údajmi zapísanými v iných registroch. ZoRUV tak priznáva Registru osobitnú dôkaznú a evidenčnú funkciu: o zapísaných údajoch sa predpokladá, že sú hodnoverné, kým sa nepreukáže opak, a tieto údaje zároveň nie je potrebné osobitne preukazovať pred orgánmi verejnej moci. Právny význam Registra sa preto prejavuje najmä v tom, že stabilizuje dôkazné postavenie užívateľa a vytvára štandardizovaný podklad pre subjekty verejnej správy pri posudzovaní oprávnenosti užívania poľnohospodárskej pôdy; tento význam sa navonok konkretizuje vo výpise z Registra, ktorý sprístupňuje údaje o užívateľovi, pozemku a práve jeho užívania.

Z hľadiska subjektov ZoRUV určuje práva a povinnosti správnym orgánom – Ministerstvu pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR (ďalej len „MPRV SR“)

¹³ Zákon č. 69/2018 Z. z. o kybernetickej bezpečnosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁴ Zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

a okresnému úradu, užívateľom pozemku, žiadateľom o zápis do Registra a advokátovi. Objektom regulácie je pozemok slúžiaci na poľnohospodársku výrobu, užívacie vzťahy k takémuto pozemku a výška nájomného za jeho užívanie.

Procesnoprávne východiská ZoRUV

Správne orgány, ktorým ZoRUV priznáva kompetencie v konaní sú MPRV SR, ktoré je správcom a prevádzkovateľom Registra – zverejňuje ho na svojom webovom sídle, zabezpečuje jeho dopĺňanie a aktualizáciu údajmi z iných informačných systémov verejnej správy, najmä z informačného systému geodézie, kartografie a katastra. Zároveň nesie zodpovednosť za plnenie úloh prevádzkovateľa pri spracúvaní osobných údajov a na základe splnomocňovacieho ustanovenia upravuje všeobecne záväzným právnym predpisom štruktúru Registra, vzory elektronických formulárov, podrobnosti o vedení a poskytovaní evidencie, vzor výpisu z Registra a spôsob stanovenia obvyklej výšky nájomného.

Okresný úrad miestne príslušný podľa miesta, kde sa nachádza pozemok a funkčne príslušný prostredníctvom odboru pozemkového a lesného je v postavení registrujúceho orgánu, teda orgánu individuálnej aplikácie zákona. Vykonáva samotný zápis údajov do Registra, zápis ich zmien a výmaz údajov. Preskúmava úplnosť návrhu, vyzýva na odstránenie jeho nedostatkov, posudzuje spornosť údajov, rozhoduje o zápise, o zamietnutí návrhu aj o výmaze údajov, pričom za určitých okolností môže konať aj bez návrhu. Súčasne prijíma od žiadateľov údaje o dohodnutom a zaplatenom nájomnom, môže vyžadovať podkladové dokumenty k vedenej evidencii, zabezpečuje informovanie dotknutej osoby o spracúvaní osobných údajov a vykonáva aj sankčnú právomoc, keďže prejednáva priestupky a iné správne delikty podľa ZoRUV a ukladá sankcie. Kým teda MPRV SR zabezpečuje Register na systémovej úrovni, okresný úrad je orgánom, ktorý zabezpečuje jeho konkrétne fungovanie v jednotlivých veciach.

Ďalšie subjekty, ktoré sú regulované ZoRUV sú užívateľ a žiadateľ. V praxi môže nastať situácia, že žiadateľ a užívateľ budú totožným subjektom ale aj situácia, najmä pri duplicitách, že žiadateľ bude odlišný od užívateľa. O zápis do Registra žiada žiadateľ a pozemky užíva užívateľ, ktorý je pred ich zápisom v procesnom postavení žiadateľa. Rozlíšenie týchto dvoch subjektov spočíva najmä v časovom aspekte, zatiaľ čo žiadateľ žiada o zápis čiže ešte nie je zapísaný v Registri, užívateľ už je zapísaný v Registri a do konfliktu so žiadateľom môže dôjsť v situácii, keď iný žiadateľ vo svojej žiadosti deklaruje plochy, ktoré už užíva užívateľ.

Do procesu registrácie vstupuje ešte jeden subjekt – advokát, ktorý je v postavení oprávnenej osoby autorizujúcej zápis do Registra pred podaním návrhu na zápis na príslušný okresný úrad. Pred autorizáciou preveruje úplnosť návrhu a splnenie jeho zákonných náležitostí, pričom dôvodová správa mu prisudzuje úlohu významného kontrolného prvku a dokonca „nenahraditeľnej“ osoby v registračnom procese.

Problémom však je, že zákon na advokáta neviaže žiadnu osobitnú skutkovú podstatu priestupku ani iného správneho deliktu a správny orgán po autorizácii aj tak opätovne preveruje úplnosť a spornosť údajov. Nejasné zostáva aj to, či má advokát kontrolovať iba právne tituly, alebo aj grafickú časť, na čo nemusí mať odbornú spôsobilosť. Advokát v postavení oprávnenej osoby na autorizáciu údajov navrhovaných na zápis do Registra, ako obligatórny prvok úspešného zápisu do Registra predstavoval jeden z najspornejších bodov medzirezortného pripomienkového konania.

Rola advokáta by mohla spočívať azda v rovine obdobnej, akú advokát plní pri registri partnerov verejného sektora, teda v poskytnutí osobitnej odbornej garancie a pridanej hodnoty pre žiadateľa aj registrujúci orgán. Takto koncipovaná účasť advokáta by však bola presvedčivá len vtedy, ak by jeho autorizácia reálne nahrádzala alebo aspoň významne redukovala následnú kontrolu zo strany správneho orgánu. V prípade ZoRUV sa to nepotvrďuje, keďže aj po autorizácii advokátom registrujúci orgán opätovne skúma úplnosť návrhu a môže ho odmietnuť práve z tých dôvodov, ktorých absenciu má autorizácia deklarovať.

Procesnoprávne východiská ZoRUV sa sústreďujú najmä na konanie o zápise údajov do Registra, na riešenie sporných údajov, na výrazné obmedzenie opravných prostriedkov a vylúčenie značnej časti subsidiárnej pôsobnosti SP. Konanie o zápise sa začína doručením návrhu žiadateľa registrujúcemu orgánu; návrh sa podáva výlučne elektronicky, musí byť autorizovaný advokátom a má zákonom predpísaný obsah. Ak je úplný a údaje nie sú sporné, okresný úrad vykoná zápis do 30 dní; ak je neúplný, vyzve žiadateľa na odstránenie nedostatkov, inak návrh zamietne. Osobitný režim sa uplatní pri duplicite alebo rozpore údajov, najmä ak tie isté údaje uvádza iný žiadateľ, ak sú už zapísané pre iného užívateľa alebo ak je rozpor medzi popisnou a grafickou časťou. V takom prípade registrujúci orgán vyzve dotknuté osoby na odstránenie spornosti, inak návrh zamietne. ZoRUV zároveň vylučuje odvolanie proti vykonanému zápisu a proti zamietnutiu návrhu či výmazu nepripúšťa ani mimoriadny opravný prostriedok.

ZoRUV v § 13 upravuje subsidiárnu pôsobnosť SP pričom vylučuje viaceré klasické inštitúty správneho konania. Ide najmä o ústne pojednávanie, zápisnicu, verejnú vyhlášku, trovy konania, dokazovanie svedkami, znalcami či ohliadkou, zmier a celý systém opravných prostriedkov. Konanie je preto formalizované, prevažne elektronické a zrýchlené.

Z hľadiska administratívnoprávnej zodpovednosti ZoRUV rozlišuje medzi priestupkami a inými správnymi deliktmi. V oboch prípadoch je objektom ochrana pravdivosti a spoľahlivosti údajov zapisovaných do Registra, ako aj riadne plnenie evidenčných povinností vo vzťahu k údajom o nájomnom. Pri priestupkoch je subjektom žiadateľ ako fyzická osoba; pri iných správných deliktoch žiadateľ, ktorým je fyzická osoba – podnikateľ alebo právnická osoba. Objektívna stránka spočíva v

úmyselnom uvedení nepravdivých údajov v návrhu na zápis alebo v neposkytnutí údajov o nájomnom v zákonnej lehote a forme. Subjektívna stránka je pri prvom skutku výslovne úmyselná, pri druhom ju ZoRUV osobitne nešpecifikuje.

Splnomocňovacie ustanovenie v § 14 ZoRUV má pre fungovanie celej právnej úpravy zásadný význam, pretože práve vykonávací predpis vydaný MPRV SR má precizovať tie okruhy, bez ktorých nemožno Register prakticky prevádzkovať. ZoRUV ponecháva na MPRV SR úpravu štruktúry Registra, vzorov elektronických formulárov, podrobností o vedení a poskytovaní evidencie, vzoru výpisu z Registra a spôsobu stanovenia obvyklej výšky nájomného. Dôvodová správa pritom počíta aj s úložiskom dokumentácie, zoznamom oprávnených osôb, modulom výpisov a s technickým nastavením grafickej a popisnej časti formulára.¹⁵

V súčasnosti problém spočíva v skutočnosti, že jediná dostupná verzia vykonávacieho predpisu má len veľmi schematickú podobu a neobsahuje viaceré podstatné náležitosti, ktoré by umožnili reálne posúdiť fungovanie Registra. Práve to sa stalo aj predmetom kritiky v medzirezortnom pripomienkovom konaní, kde bolo niekoľkonásobne poukázané na to, že takto predložený materiál neposkytuje ucelený obraz regulovanej problematiky; predkladateľ však takéto pripomienky neakceptoval s odôvodnením, že vykonávací predpis bude dopracovaný až po prijatí ZoRUV.

Do dnešného dňa preto nie je z verejne dostupných normatívnych zdrojov celkom zrejmé, ako bude celý koncept Registra fungovať v aplikačnej praxi, keďže chýba kľúčový vykonávací správny akt. Čiastočnú inšpiráciu možno hľadať vo vyhláske MPRV SR k ZoNP¹⁶, ktorá pomerne detailne upravovala evidenciu pozemkov, evidenciu nájomného aj metodiku určenia obvyklej výšky nájomného. Práve porovnanie s touto vyhláškou zvyrazňuje, že ZoRUV bol prijatý s normatívne nedostatočne rozpracovanou vykonávacou štruktúrou, hoci určitý základ riešenia možno stále nachádzať v účinnej vyhláske k ZoNP.

Záver

Analyzovaný ZoRUV predstavuje legislatívne nedostatočne precizovanú právnu úpravu, ktorá má potenciál významnejšie zasiahnuť do dlhodobu neprehľadných pozemkovoprávných vzťahov v slovenskom poľnohospodárstve. Práve v tomto spočíva jeho základný význam: nejde o nadbytočné zdvojenie už existujúcich

¹⁵ Bližšie pozri: Národná rada Slovenskej republiky (2023 – doposiaľ), parlamentná tlač 915 – Vládny návrh zákona o registri užívateľských vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Dôvodová správa, B. Osobitná časť. Čl. I k § 14, s. 27. Dostupné na webovej stránke: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=915>

¹⁶ Vyhláška MPRV SR č. 172/2018 Z. z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o spôsobe a rozsahu vedenia a poskytovania evidencií a stanovenia obvyklej výšky nájomného.

evidencií, ale o osobitný verejnoprávny nástroj, ktorého ambíciou je priniesť väčšiu transparentnosť do evidencie a preukazovania užívacích vzťahov k pôde. ZoRUV preto treba vnímať ako právnu úpravu, ktorá reaguje na reálnu potrebu aplikačnej praxe a zároveň na tlak EÚ vytvorený požiadavkami transparentného vyplácania priamych podpôr.

V kontexte odpovede na prvú výskumnú otázku sa ukazuje, že normatívny účel ZoRUV spočíva predovšetkým v koncentrácii a sprehľadnení údajov o užívaní poľnohospodárskych pozemkov pre potreby administrácie podpôr viazaných na plochu. Zákonodarca sa usiluje odstrániť stav, v ktorom boli rozhodujúce evidenčné povinnosti rozptýlené vo viacerých právnych predpisoch a ich praktické uplatňovanie viedlo k duplicitě, sporom a dôkaznej neistote. V tomto zmysle ZoRUV predstavuje krok správnym smerom a jeho prijatie možno považovať za potrebné a opodstatnené.

V súvislosti s druhou výskumnou otázkou uvádzame, že jadro hmotnoprávných východísk ZoRUV spočíva predovšetkým v zriadení Registra ako nového informačného systému verejnej správy. Tento Register nekonkuruje katastru nehnuteľností, ale sleduje odlišný účel: neslúži na všeobecnú evidenciu práv k nehnuteľnostiam, ale na transparentné a štandardizované preukazovanie práva užívania pôdy pri vyplácaní priamych podpôr. Z procesnoprávneho hľadiska však práve tu vystupujú do popredia najvýraznejšie pochybnosti. Hoci v hmotnoprávnej rovine zákon odpovedá na otázku „Čo?“ v procesnoprávnej rovine nedáva dostatočné odpovede na otázku „Ako?“ Nie je dostatočne zrejmé, ako bude konanie o zápise v aplikačnej praxi reálne prebiehať, ako sa ustáli postavenie advokáta v procese autorizácie, aký bude praktický vzťah medzi jeho účasťou a následným preverovaním návrhu registrujúcim orgánom ani ako bude vyzeráť samotný Register a jeho výstupy.

Za osobitne problematické treba považovať aj to, že ZoRUV bol prijatý v normatívne nedotiahnutej podobe. Naznačovala to už úroveň sprievodných materiálov, počnúc doložkou vybraných vplyvov a končiac obsahovo vyprázdneným návrhom vykonávacej vyhlášky. Práve absencia vykonávacieho predpisu vydaného MPRV SR dnes oslabuje predvídateľnosť celej úpravy a sťažuje prípravu subjektov, ktorých sa bude bezprostredne dotýkať; podľa dostupných podkladov¹⁷ ide približne o 14 000 subjektov. Budúca životaschopnosť ZoRUV preto nebude závisieť len od jeho zákonného textu, ale najmä od kvality vykonávacej vrstvy, ktorá musí odstrániť dnešné interpretačné a aplikačné neistoty.

¹⁷ Národná rada Slovenskej republiky (2023 – doposiaľ), parlamentná tlač 915 – Vládny návrh zákona o registri užívacích vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov, Dôvodová správa, Analýza vplyvov na podnikateľské prostredie, s. 5. Dostupné na webovej stránke: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=9&ID=915>

Vzhľadom na viac ako dvojročnú legisvakačnú dobu a stav, v akom sa ZoRUV nachádza možno dôvodne predpokladať, že si vyžiada novelizačné precizovanie. Bude dôležité, aby sa prípadná novela neobmedzila iba na posunutie účinnosti, ale zasiahla aj do vecných a procesných nedostatkov úpravy.

Zoznam použitých zdrojov

1. FEČÍK, M., JAKUBÁČ, R. § 1 Kataster nehnuteľností. In: FEČÍK, M., JAKUBÁČ, R. *Katastrálny zákon*. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2021, s. 85, marg. č. 190.
2. PAVLOVIČ, M. III. Vlastníctvo pôdy a jeho špecifiká. In: JAKUBÁČ, R., MÁČAJ, Ľ., MARTVOŇ, A., MICHALOVIČ, M., PAVLOVIČ, M., VRABKO, M. *Praktikum pozemkového práva*. 1. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. 29 – 30.
3. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Nariadenie vlády SR č. 208/1994 Z. z. o nájme poľnohospodárskych a lesných nehnuteľností a o nájme poľnohospodárskeho podniku.
4. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon).
5. Zákon č. 504/2003 Z. z. o nájme poľnohospodárskych pozemkov, poľnohospodárskeho podniku a lesných pozemkov a o zmene niektorých zákonov.
6. Zákon č. 280/2017 Z. z. o poskytovaní podpory a dotácie v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka a o zmene zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
7. Zákon č. 317/2025 Z. z. o registri užívacích vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
8. Vyhláška Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 172/2018 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o spôsobe a rozsahu vedenia a poskytovania evidencií a stanovenia obvyklej výšky nájomného.
9. Národná rada Slovenskej republiky (2023 – doposiaľ), parlamentná tlač 915 – *Vládny návrh zákona o registri užívacích vzťahov k pozemkom a o zmene a doplnení niektorých zákonov*, dôvodová správa a sprievodné materiály. Dostupné na: <http://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisOdbobia=9&ID=915>

Kontaktné údaje

Mgr. Maroš Pavlovič, PhD., LL.M

maros.pavlovic@flaw.uniba.sk

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta
Univerzity Komenského v Bratislave

Informácia o použití nástrojov umelej inteligencie

Pri spracovaní tohto príspevku bol použitý nástroj umelej inteligencie ChatGPT (GPT-5.4 Thinking) ako pomocný nástroj v rámci autorom riadeného pracovného postupu. Jeho použitie malo podporný charakter a uskutočňovalo sa na základe pokynov autora, jeho priebežnej spätnej väzby, kontroly a následnej autorskej úpravy. Za koncepciu kapitoly, jej štruktúru, metodologické východiská, výber zdrojov, odbornú argumentáciu, právne závery a výslednú podobu textu zodpovedá výlučne autor.



**Financované
Európskou úniou**

Tento článok vznikol v rámci projektu Jean Monnet Module CAPSL – Common Agricultural Policy for Students of Law.

Financované Európskou úniou. Vyjadrené názory a postoje sú názormi a vyhláseniami autora a nemusia nevyhnutne odrážať názory a stanoviská Európskej únie alebo Európskej výkonnej agentúry pre vzdelávanie a kultúru (EACEA). Európska únia ani EACEA za ne nepreberajú žiadnu zodpovednosť.

THE ROLE OF THE ENERGY REGULATORY AUTHORITIES IN THE SPHERE OF ENERGY PERFORMANCE OF BUILDINGS IN THE AGE OF DIGITALISATION¹

Yuliia Vashchenko²

Abstract: In recent years, energy transition and digitalisation became the key interconnected directions in the EU policy. The digitalisation requires reliable access to modern energy services. The efficient use of digital tools can accelerate the transition to sustainable energy sources. The EU legal acts on internal electricity and gas markets regulation, energy efficiency, energy performance of buildings and the use of renewable energy sources were amended with the provisions related to digitalisation. The efficient introduction of digitalisation in the energy sector, including the sphere of energy performance of buildings, requires respective legal regulation and its adequate implementation by the public authorities. The tasks related to digitalisation in the sphere of energy performance of buildings are distributed between different public authorities (e.g., industrial ministries, central and local bodies of executive power). The national energy regulatory authorities are among the key public bodies that can significantly contribute to efficient use of digital tools for the purposes of increasing energy performance of buildings. This paper aims to analyse the legal issues related to the role of energy regulatory authorities in improvement of energy performance of buildings via the efficient use of digital tools in frames of the new EU legal framework.

Key words: energy regulation, national regulatory authorities, energy performance of buildings, energy transition, digitalisation

Introduction

In recent years, energy transition and digitalisation became the key interconnected directions in the EU policy. The digitalisation requires reliable access to modern energy services. The efficient use of digital tools can accelerate the transition to clean energy sources. The key acts of the EU energy legislation, in particular, on internal electricity market regulation, internal gas market regulation, energy efficiency,

¹ This work was supported by the Slovak Research and Development Agency under the Contract no. APVV-24-0543.

² Comenius University in Bratislava, Faculty of Law, Department of Administrative and Environmental Law.

energy performance of buildings and renewable energy sources regulation were amended with the provisions related to digitalisation. The efficient introduction of digitalisation in the energy sector, including the sphere of energy performance of buildings, requires respective legal regulation and its adequate implementation by public authorities. The tasks related to digitalisation in the sphere of energy performance of buildings are distributed between different public authorities (e.g., industrial ministries, central bodies of executive power, local bodies of executive power). The energy regulatory authorities are among the key public bodies that can significantly contribute to efficient use of digital tools for the purposes of increasing energy performance of buildings.

This paper aims to analyse the legal issues related to the role of energy regulatory authorities in improvement of energy performance of buildings via the efficient use of digital tools in frames of the new EU legal framework.

System-functional method, methods of analysis and synthesis, and the method of theoretical generalization were used to generalize current EU legal regulation related to digital energy regulation in the sphere of energy performance of buildings.

Energy regulation in the age of digital technologies: a general overview

Rapid development of digital technologies changes industries and everyday life of individuals. In recent decades, digitalisation became one of the key trends in many industries. In the energy sector, as a strategic sector of a state, digital technologies have been implemented relatively recently. Digitalisation in the energy sector has many benefits for all stakeholders. It creates opportunities for more efficient use of renewable energy sources. *"Digitalisation in the energy sector helps managing the increasing complexity of the energy system leading to smarter and more cost-effective solutions"*³. Digitalisation is considered as a key driver of energy transition which is one of the core directions of the EU energy policy. However, at the same time, digitalisation leads to the new challenges such as vulnerability of critical infrastructure and personal data of energy consumers to cyber-attacks. Also, the following challenges shall be addressed: efficient economic incentives are needed for grid operators to adopt, implement and optimise digital solutions; consumer rights should be guaranteed, including those related to data protection; minimum

³ EUrelectric powering people. Digitalisation in the energy sector – Questionnaire by DG Ener, European Commission (2019). Retrieved from: https://www.eurelectric.org/wp-content/uploads/2024/06/141019_eurelectric_response_dg_ener_questionnaire_digitalisation_in_the_energy_sector-2019-030-0607-01-e.pdf (accessed on 22.01.2026).

interoperability rules should remove technical barriers between different manufacturers' standards and increase market competition⁴.

The efficient and safe use of digital technologies in the energy sector requires changes in energy regulation: technical, economic and legal. Digitalisation of the energy sector requires digitalisation of its regulation. Thus, traditional energy regulation has been gradually switching to digital energy regulation.

Digital energy regulation aims to increase the reliability, sustainability, and accessibility of the energy services via encouragement of usage of digital technologies. *"Digital energy regulation is about making our energy systems smarter, cleaner, and more reliable by using the latest digital technologies."*⁵

Traditional energy governance and regulation tools are developed for the state regulatory and organizational impact in the centralized energy systems where fossil fuels dominate in the state energy balance. Such regulatory mechanisms are too complex and lack flexibility necessary for decentralized energy systems. Digital energy regulation is more appropriate type of state regulation for the decentralized/distributed energy systems that are based on the alternative types of energy sources (e.g., renewable energy sources) and became available due to digital technologies.

Energy regulation is required the special institutional framework that in the EU Member States is represented by energy regulatory authorities. In the era of digitalisation, the energy regulatory authorities switch to digital tools in performing their regulatory functions and use digital technologies for the optimization of their internal organizational activities. Energy regulators, as other economic regulators, *"are in a unique position, at the forefront of interaction with consumers, businesses, and government, and with direct oversight of markets that deliver essential services to citizens and the economy... This role is enhanced in a context subject to fast transformation, led by emerging technologies such as artificial intelligence, blockchain, machine learning, and big data analysis, that disrupt traditional business models and create new ways for consumers to interact with the providers of goods and services. Regulators have their fingers on the pulse of the markets and these transformative*

⁴ M. Llorca, G. Soroush, E. Giovannetti, T. Jamasb, D. Davi-Arderius, *Digitalisation and Economic Regulation in the Energy Sector*, in: Danish Utility Regulator's Anthology Project Series on Better Regulation in the Energy Sector. Incentives and digitalization for flexibility in the green transition, (ed.) L. Meeus, T. Jamasb, C. Smidt, 2024, Vol. 2, p. 18. Retrieved from: https://forsyningstilsynet.dk/Media/638616385347937203/Danish%20Utility%20Regulator's%20Anthology_vol.2.pdf [accessed 22.11.2026].

⁵ The sustainable directory. Digital energy regulation. Retrieved from: <https://energy.sustainability-directory.com/term/digital-energy-regulation/> (accessed on 22.01.2026).

innovations.”⁶ “National regulatory authorities (NRAs) play a key role in energy transition from fossil fuels to renewable energy sources.”⁷

Encouragement of introduction of smart systems in the energy sector, setting/approval of the standards on digital solutions, protection of digital systems and personal data from cyberattacks are among the key tasks of energy regulatory authorities.

The role of the national regulatory authorities in digitalisation of the energy sector under the EU law

According to the EU Energy Law, the regulation of the internal markets of electricity and gas is conducted by special national regulatory authorities – energy regulatory authorities/energy regulators. The institutional and functional requirements on energy regulation are primarily stipulated by Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU⁸ (hereinafter – Electricity Directive) and Directive (EU) 2024/1788 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on common rules for the internal markets for renewable gas, natural gas and hydrogen, amending Directive (EU) 2023/1791 and repealing Directive 2009/73/EC⁹ (hereinafter – Gas Directive). Both Directives currently include special provisions relating to the digitalisation of the energy sector and the role of national regulatory authorities – energy regulators – in this sphere. In particular, it is stated in the Preamble to the Electricity Directive (para. 50) that Member States should encourage the modernisation of distribution networks, in

⁶ OECD (2020), *Shaping the Future of Regulators: The Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris. Retrieved from: https://www.oecd.org/en/publications/shaping-the-future-of-regulators_db481aa3-en/full-report.html (accessed on 22.01.2026).

⁷ Kaschny L, Lavrijssen S. The independence of national regulatory authorities and the European Union energy transition. *International and Comparative Law Quarterly*. 2023;72(3):715-736. Retrieved from: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/independence-of-national-regulatory-authorities-and-the-european-union-energy-transition/F542672A363FCB77F910A6C0939B66E2> (accessed on 22.01.2026).

⁸ Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (recast). *OJ L 158, 14.6.2019, pp. 125–199*. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj/eng> (accessed on 22.01.2026).

⁹ Directive (EU) 2024/1788 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on common rules for the internal markets for renewable gas, natural gas and hydrogen, amending Directive (EU) 2023/1791 and repealing Directive 2009/73/EC (recast). *OJ L, 2024/1788, 15.7.2024*. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1788/oj/eng> (accessed on 22.01.2026).

particular, via the introduction of smart grids, which should be built in a way that encourages decentralised generation and energy efficiency.

General objectives of the energy regulatory authorities established by Art. 58 of the Electricity Directive include, i. a.: helping to achieve, in the most cost-effective way, the development of secure, reliable and efficient non-discriminatory systems that are consumer-oriented, and promoting system adequacy and, in accordance with general energy policy objectives, energy efficiency, as well as the integration of large and small-scale production of electricity from renewable sources and distributed generation in both transmission and distribution networks, and facilitating their operation in relation to other energy networks of gas or heat; facilitating access to the network for new generation capacity and energy storage facilities, in particular removing barriers that could prevent access for new market entrants and of electricity from renewable sources; ensuring that system operators and system users are granted appropriate incentives, in both the short and the long term, to increase efficiencies, especially energy efficiency, in system performance and to foster market integration; helping to achieve high standards of universal service and of public service in electricity supply, contributing to the protection of vulnerable customers and contributing to the compatibility of necessary data exchange processes for customer switching. Digitalisation will significantly contribute to achievement of the above-mentioned objectives.

For these purposes, the duties and powers of the energy regulatory authorities stipulated in Art. 59 of the Electricity Directive include, i.a.: monitoring and assessing the performance of transmission system operators and distribution system operators in relation to the development of a smart grid that promotes energy efficiency and the integration of energy from renewable sources, based on a limited set of indicators, and publish a national report every two years, including recommendations; setting or approving standards and requirements for quality of service and quality of supply or contributing thereto together with other competent authorities and monitoring compliance with and reviewing the past performance of network security and reliability rules; monitoring the level and effectiveness of market opening and competition at wholesale and retail levels, including on electricity exchanges, prices for household customers including prepayment systems, the impact of dynamic electricity price contracts and of the use of smart metering systems, switching rates, disconnection rates, charges for maintenance services, the execution of maintenance services, the relationship between household and wholesale prices, the evolution of grid tariffs and levies, and complaints by household customers, as well as any distortion or restriction of competition, including by providing any relevant information, and bringing any relevant cases to the relevant competition authorities. Thus, the key duties of the energy regulatory authorities in relation to digitalisation via smart grids development include standard

setting/approval, monitoring and assessing the progress, data privacy and security encouragement.

Regulatory authorities should also be granted the power to contribute to ensuring high standards of universal and public service obligations in accordance with market opening, to the protection of vulnerable customers, and to the full effectiveness of consumer protection measures (para. 86 of the Preamble to the Electricity Directive). Special provisions on digitalisation in the energy sector and the tasks of energy regulators are included in Directive on Energy Efficiency (hereinafter EED)¹⁰. National Regulatory Authorities have the required knowledge, legal competences and the administrative capacity to promote the development of an energy efficient electricity grid (para. 72 of the Preamble to the EED). National Regulatory Authorities are best placed to monitor and steer the natural gas system evolution towards an increased efficiency (para. 73 of the Preamble to the EED). National energy regulatory authorities shall apply the energy efficiency first principle in their regulatory tasks (Art. 27 of the EED).

Whereas the EU energy regulations and directives include provisions on digitalisation of the certain energy subsectors, like above-mentioned Electricity Directive, the more intersectoral approach was needed. Therefore, in 2022 the European Commission launched the Digitalising the energy system - EU action plan¹¹ (hereinafter – Action Plan). According to the Action Plan, the EU Member States shall establish regulatory framework necessary to intensify the investments in energy digitalisation. The Action Plan includes the provisions related to the role of energy regulatory authorities in digitalisation of the energy sector. In particular, it is stated that the *"Commission will support the European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators (ACER) and the national regulatory authorities (NRAs) in their work to define common smart grid indicators, as well as objectives for these indicators, so NRAs can monitor smart and digital investments in the electricity grid annually as of 2023 and measure progress towards the creation of the digital twin."*

Buildings is responsible for approximately 40 % of final energy consumption in the EU and 36 % of its energy-related greenhouse gas emissions. The key legal instrument of the EU energy legislation related to the energy performance of

¹⁰ Directive (EU) 2023/1791 of the European Parliament and of the Council of 13 September 2023 on energy efficiency and amending Regulation (EU) 2023/955 (recast). *OJ L 231, 20.9.2023, pp. 1–111*. Retrieved from: (accessed on 22.01.2026).

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Digitalising the energy system - EU action plan of 18.10.2022. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022DC0552> (accessed on 22.01.2026).

buildings – the EU Directive on Energy Performance of Buildings¹² (hereinafter EPBD recast 2024) includes special provisions relating to digitalisation in this sphere. The EPBD recast 2024 includes different digital instruments that shall accelerate the improvement of energy performance of buildings. Smart grids, smart metering systems, digital twins, digital energy performance certificates and digital building renovation passports are among them. Encouragement of the deployment of smart metering systems in the buildings sector is among the key tasks of the energy regulatory authorities.

Experts pay attention to the importance of the energy regulatory authorities in the deployment of smart metering systems. In particular, they shall be responsible for the adequate regulation, establishment of incentives for stakeholders, education of consumers on this matter¹³. As pointed out in the ACER's¹⁴ annual report¹⁵, the availability of smart meters is a vital tool in enabling consumers to unlock the full potential of domestic energy production. With the roll out of smart meters, consumer consumption patterns may change in response to real time price signals. Such changes in behaviour can bring benefits to not only the consumer changing their behaviour (through lower prices) but also assist network operators and also other consumers. In addition to smart meters, increasing efficiency of buildings will reduce the energy requirement of buildings while the increased uptake of heat pumps across the MSs will drive energy demand. ACER emphasizes the role of energy regulators in the sphere of energy performance of buildings in relation to the following issues: protection of vulnerable energy consumers and combating the energy poverty, rollouts of smart meters, and the encouragement of switching from energy consumers to energy prosumers.

Conclusions

Digitalisation and energy transition are the key interconnected directions of the EU policy. Digital energy regulation aims to increase the reliability, sustainability, and accessibility of the energy services via encouragement of usage of digital

¹² Directive (EU) 2024/1275 of the European Parliament and of the Council of 24 April 2024 on the energy performance of buildings (recast) (OJ L, 2024/1275, 8 May 2024, p. 1).

¹³ ERRA Licensing and Competition Committee (2010). Issue Paper. Regulatory aspects of smart metering. Retrieved from: <https://erranet.org/download/regulatory-aspects-smart-metering/?wpdmdl=33194&refresh=697340db5e2521769160923> (accessed on 22.01.2026).

¹⁴ ACER – European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators. <https://www.acer.europa.eu/>

¹⁵ ACER Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2020 - Energy Retail Markets and Consumer Protection Volume (2021). Retrieved from: <https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/05/211108-Retail-markets-and-consumer-protection-MMR-2020.pdf> (accessed on 22.01.2026).

technologies. The core EU legal instruments, including Electricity Directive, Gas Directive, Directive on Energy Efficiency, and Directive on Energy Performance of Buildings include special provisions related to the introduction of digital tools. The powers relating to digitalisation in the energy sector, including the sphere of energy performance of buildings are distributed between different national authorities, including the national regulatory authorities.

The role of energy regulatory authorities in the sphere of energy performance of buildings in frames of digitalisation should be focused on:

- Setting/approval the regulations and standards,
- Encouraging the deployment of smart metering systems in buildings,
- Monitoring of fulfilment of legislative requirements and progress in digitalisation achieved,
- Encouraging cybersecurity and data protection,
- Educating the consumers on benefits of smart metering solutions in buildings
- Control of issuing the digital building energy performance certificates and digital building renovation plans,
- Protecting the energy consumer rights, primarily, vulnerable energy consumers.

The powers of the national regulatory authorities related to digitalisation in the energy sector can be divided into powers that according to the EU requirements shall be designated to the energy regulatory authorities (e.g., regarding setting/ approval the regulations and standards, encouragement the deployment of smart metering systems in buildings) and those that can be designated to them. The national regulatory authorities cooperate with other national authorities (e.g., with industrial ministries, antitrust regulatory authorities, public authorities responsible for digitalisation, security and defence) while performing their tasks relating to the digitalisation in the energy sector. The powers of the national regulatory authorities shall be clearly defined by the national laws with consideration the requirements to the functional independence of the national energy regulatory authorities.

Bibliography

1. ACER (2021). Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2020 - Energy Retail Markets and Consumer Protection Volume. Retrieved from: <https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2024/05/211108-Retail-markets-and-consumer-protection-MMR-2020.pdf> (accessed on 22.01.2026).
2. ERRA Licensing and Competition Committee (2010). Issue Paper. Regulatory aspects of smart metering. Retrieved from: <https://erranet.org/download/regulatory-aspects-smart->

metering/?wpdmdl=33194&refresh=69734odb5e2521769160923 (accessed on 22.01.2026).

3. EURElectric powering people (2019). Digitalisation in the energy sector – Questionnaire by DG Ener, European Commission. Retrieved from: https://www.eurelectric.org/wp-content/uploads/2024/06/141019_eurelectric_response_dg_ener_questionnaire_digitalisation_in_the_energy_sector-2019-030-0607-01-e.pdf (accessed on 22.01.2026).
4. Kaschny L, Lavrijssen S. (2023). The independence of national regulatory authorities and the European Union energy transition. *International and Comparative Law Quarterly*. 2023;72(3):715-736. Retrieved from: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-and-comparative-law-quarterly/article/independence-of-national-regulatory-authorities-and-the-european-union-energy-transition/F542672A363FCB77F910A6C0939B66E2> (accessed on 22.01.2026).
5. M. Llorca, G. Soroush, E. Giovannetti, T. Jamasb, D. Davi-Arderius. (2024). *Digitalisation and Economic Regulation in the Energy Sector*, in: Danish Utility Regulator's Anthology Project Series on Better Regulation in the Energy Sector. Incentives and digitalization for flexibility in the green transition, (ed.) L. Meeus, T. Jamasb, C. Smidt, 2024, Vol. 2, p. 18. Retrieved from: https://forsyningstilsynet.dk/Media/638616385347937203/Danish%20Utility%20Regulator's%20Anthology_vol.2.pdf [accessed 22.01.2026].
6. OECD (2020), *Shaping the Future of Regulators: The Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators, The Governance of Regulators*, OECD Publishing, Paris. Retrieved from: https://www.oecd.org/en/publications/shaping-the-future-of-regulators_db481aa3-en/full-report.html (accessed on 22.01.2026).
7. The sustainable directory (2025). Digital energy regulation. Retrieved from: <https://energy.sustainability-directory.com/term/digital-energy-regulation/> (accessed on 22.01.2026).

Contact details

prof. Mgr. Yuliia Vashchenko, PhD
yuliia.vashchenko@flaw.uniba.sk
Department of Administrative and Environmental Law
Faculty of Law, Comenius University Bratislava

PRÍLOHA: INOVATÍVNE PRÍSTUPY KU VÝUČBE SPRÁVNEHO PRÁVA

VÝUKA SPRÁVNÍHO PRÁVA NA PRAŽSKÉ PRÁVNICKÉ FAKULTĚ A JEJÍ INOVACE

Jakub Handrlica¹, Luisa Blahová², Eliška Mainclová³

Úvod

Správní právo je na pražské právnické fakultě jedním z předmětů povinného základu, který je realizován v rámci čtyřsemestrálního kursu Správní právo I až IV. Předmět Správní právo I. je věnován základům správního práva s důrazem na realizaci a ochranu práv jednotlivce a navazuje na výuku práva ústavního, zejména tedy na výuku základních práv a svobod. V rámci Správního práva II jsou vyučovány jak formy jednání veřejné správy (normativní, hybridní a individuální akty), tak i správní proces a přestupkové právo. Oba tyto předměty jsou zakončeny klasifikovaným zápočtem, který je udělován za průběžnou práci v seminárních skupinách. Předmět Správní právo III je věnován ochraně veřejných subjektivních práv prostředky správního soudnictví a je zakončen písemnou zkouškou. Na tento předmět navazuje Správní právo IV, který je věnován aplikaci vybraných předpisů správního práva a je zakončen klauzurní prací.

Pražská katedra správního práva dále zajišťuje výuku řady povinně volitelných a volitelných předmětů, které jsou věnovány různým oblastem výkonu veřejné správy (např. přístup k informacím, policejní právo, migrační právo, veřejnoprávní úprava podnikání, stavební právo, jaderné právo, právo muzeí a galerií, mediální právo atd.). Naše katedra dále studentům magisterského studijního programu nabízí výběrové předměty v anglickém jazyce a v německém jazyce. Vybrané předměty v anglickém jazyce jsou pravidelně otevřeny i pro studenty z partnerských univerzit v rámci Evropské univerzitní aliance 4EU+. Katedra dále garantuje doktorský studijní program Správní právo a správní věda a rigorózní řízení v oblasti správního práva.

Inovace

V letech 2022 až 2025 pražská katedra realizovala ve výuce správního práva následující inovace:

Od akademického roku 2022/23 je realizována nová koncepce předmětu Správní právo III. Tematicky se tento předmět nově zabývá výlučně problematikou ochrany veřejných subjektivních práv před správními soudy (správním soudnictvím). Výuka je

¹ Prof. JUDr. Jakub Handrlica, Ph.D., DSc. je profesorem na pražské právnické fakultě a vedoucím její katedry správního práva.

² Mgr. Luisa Blahová je lektorkou a katederní didaktičkou na pražské katedře správního práva.

³ Mgr. Bc. Eliška Mainclová je asistentkou na pražské katedře správního práva.

rozdělena do přednášek a seminářů. Přednášky jsou vedeny jak zkušenými akademiky, tak i praktikujícími soudci (např. JUDr. PhDr. Karel Šimka, Ph.D., doc. Mgr. Michal Bobek, Dr. h.c.). Semináře jsou věnovány aplikační praxi a osvojení právních dovedností a jsou vedeny akademickými pracovníky, kteří mají současně zkušenost (nejen) ze správní justice. Správní právo III je nově zakončeno písemnou zkouškou, která má jak teoretické, tak i praktické otázky. Součástí zkoušky je i analýza zadaného judikátu. Důvody, které nás vedly k nahrazení ústní zkoušky zkouškou písemnou byly následující:

1. Na pražské právnické fakultě byla nově zavedena písemná státní závěrečná zkouška, která nahrazuje původní zkoušku ústní. Písemná zkouška ze Správního práva III si dává za cíl studenti na státní závěrečnou zkoušku připravit.

2. Cílem bylo zajištění rovnosti všech studentek a studentů, kteří zkoušku konají v jednom termínu.

3. Písemná zkouška trvá celkem dvě hodiny, naší ambicí je tedy prozkoušet mnohem širší okruh problémů a položit více otázek, než u zkoušky ústní.

4. Písemná zkouška je přezkoumatelná, v případě nesouhlasu s hodnocením ji lze podrobit reviznímu přezkumu, případně potřeby i externímu.

5. Většina právních profesionálů při výkonu své profese využívá především písemný projev. Proto je nezbytné studenty již během studia připravovat na to, co je v jejich budoucí kariéře skutečně čeká.

Za účelem seminární přípravy jsme připravili elektronickou příručku *Praktikum správního práva – Soudní ochrana veřejných subjektivních práv prostředky správního soudnictví*, která je pravidelně aktualizovaná.

Další inovací, která je s novou koncepcí předmětu Správní právo III spojena, je zavedení povinně volitelného dovednostního předmětu Moot court ze správního práva. Na jeho výuce se podílejí jak naši asistenti, tak i soudkyně a soudci z pražských správních soudů (tj. z Městského soudu a z Krajského soudu v Praze).

K inovacím, které je ještě potřeba zmínit, je rozšíření stáží přímo na správních soudech, které mohou studentky a studenti magisterského studia absolvovat.

Na tomto místě lze ještě uvést, že se nám v letech 2022-25 podařilo značně posílit poměr mezi tím, co se učí a tím co se následně zkouší. Zejména zadání písemné zkoušky, stejně jako zadání klauzurních prací je pokaždé provázáno s látkou, vyučovanou na seminářích. Naším cílem není co nejvíce studentů zkoušku neudělalo, ale zcela naopak – aby byla úspěšnost co nejvyšší. To totiž při správném propojení výuky a zkoušení svědčí o tom, že výuka je efektivní.

Priority do budoucna

Mezi hlavní priority do budoucna je dále zatraktivnit a modernizovat výuku správního práva pro studenty magisterského studia, a to zaváděním nových didaktických metod (mini moot courty i v seminářích povinných předmětů, příprava písemných

podání, správních rozhodnutí a rozhodnutí soudu apod.) a učebních pomůcek (např. podcasty, kursy v moodlu, moderní studijní opory).

Naším cílem je, aby byla výuka našeho oboru mezi studenty oblíbená a aby současně rostl zájem o psaní prací SVOČ, diplomových prací a následně dizertačních prací na naší katedře. V současnosti jsme jediným pracovištěm v České republice, které garantuje doktorský studijní program zaměřený výlučně na obor správního práva. Naším cílem je nejenom tento obor udržet, ale dále jej i rozvíjet. To však není bez kontinuálního zájmu nových studentek a studentů možné.

V neposlední řadě je výzvou do budoucna příprava nového navazujícího programu v anglickém jazyce, ve kterém bude naše katedra zajišťovat výuku předmětu Public Law. V současnosti probíhá příprava tohoto nového předmětu s tím, že jeho výuka bude zahájena v akademickém roce 2026/27.

SPRÁVA O VÝUČBE ADMINISTRATÍVNO-PRÁVNÝCH PREDMETOV NA PRÁVNICKEJ FAKULTE UNIVERZITY PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH

Radomír Jakab¹

Na Právnickej fakulte Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach je poskytované vzdelávanie v odbore právo vo všetkých stupňoch vysokoškolského vzdelávania. V rámci prvého stupňa – bakalárskeho štúdia sa realizuje študijný program právo v štandardnej trojročnej dĺžke štúdia, ako aj študijný program právo v štandardnej štvorročnej dĺžke štúdia poskytovaný v slovenskom, anglickom a francúzskom jazyku. Na magisterskom stupni štúdia je realizovaný študijný program právo v štandardnej dvojročnej dĺžke štúdia. A napokon v doktorandskom stupni štúdia sa realizujú študijné programy Trestné právo, Obchodné a finančné právo, Občianske právo, Medzinárodné právo a Teória a dejiny štátu a práva. Všetky tieto študijné programy prešli výraznejšími úpravami v rámci ostatného procesu zosúladovania študijných programov so štandardami kvality Slovenskej akreditačnej agentúry pre vysoké školstvo SR (SAAVŠ).

Administratívno-právne predmety majú svoje najväčšie zastúpenie v rámci zmienených bakalárskych študijných programov. Okrem toho majú svoje zastúpenie aj v rámci doktorandských študijných programov, najmä programu trestné právo, v rámci ktorého administratívno-právne predmety patria aj medzi profilové predmety. Tak ako celé študijné programy prešli zmenami, tak aj výučba administratívno-právnych predmetov bola poznačená úpravami za účelom ich prispôsobenia novým požiadavkám na spôsob výučby a na väčšie získavanie praktických zručností študentov.

V bakalárskom študijnom programe právo sa vyučuje problematika správneho práva ako povinného predmetu v rámci troch semestrov. V prvom semestri (3. semester štúdia) sa výučba zameriava na všeobecné inštitúty, akými sú vymedzenie správneho práva, verejnej správy, jej organizácie, metódy, formy jej činnosti, ako aj na záruky zákonnosti vo verejnej správe, správne trestanie, a napokon aj na problematiku zamestnancov a ich právnych vzťahov vo verejnej správe. V rámci priebežného hodnotenia sa realizuje jeden test. Záverečná skúška je v podobe ústnej skúšky. Pri výučbe daného predmetu sú okrem klasických foriem využívané aj nové formy, akými sú digitálne repetitória - podcasty, vizuálne schémy, či cvičné testy cez aplikáciu Kahoot. Práve podcasty našli svoju obľubu medzi študentmi, keďže

¹ Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva.

v skrátenej a zjednodušenej podobe poskytujú študentovi informácie o jednotlivých inštitútoch správneho práva.

V druhom semestri (4. semester štúdia) sa pozornosť venuje správnym procesom, počnúc od všeobecného vymedzenia správnych procesov, cez všeobecné správne konanie, až po jednotlivé vybrané osobitné druhy správneho konania (prístupkové, konania vo výstavbe, konanie o sťažnosti, o sprístupní informácií, vyvlastňovacie a vodoprávne konanie). V rámci tohto predmetu je pozornosť venovaná aj teoretickým a právno-filozofickým základom správneho súdnictva. Hodnotenie študentov v rámci daného predmetu je založené na vypracovaní písomného podania, rozhodnutia alebo iného úkonu a na písomnom teste realizovaných počas semestra v podobe kontrolovaného hodnotenia. Aj v rámci tohto predmetu sú využívané inovatívne prístupy, najmä vo forme digitálneho repetitória či podcastov.

V treťom semestri (v 5. semestri štúdia) sa realizuje výučba jednotlivých osobitných najpodstatnejších správ v oblasti verejnej správy. Prednášky sú zamerané teoreticky poukazujúc na organizáciu verejnej správy na danom úseku, aplikovateľnú právnu úpravu a na najpodstatnejšie pojmy a vzťahy v rámci daného úseku verejnej správy. Seminára sú vedené praktickým spôsobom; študenti pracujú na prípadovej štúdii, čím si zdokonaľujú svoje zručnosti s prácou s právnymi predpismi a inými zdrojmi. Tomuto konceptu daného predmetu zodpovedá aj záverečná skúška, ktorá pozostáva z písomnej časti – riešení prípadovej štúdie a následnej ústnej časti, v rámci ktorej študenti prezentujú spôsob riešenia prípadovej štúdie a svoje širšie vedomosti, vrátane teórie správneho práva a procesov vo verejnej správe.

Okrem povinných predmetov sú poskytované povinne voliteľné predmety a výberové predmety. Do kategórie povinne voliteľných patria právo životného prostredia, právo na spravodlivý proces v konaní orgánov verejnej správy, verejná správa v správnom súdnictve. A do kategórie výberových patria právo obcí a samosprávnych krajov, európske správne právo, stavebné právo a právo verejného obstarávania. Rovnako sú zabezpečované predmety pre incomming študentov v anglickom jazyku, a to Administrative trial, Organization of public administration, The right to a fair trial in administrative issues. A napokon, v doktorandskom študijnom programe sú poskytované členmi katedry predmety ochrana základných práv a slobôd v trestných veciach podľa judikatúry ESLP, správne súdnictvo a správne trestanie, ako aj grantová a projektová príprava.

V rámci úprav bakalárskeho študijného programu právo došlo aj k zmene v rozsahu a zameraní záverečnej štátnej skúšky. Štátna skúška zo správneho práva bola nahradená štátnou skúškou z vybraných verejnoprávnych disciplín, v rámci ktorých má svoje výrazné zastúpenie správne právo. No popri ňom sú tam zahrnuté aj určité oblasti z ústavného práva, medzinárodného a európskeho práva a teórie práva. Účelom takto koncipovanej štátnej skúšky je preverenie prierezových vedomostí študenta v daných oblastiach so spôsobilosťou vnímania súvislosti medzi nimi.

V uplynulom akademickom roku sa táto štátna skúška konala v tomto formáte po prvýkrát. Zo strany študentov bolo obsahové a tematické zameranie hodnotené pozitívne. Negatíva sa skôr týkali organizačnej stránky a osobného prístupu niektorých skúšajúcich, čo je však možno do budúcnosti zmeniť.

Výučbu administratívno-právnych predmetov zabezpečujú vysokoškolskí učitelia, výskumní pracovníci a doktorandi, ktorí sú začlení na pracovisko katedry ústavného práva a správneho práva. Aktuálne v personálnom zložení je jeden profesor zo správneho práva prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD., dvaja docenti doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD. a doc. JUDr. Tibor Seman, PhD., jeden odborný asistent JUDr. Lukáš Jančát, PhD., dve výskumné pracovníčky JUDr. Diana Repiščáková, PhD. a Mgr. Eva Janičková, PhD. a aktuálne aj traja doktorandi v dennej forme štúdia. Toto zloženie kolektívu umožňuje vhodné zabezpečenie výučby poskytovaných predmetov, ako aj realizáciu výskumných aktivít.

Z hľadiska realizovaného výskumu sa pracovisko na úseku správneho práva dlhodobejšie zaoberalo problematikou transteritoriálnych správnych aktov a cezhraničných účinkov správnych aktov (2018 až 2024). V súčasnosti je výskumná pozornosť venovaná novodobému fenoménu, a to umelej inteligencii a možnostiam jej využitia v administratívnych rozhodovacích procesoch. Pri zachovaní aktuálneho personálneho zloženia je možné tento výskum ďalej expandovať aj do aplikovaného výskumu.

Pokiaľ ide o publikačné výstupy zástupcov katedry za správne právo, je možné konštatovať, že sú pokryté učebnicami všetky povinné predmety. V súčasnosti bola vydaná aj zbierka prípadových štúdií zo správneho práva pre potreby výučbového procesu. Rovnako je snaha v blízkej budúcnosti zabezpečiť učebnicami aj povinne voliteľné predmety, v prvom rade učebnicou zo stavebného práva. Rovnako nie je núdza ani o vedecké publikačné výstupy. V recentnom období boli publikované tri vedecké monografie, viaceré články vo významných citačných databázach (ako je Web of Science s Scopus), ale aj publikácie v zborníkoch a časopisoch. Väčšina kolegov nemá jazykovú bariéru, ktorá by ich limitovala v publikovaní v anglickom jazyku, ako aj v získaní informácií zo zahraničných zdrojov.

A napokon, nie je nám cudzie organizovanie vedeckých podujatí, konferencií či sympózií. V ostatnom období boli organizované dve podujatia v tokajskej oblasti, ktoré prilákali hostí aj zo vzdialenejších destinácií. V tomto trende by sme radi pokračovali, napr. aj v podobe organizácie niektorého z ďalších spoločných zasadnutí katedier správneho práva.

REALIZÁCIA VÝUČBY PREDMETU SPRÁVNE PRÁVO NA AKADÉMII POLICAJNÉHO ZBORU V BRATISLAVE

Janka Hašanová¹

Predmety správneho práva zabezpečované katedrou správneho práva Akadémie Policajného zboru v Bratislave majú rozdielnu obsahovú náplň podľa toho, ktorý študijný program je realizovaný. Študijný program bezpečnostnoprávna ochrana osôb a majetku má povinný predmet Správne právo 1, v rámci ktorého učíme všeobecnú časť správneho práva hmotné a procesného, predmet Správne právo 2, kde vyučujeme vnútornú správu a policajnú správu a predmet Štátna správa, ktorý sa obsahovo zameriava na jednotlivé oblasti a úseky výkonu štátnej správy, a to ich hmotnoprávne aj procesnoprávne aspekty. V študijnom programe bezpečnostnoprávne služby vo verejnej správe zabezpečujeme výučbu predmetov Správne právo 1, Správne právo 2, Správne právo 3, Štátna správa, Osobitné správne konanie, v rámci ktorých sa venujeme takmer každej oblasti správneho práva z pohľadu práva hmotného a procesného.

Výučba predmetov správneho práva na Akadémii Policajného zboru v Bratislave je vedená predovšetkým štýlom, aby študenti pochopili základne aspekty právnej vedy a správneho práva, vedeli sa orientovať v primárnych pojmoch správneho práva a osvojili si ich. Prvý semester výučby správneho práva je založený najmä na dôslednom a opakovanom objasňovaní problematiky zo strany pedagóga. Je to z dôvodu, že študenti sa len oboznamujú s právom a verejnou správou a nechápu vzťahy a súvislosti medzi jednotlivými inštitútmi, nie sú schopní zložiť analyticky a kriticky právne myslieť. V prvom semestri výučby správneho práva sa snažíme jednotlivé pojmy a inštitúty správneho práva, ktoré vychádzajú z právnych predpisov, v čo najväčšej miere demonštrovať na praktických príkladoch z bežného života (napr. pri charakteristike právneho postavenia obce a úloh, ktorý obce plnia). Výučba všeobecnej časti správneho práva hmotného a procesného sa ďalej zameriava na prácu študentov s právnymi predpismi, učíme ich orientovať sa v právnych normách, vysvetľujeme, ako ich pochopiť a interpretovať. V rámci seminárov študentom zadávame praktické príklady a prípadové štúdie, ktoré musia riešiť, a to aj s použitím právnych predpisov, rozhodnutí súdov a umelej inteligencie. Následne so študentami pedagóg riešené prípady postupne preberie, vysvetľuje právne postupy, právne výklady a právne možnosti, ako je prípustné daný prípad vyriešiť.

¹ Akadémia Policajného zboru v Bratislave.

V druhom semestri resp. ďalších semestroch sa predpokladá lepšia orientácia študenta v predpisoch správneho práva, čo umožňuje viac pracovať s rozhodnutiami súdov, a to aj s využitím umelej inteligencie. Na prednáškach sa pedagógovia zameriavajú na objasnenie právnych vzťahov riešenej problematiky, pričom poukazujú najmä na aplikačné problémy, ktoré prináša bezpečnostná prax na danom úseku výkonu verejnej správy. Na seminároch študenti spravidla pracujú s prípadovými štúdiami, ktoré sú v porovnaní s prvým semestrom náročnejšie a vyžadujú si dobré osvojenie si znalosti všeobecnej časti správneho práva. Študenti taktiež spracúvajú rozhodnutia a iné písomnosti (napr. predvolania, výzvy, návrhy na začatie konania, žaloby).

Cieľom výučby správneho práva je predovšetkým to, aby sa absolvent Akadémie Policajného zboru v Bratislave vedel orientovať v právnych predpisoch, vedel ich interpretovať, ovládal postupy práce s relevantnými súdnymi rozhodnutiami, a bol pripravený spracovať základné písomnosti a dokumentáciu týkajúcu sa výkonu bezpečnostnoprávných činností upravených normami správneho práva.

Čo sa týka inovatívnych metód výučby, na Akadémii Policajného zboru v Bratislave pracujeme s rôznymi vyhľadávačmi. Akademická obec má bezplatne k dispozícii stránku judikaty.info.sk, ktorá umožňuje efektívne vyhľadávanie v právnych predpisoch, v súdnych rozhodnutiach, či rozhodnutiach Úradu pre verejné obstarávanie. Taktiež nabádame študentov, aby rozumne využívali umelú inteligenciu s tým, že umelá inteligencia nie je presná a robí chyby, preto je nutné závery a názory poskytnuté umelou inteligenciou preveriť. Umelá inteligencia však môže byť užitočným pomocníkom pri tvorbe formulárov, podkladov, návrhov rozhodnutí, môže poskytnúť zaujímavé myšlienky, ktoré môžu študenta motivovať v ďalšej právnej analýze.

Zjednodušovanie aplikačných procesov vo verejnej správe
pocta k 70. narodeninám prof. JUDr. Mariána Vrabka, CSc.
Univerzita Komenského v Bratislave
Právnická fakulta
1- vydanie
2026

ISBN 978-80-7160-792-2



PRÁVNICKÁ FAKULTA
Univerzita Komenského
v Bratislave

ISBN: 978-80-7160-792-2