

UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY



Teória a prax verejnej správy

Recenzovaný zborník príspevkov
z 10. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov
13. február 2025

KOŠICE 2025

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov z 10. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, ktorá sa uskutočnila dňa 13. februára 2025 (online prostredníctvom MS Teams).

ZOSTAVOVATELIA:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

JUDr. Martina Kantorová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. Ivana Lehotay Pandová

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

ODBORNÍ GARANTI KONFERENCIE:

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

prof. Dr. Ivan Halász, Ph.D.

doc. Ing. Silvia Ručinská, PhD., univerzitná profesorka

doc. Ing. Anna Čepelová, PhD., univerzitná profesorka

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:

Mgr. Ivana Lehotay Pandová

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Mgr. Tomáš Štuller

Mgr. Richard Vejo

Mgr. Vadym Prymachuk

Mgr. Natália Melegová

Mgr. Bc. Kristína Demčáková Mihaľová

Mgr. Lenka Jakubócová

Mgr. Michaela Krajčírová

RECENZENTI:

doc. PhDr. Richard Geffert, Ph.D.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Ing. Eva Mihaliková, PhD., univerzitný docent

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Tento text je publikovaný pod licenciou Creative Commons 4.0 - CC BY NC ND
("Attribution – Non-Commercial – No Derivatives")



Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.
Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Dostupné od: 1. 12. 2025

Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk

ISBN 978-80-574-0466-8 (e-publikácia)

Predhovor

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach dňa 13. februára 2025 zorganizovala už v poradí 10. ročník medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov pod názvom „**Teória a prax verejnej správy**“. Konferencia bola organizovaná dištančnou formou prostredníctvom aplikácie Microsoft Teams. Prostredníctvom medzinárodnej vedeckej konferencie dáva Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach každoročne príležitosť doktorandom a mladým vedeckým pracovníkom, aby v priateľskej atmosfére zdieľali a konfrontovali svoje poznatky, skúsenosti, zistenia a námety s kolegami nielen zo Slovenskej republiky, ale i zo zahraničia.

Prezentované príspevky sa svojim obsahom venujú širokej škále aktuálnych problémov, ktorým v súčasnosti verejná správa čelí. Autori vo svojich príspevkoch venovali pozornosť problémom verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky i v komparácii s inými štátmi Európskej únie. Príspevky nahliadajú na verejnú správu tak z hľadiska právneho, sociálneho, politologického i ekonomického, a neboli opomenuté tiež otázky týkajúce sa fungovania miestnej a regionálnej samosprávy.

Súčasťou recenzovaného zborníka príspevkov z 10. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov je 34 príspevkov doktorandov zo Slovenskej republiky a Maďarska. Študenti doktorandských študijných programov preukázali svoju odbornosť, ktorú deklarujú kvalitou vedeckého spracovania svojich príspevkov.

Podakovanie patrí všetkým, ktorí sa podieľali na príprave konferencie a na príprave tohto zborníka vedeckých prác.

doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.

dekan

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

OBSAH

ZMIEROVACIE KOMISIE SO SÚDNYMI PRÁVOMOCAMI?	9
<i>Dóra PÁLFI</i>	9
PRÁVNÁ ÚPRAVA POTRATOV V POSTJUHOŠLOVANSKÝCH KRAJINÁCH - PREHĽAD SRBSKA, CHORVÁTSKA A SLOVINSKA	18
<i>András CSEHES</i>	18
THE ROLE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN MODERNIZING JUDICIAL SYSTEMS: CHALLENGES AND SOLUTIONS	27
ÚLOHA UMELEJ INTELIGENCIE PRI MODERNIZÁCII SÚDNYCH SYSTÉMOV: VÝZVY A RIEŠENIA	27
<i>Abbosbek OCHILBOYEV</i>	27
ŠIKANÓZNY VÝKON PRÁVA NA INFORMÁCIE	42
<i>Anna KUČEROVÁ</i>	42
SPRÁVNE KONANIE VS. SÚDNE PRESKÚMAVANIE ROZHODNUTÍ SPRÁVNÝCH ORGÁNOV	52
<i>Tony TESLA</i>	52
INŠTITÚT ZRUŠENIA PRÁVOPLATNÝCH ROZHODNUTÍ V PRÍPRAVNOM KONANÍ V KONTEXTE NÁLEZU ÚSTAVNÉHO SÚDU PLZ. ÚS 2/2022-15 Z 15. JÚNA 2022 A ZÁNIKU ÚRADU ŠPECIÁLNEJ PROKURATÚRY	63
<i>Alexander PEZLAR</i>	63
PREKROČENIE PRÁVOMOCI POLICAJTA AKO DÔVOD NULITNOSTI ROZHODNUTIA	71
<i>Miroslava FRANC KUPCOVÁ a Dominika PISARČÍKOVÁ</i>	71
K NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVE VEKU V ZÁKONE O PRIESTUPKOCH	85
<i>Stanislava SOPKOVÁ</i>	85
METÓDA EFEKTÍVNEJ SIETE -PROBLÉMY IMPLEMENTÁCIE A PERSPEKTÍVY VÝVOJA V PODMIENKACH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY UKRAJINY	96
<i>Vadym PRYIMACHUK</i>	96
UMELÁ INTELIGENCIA A GDPR: AKO ZABEZPEČIŤ ROVNOVÁHU MEDZI INOVÁCIAMI A OCHRANOU SÚKROMIA?	105

<i>Viktória FERKOVÁ</i>	105
VYUŽÍVANIE FOTOPASCÍ NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA PRI VÝKONE ŠTÁTNEHO DOZORU	116
<i>Dominika NOSKOVIČOVÁ</i>	116
VZDELÁVANIE ZAMESTNANCOV V OBLASTI OCHRANY PRÍRODY V SÚVISLOSTI S NÁHRADOU ŠKODY SPÔSOBENEJ URČENÝMI ŽIVOČÍCHMI... ..	123
<i>Viktória SOKOLOVÁ</i>	123
ÚLOHA VEREJNEJ SPRÁVY PRI REGULÁCIÍ TEXTILNÉHO ODPADU	132
<i>Laura PAZIČOVÁ</i>	132
PRACOVNÝ ČAS HASIČOV POD DROBNOHLADOM SÚDOV: AKTUÁLNE POZNATKY Z ROZHODOVACEJ PRAXE	143
<i>Denisa RUDŽIKOVÁ</i>	143
COLNÁ REFORMA V ÉRE DIGITALIZÁCIE	154
<i>Júlia HOFFMANOVÁ</i>	154
POROVNANIE PRÁVNEJ ÚPRAVY KONANIA O ZÁZNAME S NAVRHOVANOU PRÁVNOU ÚPRAVOU KONANIA O ZÁZNAME V KATASTRÁLNEJ PRAXI	162
<i>Lucia FILAGOVÁ</i>	162
NÁHLED NA NOVÉ PROCESNÉ POSTAVENIE PODOZRIVÉHO V TRESTNOM KONANÍ	173
<i>Barbora FILIČKOVÁ</i>	173
DEMOKRACIA NA JEDEN KLIK AKO INOVÁCIA V OBLASTI HLASOVANIA V ESTÓNSKU	180
<i>Frederika FOGAŠOVÁ</i>	180
ODDLŽOVANIE OBCÍ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY V LEGISLATÍVNEJ ROVINE S VYMEDZENÍM KONKRÉTNÝCH DOPADOV NA DOTKNUTÉ OBCE A ICH OBYVATEĽOV	189
<i>Jana JAKUBKOVIČ</i>	189
LEGISLATÍVNA TRANSFORMÁCIA AKTIVAČNÝCH ČINNOSTÍ: OD VEREJNOPROSPEŠNÝCH PRÁC K MENŠÍM OBECNÝM SLUŽBÁM	199
<i>Natália MELEGOVÁ</i>	199
DYNAMIKA SOCIÁLNEJ PODPORY RODÍN NA SLOVENSKU	209

<i>Jana MAŤAŠOVÁ</i>	209
VPLYV KOMUNITNÉHO PROSTREDIA NA KVALITU ŽIVOTA SENIOROV	220
<i>Vitalii HOROVENKO</i>	220
KVALITA ŽIVOTA V MESTÁCH.....	231
<i>Richard VEJO</i>	231
RIZIKÁ FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE A PROBLÉMY JEJ REALIZÁCIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY	243
<i>Janka HOLÍKOVÁ, Mária MURRAY SVIDROŇOVÁ a Beáta MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ</i>	243
IMPLEMENTÁCIA KONCEPTU ŽIVOTNÝCH SITUÁCIÍ V RÁMCI E- GOVERNMENTU: ANALÝZA REFORIEM A VPLYVOV NA VEREJNÉ SLUŽBY .	255
<i>Mária KOVÁČOVÁ a Andrea ČAJKOVÁ</i>	255
ANALÝZA VÝVOJA NÁKLADOV A VÝNOSOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA	267
<i>Tomáš ŠTULLER</i>	267
DEMOGRAFICKÉ ZMENY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V KONTEXTE POPULAČNÉHO STARNUTIA	277
<i>Kristína DEMČAKOVÁ MIHALOVÁ</i>	277
E-GOVERNMENT V EURÓPSKEJ ÚNII: KLÚČOVÉ FAKTORY A ICH VPLYV NA ADOPCIU SLUŽIEB	288
<i>Veronika CHYLÁKOVÁ</i>	288
MERANIE CHUDOBY A SOCIÁLNEHO VYLÚČENIA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY	300
<i>Ivana LEHOTAY PANDOVÁ</i>	300
MÔŽE ZASTÚPENIE ŽIEN NA VÚC OVLYVNIŤ POLITIKU RODOVEJ ROVNOSTI NA SLOVENSKU?	311
<i>Zuzana MICHALKOVÁ</i>	311
VEREJNÁ SPRÁVA AKO SÚČASŤ REGIONÁLNEHO INOVAČNÉHO EKOSYSTÉMU NA SLOVENSKU	320
<i>Lenka JAKUBÓCOVÁ</i>	320
VÝKONNOSŤ DRUHÉHO PILIERA STAROBNÉHO DÔCHODKOVÉHO SPORENIA	

V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V OBDOBÍ ROKOV 2005 - 2024.....	331
<i>Michaela KRAJČÍROVÁ</i>	331
INDIKÁTORY KVALITY VO VEREJNOM SEKTORE: AKO ZVYŠOVAŤ KVALITU A EFEKTÍVNOSŤ POSKYTOVANÝCH SLUŽIEB?.....	340
<i>Zuzana SZATTLEROVÁ</i>	340
DIGITÁLNA TRANSFORMÁCIA SAMOSPRÁV AKO ODPOVEĎ NA ZELENÉ VÝZVY	348
<i>Michaela LUKAČÍNOVÁ</i>	348

ZMIEROVACIE KOMISIE SO SÚDNYMI PRÁVOMOCAMI?

CONCILIATION BOARDS WITH JUDICIAL POWERS?

Dóra PÁLFI

Abstract

Alternative dispute resolution (ADR) must be provided in all EU member states in accordance with Directive on consumer ADR. In Hungary, consumers can turn to conciliation boards established by the state to address their complaints. The role of conciliation boards underwent a significant change in 2024, as they were granted the power to issue legally binding decisions that can be enforced through judicial proceedings, obliging businesses to fulfil consumer claims. This paper examines the potential risks of allowing an administrative-type body to issue legally binding decisions in matters traditionally falling under the jurisdiction of the courts.

Key words: *alternative dispute resolution, consumer rights, conciliation board, mediation*

Introduction

Consumer protection provides additional legal safeguards in civil relations between consumers and businesses. Within the cross-sectoral framework of consumer protection, we find regulatory, substantive civil, and procedural legal provisions, and even the Criminal Code of Hungary dedicates a separate chapter to offenses related to consumer quality. In consumer protection regulations, procedural rules are intended to assist consumers in enforcing their rights quickly, effectively, simply, and cost-efficiently.

Consumer protection is a top priority to the EU Directive 2013/11/EU on consumer alternative dispute resolution (ADR) ensures that EU consumers can submit their contractual dispute with an EU trader over a product or service to an ADR entity – a recognised body whose role is to resolve disputes by means of ADR procedures, i.e. without going to court. As it is a directive and not a regulation, compliance is ensured by national competent authorities designated by EU countries.

The directive allows adjustment to national traditions but makes it harder to ensure uniform quality. ADR is broadly defined, covering mediators, ombudsmen, complaints boards, and arbitration. Depending on the type of ADR, an entity or neutral party can either propose or impose a solution; or bring the parties together to help them find a solution. In conclusion, it is

up to the member state to ensure that all ADR entities meet the binding quality requirements, guaranteeing that they operate in an effective, fair, independent and transparent way. Expertise, impartiality, liberty and legality are also the key principles of ADR entities.

Each member state decides whether its ADR entities comply with the requirements. Consumers can start a claim in their own countries, and traders may or may not be obliged to cooperate depending on the rules of each different entity.

When implementing the Directive on Consumer ADR, Hungary chose to establish conciliation boards that operate as part of the Chambers of Commerce and Industry. Based on the data from the Online Dispute Resolution (ODR) Platform of the European Union, we can conclude that Slovakia and Hungary (as neighbouring countries) have had many consumer cases involving each other: during the operation of the ODR Platform between 2016 and 2025, Slovak consumers filed 373 claims against Hungarian traders, while Hungarian consumers have submitted 206 complaints against Slovak traders. This figure may seem low over nine years of operation, which is attributed to the underutilisation of the platform, but taken together with the other data, it clearly indicates that consumer trade between the two countries is quite active. In light of the above data, it is important for us, as neighbouring countries, to be familiar with each other's consumer dispute resolution systems. This paper aims to provide Slovak traders with insight into the operation of Hungarian conciliation boards.

1. Brief history of the regulation of conciliation boards

Conciliation boards combine mediation and arbitration features while complying with legal regulations (*Hajnal, 2020*)

The establishment of conciliation bodies in 1999 also carried the promise of alleviating the burden on the broader system of legal enforcement institutions responsible for resolving disputes. This was achieved by serving as a preliminary forum for contentious cases, ensuring that an actual legal dispute only arose if attempts at reaching an agreement proved unsuccessful (*Bándi, 2000*).

Since 2015, businesses are required to provide a written statement on the legitimacy of the consumer's claim and ensure the participation of a representative authorized to reach a settlement at the conciliation hearing. Failure to comply with this obligation is sanctioned by the consumer protection authority with a fine. Although ADR without voluntary participation is often considered ineffective, the amendment increased successful dialogues between consumers and businesses (*Budapest Conciliation Board, 2017*).

In 2019, alongside other organizational changes (*Hámori, 2020*), the concept of the

conciliation board was also substantially modified. It was no longer an entity operating alongside the county (now territorial) and metropolitan chambers of commerce and industry but instead became a professionally independent body operated by the chamber itself. This meant that while the body had previously been entirely independent, from that point onward, its independence was limited to its professional autonomy.

The most significant change in their history took effect a year ago: since 2024, the conciliation board can issue a binding decision even if the business has not submitted a declaration of submission, provided that the claim is well-founded, and the consumer's asserted demand does not exceed 200,000 HUF at the time of the application or the issuance of the binding decision. The monetary threshold was increased to 250,000 HUF in July 2025. The new power of the conciliation boards facilitates the enforcement of consumer rights in cases of legitimate individual consumer claims, even when the business has not voluntarily submitted to the procedure, as highlighted in the Final Explanatory Justification for Act XX of 2023 on the Amendment of Laws to Ensure More Accessible Consumer Protection

The amendment introduced and even generalized online proceedings while still maintaining the option of in-person hearings for those who request them. Greater emphasis is placed on the further training of conciliation board members through an institutionalized basic examination framework

Regarding the independency of the conciliation board, article 18 of Act CLV of 1997 on Consumer Protection was amended again. The institution is only professionally independent due to organizational changes, and since 2024 the minister in charge of consumer protection shall be responsible for the professional management of conciliation boards. The official reason behind this amendment explains that the number of binding decisions is expected to increase in cases below 200,000 HUF, as the amendment allows for the issuance of such decisions even in the absence of a declaration of submission. However, this explanation does not provide a real answer for the necessity of the amendment and does not seem to be in connection with the changes at all.

2. ADR in parallel with the court – the same legal dispute with different outcomes?

Concluding the evolution of the power of the conciliation boards, since January 1, 2024, the conciliation board has been authorized to issue binding decisions against businesses without their explicit submission in matters where, had the consumer turned to an ordinary court, a ruling would have been made. Consumers may now initiate conciliation and court proceedings in parallel, raising the expectation of consistent outcomes. This is especially relevant when the

conciliation board issues a binding decision against a business without its explicit consent. But is this truly feasible?

Courts administer justice, while conciliation boards resolve consumer disputes outside court. Yet courts also promote settlements¹, and conciliation boards can issue binding decisions even without the trader's consent.

The Fundamental Law of Hungary does not provide a specific definition of the administration of justice. According to the case law of the Constitutional Court, judicial activity should not be narrowly interpreted as being limited solely to the adjudicative functions of the courts (*ÁRVA, 2025*). The broader concept of the administration of justice also includes quasi-judicial bodies, such as arbitration courts, the notary's possession protection procedure, and conciliation board proceedings (*Constitutional Court of Hungary, 2011*).

„However, the judicial nature of these bodies' activities cannot be regarded as identical to that of the courts, as the judicial system possesses characteristics and constitutionally guaranteed functions that distinguish it from other entities. These include the special constitutional status of the judiciary, the constitutionally declared guarantee of judicial independence, and the fact that judicial oversight applies to the decisions of the aforementioned bodies” (*ÁRVA, 2025*). The procedure of quasi-judicial bodies in civil matters is governed by Article 1:6 of Act V of 2013 on the Civil Code (hereinafter: Civil Code), which states that legislation may provide exceptions to the general rule that the enforcement of rights granted under the Civil Code falls within the jurisdiction of the courts.

Judicial oversight over the conciliation board decisions is provided by the Consumer Protection Act (CPA). A conciliation board's binding decision or recommendation can be challenged before an ordinary court for annulment, with the defendant in the lawsuit being the conciliation board that issued the decision. In these control-type lawsuits, the courts do not rule on the dispute between the consumer and the business but rather determine whether the recommendation or binding decision complies with legal regulations. If the court annuls the conciliation board's decision, the consumer shall initiate a civil lawsuit to enforce their consumer claim.

Due to the fundamental differences between the two institutions, there is little chance that the conciliation board and the court would reach identical decisions in terms of substantive law. It is important to note that the conciliation board's ADR procedure offers limited

¹ Act CXXX of 2016 on the Code of Civil Procedure recognizes the institution of a pre-litigation settlement attempt (§ 167-168), the attempt to reach a settlement and referral to mediation proceedings (§ 195, § 238-239), as well as conciliation in divorce proceedings (§ 456 (2)).

opportunities for evidence collection compared to court proceedings. The conciliation board can only issue a binding decision or recommendation if the available evidence—primarily documents and consistent statements—unequivocally confirms the accuracy of the consumer’s claims. Otherwise, the consumer's request must be rejected as unfounded in the conciliation process, with a reference to the possibility of pursuing the case through litigation (*Kúria, 2019*).

The efficiency of conciliation bodies is likely to increase with the introduction of legally binding decisions without the need for voluntary submission by businesses, just as the number of successful proceedings surged when businesses were mandated to participate in the process. It can be assumed that more consumers will turn to conciliation bodies now that they wield greater authority (issuing court-enforceable decisions) since this allows them to exert stronger pressure on businesses. In many cases, businesses may choose to settle rather than invest further time and resources in disputes over relatively small consumer claims.

However, concerns arise from the fact that consumers can still pursue their cases through the courts in parallel, as this means that cases involving the same facts or legal questions may be judged differently by a conciliation board and a court, given their differing procedural tools. The legislator has not provided a substantive explanation for setting the threshold at 200,000 Hungarian Forints (approximately 500 euros) which marks the limit where a conciliation board can issue a binding decision even without a trader’s voluntary submission.

Does this imply that businesses must simply accept this as an incidental loss, where they can be obligated to fulfil consumer claims without the procedural safeguards of the judicial system? Or is the assumption that for claims exceeding this threshold, consumers should be expected to invest more time and money in enforcing their rights? The frequently cited argument of procedural efficiency in small claims litigation does not hold here, as the traditional judicial route remains open for the exact same cases.

The complexity of consumer disputes does not necessarily depend on the value of the product or service in question, but rather on factors such as the extent of conflicting factual claims between the parties, the range of facts requiring proof, or the complexity of the legal issues involved. It would be more appropriate to make conciliation board proceedings mandatory for consumer disputes where factual issues can be established beyond doubt without the need for expert evidence. If, during the proceedings, it becomes evident that this is not the case, instead of rejecting the application, the conciliation board could refer the case to the court, where the dispute between the parties could be substantively adjudicated.

Legislators typically relax procedural safeguards when the consequences of a simplified procedure’s outcome are not too significant – meaning that the risks of an imperfect procedure

remain low. However, under the current regulatory framework, the same dispute may be brought before both a court and a conciliation board in parallel, potentially resulting in a court-enforceable decision in both cases. Given this, it is worth comparing how the fundamental principles that define the judiciary are upheld in the context of administrative-type conciliation bodies.

2.1. Publicity vs. Confidentiality

ADR is generally characterized by voluntariness, confidentiality, and the involvement of an independent third party (*Malik, 2017*). While confidentiality and the resulting duty of secrecy are key values in ADR, one of the fundamental guarantees of court proceedings—especially from a legal certainty perspective—is publicity. The principle of publicity is intended to uphold public trust in the judiciary and is crucial for transparency and accountability.

In contrast, since September 2008, conciliation board proceedings have not been public, except when both parties consent to publicity according to § 30 (3) of Act CLV of 1997 on Consumer Protection. According to the legislator's reasoning, the arbitral nature of conciliation board procedures and the duty of confidentiality justify making the publicity of proceedings conditional on mutual agreement.

These proceedings can now take place independently of one party's will, resembling civil litigation, and the party concerned is under a mandatory obligation to participate; failure to respond or to properly represent themselves at the hearing results in sanctions. Moreover, if a settlement is not reached, the conciliation board is empowered to issue a binding decision against the business even without its voluntary submission, up to 200,000 HUF, which, once final, can be enforced through the courts. These circumstances significantly diverge from traditional ADR mechanisms, which are based on the mutual consent of the parties, such as arbitration, and instead resemble a quasi-judicial procedure.²

Beyond the interests of the involved parties, there is a public interest in ensuring that the types of consumer disputes, the expected decisions in different case types, and the evolution of legal practice are visible to the public. Public proceedings enable accountability by allowing oversight of the decision-making body.

In my view, it is insufficient for publicity to apply only to cases that also undergo judicial review. To support research and the development of legal practice, conciliation proceedings should be made public: in-person hearings should be open to the public,

² Arbitration proceedings always depend on the will of the parties; the arbitral tribunal is established and acts based on their agreement.

furthermore all final decisions should be published in a searchable format.

2.2. Is the conciliation board independent?

The independence of the courts is an unquestionable fundamental principle of the administration of justice, and similarly, it is a fundamental expectation for ADR mechanisms operating in an organized form.

Directive 2013/11/EU requires ADR bodies, including conciliation boards, to be independent and impartial. According to recital (32) of the directive, independence is expected from all individuals who may have an interest in the outcome of a case, and they must not be in a conflict of interest that would prevent them from making fair, impartial, and independent decisions.

Article 24/A of the CPA also establishes that conciliation board members must be independent and impartial, cannot act as representatives of the parties, and must not accept instructions during the proceedings. They are bound by strict confidentiality regarding any facts or data they become aware of in the course of their duties, even after the conclusion of the proceedings. Upon appointment, they are required to provide a written declaration confirming their acceptance of these obligations.

The independence of the conciliation board can be seriously questioned due to its exposure to business lobbying. The conciliation board is inherently part of the chamber of commerce and industry, which proposes its members, while the final decision on their appointment is made by the minister responsible for consumer protection. Members must reapply every four years, meaning that, in theory, those whose decisions are not favourable to the appointing authority could be replaced. In contrast, judicial appointments are practically indefinite, with the president of the National Office for the Judiciary making recommendations within the internal judicial system, without intervention from the responsible minister or the president of the republic.

If the principle remains relevant that it is not only necessary to be independent and impartial but also to appear so, then the organizational structure of conciliation bodies and the legal status of their members should be reconsidered. This issue is particularly significant because, since the 2019 amendment, the law defines conciliation bodies as only professionally independent entities. In January 2024, a new provision was added to this definition: according to article 18, paragraph (2a) of the CPA, the professional supervision of conciliation bodies is now exercised by the minister responsible for consumer protection.

From the other perspective, businesses may also perceive conciliation board

proceedings as biased due to the cost-bearing rules outlined in the CPA. Article 33, paragraph (3) of the CPA stipulates that if a binding decision is issued, the costs of the proceedings must be borne by the business against which the panel rules. However, if the consumer's claim is rejected, each party covers its own costs. While these asymmetrical cost-bearing rules undoubtedly facilitate consumers' ability to assert their rights, they may be unfair to businesses, particularly in cases where the consumer's claim is entirely unfounded.”

Conclusion

The amendment strengthened the quasi-judicial function of conciliation bodies by introducing statutory submission: they can now issue binding decisions on consumer claims up to 200,000 HUF that are enforceable through the courts, even without the business's voluntary submission. Conciliation has shifted closer to ordinary courts and away from arbitration. Given this development, it is no longer justifiable that the public remains unaware of the outcomes of conciliation proceedings.

Because consumers can choose between conciliation and court—both producing enforceable decisions—legal consistency is essential. However, given the fundamental differences between court and conciliation proceedings, this is nearly impossible to achieve and can only be realized in straightforward cases. For this reason, I propose making conciliation proceedings mandatory before pursuing litigation for consumer claims within the statutory submission threshold, if they are simple to adjudicate and do not require expert evidence.

List of bibliographic references

Act CLV of 1997 on Consumer Protection (CPA),

ÁRVA, Zsuzsanna. 2013. A közigazgatás quasi bíraskodási tevékenysége a közigazgatási szervezetrendszer változása tükrében. Habilitációs tézisek, Debreceni Egyetem, p. 11.

BÁNDI, GYULA. 2000. A közvetítés (mediáció) jogi szabályozásának továbbfejlesztése. In: *Jogtudományi Közlöny*, 2000/1., p. 12.

BUDAPEST CONCILIATION BOARD. 2017. Professional Report of the on Its Activities During the Defined Funding Periods of 2016. p. 26.

BUDAPEST CONCILIATION BOARD. 2018. Professional Report of the Budapest Conciliation Board on Its Activities During the Defined Funding Periods of 2017, p. 65-66.

CONSTITUTIONAL COURT OF HUNGARY. 2011. *Decision 1208/B/2010*

Directive 2013/11/EU on consumer ADR

DR. ÁRVA, Zsuzsanna. 2025. Nagykommentár Magyarország Alaptörvényéhez, ISBN 978-963-594-465-1

EUROPEAN COMMISSION. *Online Dispute Resolution (ODR) Platform – Statistics*. Available at: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.statistics.show> [viewed 2025-02-28].

Final Explanatory Justification for Act XX of 2023 on the Amendment of Laws to Ensure More Accessible Consumer Protection. Available at: <https://njt.hu/jogszabaly/2023-20-K0-00> [viewed 2025-02-28]

HAJNAL, Zsolt. 2020. A békéltető testületi döntések bírói felülvizsgálatának gyakorlata. In: *Gazdaság és Jog*, no. 10 (2020), p. 9.

HÁMORI, Antal. 2020. A fogyasztóvédelem jelentősége és békéltető testületi aktualitása. In: *Gazdaság és Jog*, no. 2020/6., p. 4-5.

KÚRIA OF HUNGARY. 2019. Pfv.V.20.510/2014/5.

KÚRIA OF HUNGARY. 2019. Pfv.V.20.789/2018/9. (BH 2019. 10. 271).

MALIK, Éva. 2017. Pillanatkép az alternatív polgári vitarendezésről. In: *Jura* 2017/1., p. 293.

Contact address

Dóra Pálfi Dr., PhD student

Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary

1042 Budapest, Viola utca 2-4.

email: dorapalfi@gmail.com

PRÁVNÁ ÚPRAVA POTRATOV V POSTJUHOŠLOVANSKÝCH KRAJINÁCH - PREHĽAD SRBSKA, CHORVÁTSKA A SLOVINSKA

ABORTION REGULATION IN POST-YUGOSLAV COUNTRIES - AN OVERVIEW OF SERBIA, CROATIA AND SLOVENIA

András CSEHES

Abstract

In 1974, the Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia proclaimed the free choice of family planning as a human right, which some argued was tantamount to a constitutional declaration of complete freedom from abortion. This legal framework and permissive practice was, of course, not limited to Yugoslavia, but still affects its successor states today. In the context of my study, I will review the abortion legislation of three such successor states - Serbia, Croatia and Slovenia. It can be seen that these states, although they started from a common basis, are now in different places, as a result of a number of factors. Income levels are not equal, but societies' perceptions of values and even the role of religion can be important aspects of the issue.

Key words: *post-Yugoslav abortion policy, right to life, Serbia, Croatia, Slovenia.*

Introduction

Since the time of Georg Jellinek, the so-called tripartite concept of the state has been inescapable in the field of political science and law, according to which a state is defined as an entity with a defined territory, a permanent population and a sovereign power over these. However, the importance of population was recognised long before that, as many political entities throughout history have sought to promote population as intensively as possible. This phenomenon was based on the idea that there is a direct proportionality between the number of people in a state and its military and economic power, so that more people logically means more taxpayers and more soldiers, which in the long term can ensure the survival of the state or community.

It is therefore clear that the question of population and population growth has been a major concern in all states since the beginning of history, and abortion is a major part of this. From this point of view, the situation of the post-Yugoslav states may be of interest to us, and within the limited scope of this thesis I will examine the three states bordering Hungary. The

geographical proximity of these states not only means that lessons can be learned from similar cultural models, but may also lead to the emergence of so-called abortion tourism between the states, whereby abortions are performed in a state with more liberal regulations.

In my thesis, I will therefore review the abortion regulations in Serbia, Croatia and Slovenia. In all three cases, I will take the constitutions of the countries as a starting point, while at the same time trying to give a complete picture of the situation in the different states by presenting the penal codes and other relevant legislation and events. It can be said that there are a number of differences, but also a number of common points, the most important of which is the Yugoslav past. Article 191 of the 1974 Constitution of Yugoslavia states that *"It is a human right freely to decide on family planning. This right may only be restricted for reasons of health."* This provision led to an extremely liberal abortion policy, which is why abortion was also seen as a means of family planning. This, then, is the common point from which the regulations I have examined started. Of course, in today's world, many other factors may be important, such as the values of society or even the attitude of the churches to the issue, which is particularly relevant in the case of Croatia.

1. Republic of Serbia

In order to understand the abortion legislation in the Republic of Serbia, we need to know that this country was the most important state in the historical Yugoslavia, which in many respects, including our topic, has preserved the most of the heritage of the former Federal Republic. As I have already pointed out, Yugoslavia's 1974 Constitution enshrined the free choice of family planning as a human right (Article 191 of the Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia). More importantly, however, legislation from 1952 onwards accepted socio-medical indications as grounds for abortion. In 1969, the legal environment was further liberalised, and from then on, abortions could be carried out at the request of the pregnant woman without a waiting period up to the tenth week of pregnancy, and with the approval of a medical committee beyond the tenth week (Rasevic, 2004). It is important to stress that these provisions still form the basis of the Serbian abortion legislation. The most important change came in 1995, when the minimum age for abortion on request was lowered from 18 to 16 (Rasevic, 2004).

Article 24 of the Constitution of the Republic of Serbia deals with the right to life and makes the following provisions:

"Human life is inviolable. There shall be no death penalty in the Republic of Serbia. Cloning of human beings shall be prohibited."

The Constitution thus clearly and unequivocally states that human life is inviolable. We must emphasise this because it is clear that Serbian law takes a clear position on the legal status of the foetus, and does not consider it to be human, since it is not entitled to the inviolability guaranteed by the Constitution. This is also the spirit of the Criminal Code of the Republic of Serbia, whose article on unlawful termination of pregnancy punishes rather the disregard of the rules on termination of pregnancy and abortion without the consent of the pregnant woman and the possible damage to health or death that may result.

An essential element of the Serbian abortion legislation is that women who have decided to terminate their pregnancy can go directly to their gynaecologist, who is legally obliged to perform the procedure (Rasevic & Sedlecky, 2009). At the same time, it should be pointed out that women pay a fee to the health facility that performs the abortion and the cost of the procedure is high, although there is no significant price difference between public and private health facilities. Rather, the differences are reflected in the fact that gynaecologists are only paid to perform the procedure in private clinics and that, since these abortions are not registered, they are invisible to the respective public statistics (Rasevic & Sedlecky, 2009).

Abortions performed in private clinics therefore fall into a kind of grey area, which the Serbian state cannot fully monitor and can only rely on estimates when compiling actual abortion statistics. This is probably the motivation behind the adoption of a law in 2013 providing free health care for children, pregnant women and new mothers (Pantelic, 2013). Article 5 of the law stipulates that abortions must be reported to the state health insurance fund, together with the patient's identification data, but this measure has provoked heated debate, as many feared the creation of state abortion registries (Pantelic, 2013). And the statistics are not encouraging at the moment, with one in three pregnancies ending in abortion in 2015 (Vajdaságma, 2015). Despite this, there are no plans to tighten access to abortion in Serbia. In 2022, President Aleksandar Vucic said that Serbian rules and laws are clear on abortion and there are no plans to change them, and that he believes abortion is a woman's right and would never support a ban on it (Telegraf, 2022).

2. Republic of Croatia

The Constitution of the Republic of Croatia deals with the right to life under the heading "*Personal and political liberties and rights*", where the following provisions are included: "*Each human being has the right to life. There shall be no capital punishment in the Republic of Croatia.*"

Although the provisions of the constitution cannot be considered overly verbose with regard to the borderline areas of the right to life, I would like to highlight a small nuance of meaning, which is perhaps still relevant in precise legal texts. The original text of the Constitution in Croatian, and the translations that follow it, speak of a human being and not a human being as the subject of the right to life. I consider this relevant because, in relation to abortion, it has been stated on numerous occasions by various groups arguing for abortion liberalisation that the foetus is not a human being and that human life begins at birth. However, in our case, the constitution does not declare the right to life of human beings, but of human beings, which, in my opinion, allows, or at least would allow, a broader interpretation of the constitution.

Of course, however, the provisions of the constitution are translated into practice by further legislation, so it is also worth examining these in relation to abortion. Croatia's abortion law, which is still in force, was adopted in 1978 in the then Yugoslavia. The Law on Health Measures to Implement the Right to Free Choice in Childbirth is worded as follows:

"Termination of pregnancy is a medical procedure. Pregnancy may be terminated up to ten weeks following the date of conception. After ten weeks have elapsed since the date of conception, pregnancy may be terminated only with the authorization of a Commission and subject to the conditions and in accordance with the procedure prescribed by this Law." (Law No. 1252-1978 of 21 April 1978, Act concerning the medical measures for materialization of the right to freely decide on the birth of children, Art. 15.)

In 1991, the Croatian Movement for Life and the Family took the Croatian Association for Life and the Family to the Constitutional Court to demand a ban on abortions (Ráti, 2017). The case was finally concluded on the merits only in 2017, when the Court rejected the claims to ban abortions. In its ruling, the Constitutional Court explained that while there is no constitutional right to abortion, the Constitution guarantees women's right to privacy and individual self-determination, and that a ban would not effectively prevent women from terminating their pregnancies (Ráti, 2017). The law is also in line with the Criminal Code of the Republic of Croatia, which provides for imprisonment from six months to three years during the first 10 weeks of pregnancy and from six months to five years thereafter for illegal abortion. The social consensus surrounding abortion in Croatia is so fragile that the law, which has been in force since 1978, has never been substantially changed and, although it needs to be modernised, even those who support the abortion phenomenon are not really lobbying for a stricter law to replace it (Solti, 2022). Indeed, Croatian society, while not in favour of a total ban, is not in favour of liberalisation, and it is common for doctors to refuse to perform abortions

on the grounds of religious belief. This has recently reached such proportions that in 2022 a woman whose foetus was found to have a brain tumour was refused an abortion. Because the foetus was severely damaged and the mother's life was at risk, the legislation would have allowed the mother to have an abortion, but four hospitals refused (Földi, 2022). The case received wide media coverage and serious criticism. Despite this, the pro-life movement remains extremely strong in Croatia, as demonstrated by the outrage caused in 2023 when the US President appointed a notoriously pro-abortion ambassador to Zagreb (Mandiner, 2023).

3. Republic of Slovenia

When examining the abortion legislation in the Republic of Slovenia, we must also point out - as in the previous examples - that we are talking about a state that was part of Yugoslavia. Accordingly, social and medical indications for abortion were adopted in Slovenia from 1952 onwards. From 1977, free abortion was available at the request of the pregnant woman, which was, of course, within the framework of a time-limited model and ensured that the procedure was carried out up to the tenth week of pregnancy.

Two passages in the text of the current Slovenian Constitution are also noteworthy in relation to our topic. Articles 17 and 55 of the Constitution read as follows:

"Article 17. Inviolability of Human Life

Human life is inviolable. There is no capital punishment in Slovenia."

"Article 55. Freedom of Choice in Childbearing

Everyone shall be free to decide whether to bear children. The state shall guarantee the opportunities for exercising this freedom and shall create such conditions as will enable parents to decide to bear children."

Article 17 is in practice a general declaration of the inviolability of human life, to which the literature often adds Article 55, which proclaims the freedom to have children. I find this part of the Slovenian constitution extremely interesting because it probably echoes the ideas contained in Article 191 of the 1974 Yugoslav constitution, which I have already quoted, and which some people still regard as a constitutionalisation of complete freedom of abortion (Bauer, 2022). Of course, this declaration does not represent a liberalisation of legal abortions to the most extreme extent, but there is also a time limit model for abortions in Slovenia today, with the possibility of carrying out the procedure up to the 12th week (Reproductive Rights, 2025).

The text of the Slovenian constitution clearly shows that the state is relatively liberal on this issue, which is also reflected in the relevant parts of the Penal Code, which punishes abortion that does not comply with medical practice and abortion methods, as well as abortion without the pregnant woman's consent. To this we might add that society is also much more accepting of the subject than, for example, in Croatia, with the overall result that many Croatian women go to Slovenia to have the abortion procedure performed there (Bird Blaž Zgaga & Vdovil, 2019). This tolerance is only expected to increase after Natasha Pirc Musar becomes President of Slovenia at the end of 2022. The internationally renowned human rights campaigner has made her stance on abortion clear, saying she has been a supporter of gay communities for decades and has championed the right to choose abortion as a birth choice (Németh, 2022).

Conclusion

In my study, I presented the abortion legislation of the three Western Balkan states neighbouring Hungary, namely Serbia, Croatia and Slovenia. In this context, we have to go back to the Yugoslav Constitution of 1974, Article 191 of which declared almost complete freedom of abortion under the conditions of the time - in medical practice, of course, even then within the framework of a certain time-limited model.

The first state I have described was the Republic of Serbia, which, following the Yugoslav legacy, still follows a liberal abortion policy. In practice, therefore, gynaecologists are obliged to perform abortions, but we are talking about a well-paid intervention, which is also accompanied by high statistical indicators at national level. Accordingly, steps have already been taken to clarify these statistics, but even this has been resisted by the public, and they would not support any tightening up on this issue at all.

The Republic of Croatia, on the other hand, is taking a different path. Their constitution declares the protection of the right to life of a human being, which, in my opinion, could be the basis for an interpretation that extends the protection of rights to the foetus. In addition, the Catholic Church plays an active role in the fight for the protection of life and society is much more anti-abortion, which is also reflected in the existence of numerous anti-abortion movements and organisations in the country. While society would not support a total ban, it is clearly leaning towards stricter abortion legislation, as evidenced by the fact that liberals are not calling for changes to the current legislation to avoid the introduction of stricter laws to replace it.

The Republic of Slovenia's abortion legislation is also surprisingly liberal in spirit. To this day, their constitution refers to the right to have children freely, recalling the relevant provisions of the 1974 Yugoslav constitution. Society is also much more accepting on this issue, perhaps best illustrated by the fact that many Croatian women also prefer to go to Slovenia for abortions.

Overall, therefore, the three states I have studied, although they share a common set of rules, are developing in different directions. It will be worth following these developments in the future, as they could provide very useful lessons.

List of bibliographic references

BAUER, Nicolas. 2022. Abortion in the French Constitution. Link: <https://eclj.org/abortion/french-institutions/-la-constitutionnalisation-de-livg-entrainerait-des-consequences-desastreuses->

BIRD BLAŽ ZGAGA, Michael – VDOVI, Lina. 2019. Why are women from Croatia going to Slovenia for abortions? Link: <https://www.nacional.hr/why-are-women-from-croatia-going-to-slovenia-for-abortions/>

FÖDI, Kitti. 2022. Megtagadták egy horvát nő abortuszát, akinek a magzatánál agresszív agydaganatot diagnosztizáltak. Link: <https://444.hu/2022/05/12/megtagadtak-egy-horvat-no-abortuszat-akinek-a-magzatanal-agressziv-agydaganatot-diagnosztizaltak>

Mandiner.hu. 2023. A horvát konzervatívok szerint szándékosan nevez ki az USA olyan nagykövetet Zágrábba, aki közismerten abortuszpárti. Link: <https://mandiner.hu/kulfold/2023/05/horvatorszag-kulfold-abortusz-egyessult-allamok-joe-biden>

NÉMETH, Árpád. 2022. Elismert emberi jogi harcos Szlovénia új államfője. Link: <https://index.hu/kulfold/2022/11/14/szlovenia-elnokvalasztas-natasa-pirc-musar-allamfo-no-emberi-jog-jogallamisag/>

PANTELIC, Marija. 2013. Reframing the abortion debate in Serbia and the world. Link: <https://www.aljazeera.com/opinions/2013/12/22/reframing-the-abortion-debate-in-serbia-and-the-world>

RASEVIC, Mirjana – SEDLECKY, Katarina. 2009. The abortion issue in Serbia. In: The European Journal of Contraception and Reproductive Health Care, vol. 14, no. 6, p. 385-390.

RASEVIC, Mirjana. 2004. The Question of Abortion in Serbia. In: Espace, Populations, Societes, 2004, no. 3, p. 681-693.

RÁTI, József. 2017. 26 évig tartott a döntés: nem alkotmányellenes az abortusz Horvátországban. Link:

https://index.hu/kulfold/2017/03/02/abortusz_horvatorszag_alkotmany/

Reproductive Rights.org. World Abortion Laws Map. Link:

<https://reproductiverights.org/maps/worlds-abortion-laws/?country=SVN>

SOLTI, Hanna. 2022. A nők méhe a csatatér Kelet-Európában. Link:

<https://444.hu/2022/09/22/a-nok-mehe-a-csatater-kelet-europaban>

Telegraf.rs. 2022. Vucic on abortion ban: Serbia has its own law and does not intend to change it. Link: <https://www.telegraf.rs/english/3519085-vucic-on-abortion-ban-serbia-has-its-own-law-and-does-not-intend-to-change-it>

Vajdaság ma.info. 2015. Szerbiában minden harmadik állapotos nő az abortusz mellett dönt. Link: <https://www.vajma.info/cikk/szerbia/22829/Szerbiaban-minden-harmadik-allapotos-no-az-abortusz-mellett-dont.html>

List of legal references

Constitution of the Republic of Croatia

Constitution of the Republic of Serbia

Constitution of the Republic of Slovenia

Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia

Criminal Code of the Republic of Croatia

Criminal Code of the Republic of Serbia

Law No. 1252-1978 of 21 April 1978, Act concerning the medical measures for materialization of the right to freely decide on the birth of children

Penal Code of the Republic of Slovenia

Contact address

dr. András Csehes

Ludovika University of Public Service

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

email: csehes98@gmail.com

THE ROLE OF ARTIFICIAL INTELLIGENCE IN MODERNIZING JUDICIAL SYSTEMS: CHALLENGES AND SOLUTIONS

ÚLOHA UMELEJ INTELIGENCIE PRI MODERNIZÁCII SÚDNYCH SYSTÉMOV: VÝZVY A RIEŠENIA

Abbosbek OCHILBOYEV¹

Abstract

This article provides a comprehensive analysis of the integration of Artificial Intelligence (AI) into modern judicial systems. It begins by defining AI in the legal context and outlining the primary drivers for judicial modernization, such as chronic case backlogs and the pursuit of greater efficiency and access to justice. The paper then systematically surveys the spectrum of AI applications, from administrative case management and legal research to evidence analysis and predictive justice. The integration of artificial intelligence (AI) into judicial systems has the potential to enhance efficiency, reduce case backlogs, and improve decision-making. However, its implementation also raises ethical, legal, and procedural concerns that must be carefully addressed.

Keywords: *Artificial Intelligence, Judicial Modernization, Access to Justice, Algorithmic Bias, Court Administration*

Introduction

The COVID-19 pandemic has significantly disrupted legal systems worldwide. However, much like in other areas of life, the pandemic primarily accelerated trends that were already underway. This is particularly evident in the civil justice system's adoption of new legal technologies. With "legal tech" tools of various types becoming increasingly popular, a system that has traditionally been resistant to change is now undergoing a profound transformation. A few examples capture the quickening pace of technological change. Start with online proceedings. Mostly a trickle pre-pandemic, the online migration of court proceedings is now a flood, to the tune of millions of hours each month. Judges, court administrators, lawyers, and litigants have paid switching costs in full, meaning much of the "Zooming" of litigation is likely to stick (Dodson, Rosenthal & Dodson, 2020). Meanwhile, after years of futurist proclamations, online dispute resolution (ODR) platforms – not live legal proceedings, but

¹ PhD student, Károli Gáspár University of Reformed Church in Hungary.

online spaces where disputants can gather, often asynchronously, and bargain their way to settlement – have now reached critical mass following a spate of COVID-era adoptions (Engstrom & Vogt, 2023). Once solely the province of e-commerce platforms like eBay, ODR is now implemented or piloted in some 200 state and local court jurisdictions, with more adoptions in the works (Katsh & Rabinovich-Einy, 2017).

Today, achieving a fair trial and protecting human rights and freedoms through the courts remains a pressing issue worldwide. According to the World Justice Project, more than 1.5 billion people lack access to justice. The restrictions and quarantine measures caused by the coronavirus pandemic have exacerbated this problem, highlighting the importance of digital technologies and their potential for improving judicial systems.

This modernization imperative, however, extends beyond mere crisis response. It is fundamentally driven by the pursuit of a more equitable and effective justice system—one that enhances access for all citizens, ensures fairness and consistency, protects against corruption, and leverages data to inform policy and improve outcomes (EY, 2025). It is into this environment of urgent need and newfound technological capacity that Artificial Intelligence (AI) has emerged as a transformative, yet profoundly disruptive, force. The initial wave of judicial modernization focused on digitization, a logistical project of translating analog processes into digital formats. The integration of AI marks a paradigm shift from this logistical focus to one of cognitive automation. AI does not just digitize court filings; it analyzes their content. It does not just schedule hearings; it can predict their outcomes. This evolution transforms the modernization project from a procedural challenge into a jurisprudential one, raising fundamental questions about the nature of legal reasoning, judgment, and fairness in an algorithmic age.

In an era where cybercriminals are pushing the boundaries of technology to commit offenses with unprecedented efficiency, judicial systems are increasingly strained by outdated infrastructures and manual processes. The rapid development of digital technology—including artificial intelligence (AI)-driven deepfake methods, sophisticated malware, and advanced hacking techniques—has not only revolutionized criminal enterprises but also exposed severe gaps in legal processes and judicial management. This article explores the current challenges facing judicial systems, with a focus on CAREC countries and examines how AI and other digital solutions can bridge the widening gap between modern crime and antiquated judicial practices.

2. Main Body

2.1 Definitions and types of AI in law

To analyze its role, a precise understanding of AI within the legal and judicial context is essential. AI is not a single technology but an umbrella term for a suite of computational techniques designed to emulate or approximate human cognitive tasks. U.S. federal law defines AI as “a machine-based system that can, for a given set of human-defined objectives, make predictions, recommendations or decisions influencing real or virtual environments”. This broad definition encompasses several key subfields that are actively being deployed in judicial settings.

Machine Learning (ML) is a core subset of AI where systems are trained on large datasets to recognize patterns and make predictions without being explicitly programmed for each task. Generative AI, a more recent advancement powered by Large Language Models (LLMs), goes a step further by creating new, seemingly original content, such as drafting legal briefs or summarizing case law (Bloomberg Law, 2025). A crucial distinction must be drawn between simple, rule-based algorithms—which execute a pre-coded set of “if, then” instructions—and true AI. The defining characteristic of AI is its capacity to learn, adapt, and self-modify in response to new data, allowing it to generate its own solutions, often free from direct human control (Philip Sales, 2021). It is this autonomous and adaptive capability that makes AI a uniquely powerful tool for efficiency while simultaneously posing a direct challenge to the deliberative and human-centric principles of justice. The very tools being adopted to “fix” the system by accelerating processes and reducing costs risk undermining its foundational values of individualized assessment and reasoned judgment, creating a central paradox that this paper seeks to explore.

2.2 Administrative applications (case management, document processing, chatbots)

The integration of AI into judicial systems is no longer a theoretical proposition but a rapidly expanding reality. Across the globe, courts are deploying a diverse array of AI-powered tools to reshape every facet of their operations, from back-office administration to the core analytical work of legal professionals. This section provides a systematic overview of these applications, categorized by their primary function. At the most foundational level, AI is being used to automate and optimize the administrative tasks that form the bedrock of court operations. These tools directly address the chronic challenges of overwhelming workloads and staff burnout that plague many judicial systems (Ashlin McMaken, 2024).

Applications in this domain include automated document and workflow management,

where AI systems can intelligently classify, redact, translate, and manage public access to court filings. This represents a significant leap beyond basic e-filing. A notable example is the "Lights-Out Document Processing" program in Palm Beach County, Florida, which uses AI to analyze, tag, and index documents with an accuracy rate of 98-99%, a workload equivalent to 19 human employees. This automation frees court staff to focus on more complex, value-added tasks (Allyson Brunette, 2024)

AI also enables intelligent scheduling and resource allocation. By analyzing historical and real-time case data, AI models can assist in case classification, track progress, and forecast future needs, such as the required number of judges or budgetary requirements, thereby optimizing the use of limited judicial resources (Grace Spulak, 2025).

Furthermore, public-facing AI tools are enhancing access to justice. AI-powered chatbots and virtual assistants deployed on court websites can provide 24/7 guidance to litigants, answering common procedural questions, assisting with the completion of legal forms, and navigating complex court processes. Prominent examples include Singapore's "Ask Jamie" virtual assistant, deployed across more than 70 government websites, and "Gina," an AI assistant in California that advises motorists on traffic tickets in multiple languages (Anthony North KC, 2024).

A primary motivation for adopting these administrative AI tools is the urgent need to reduce staggering case backlogs. By automating time-consuming and repetitive tasks, AI allows courts to increase their throughput and process cases more efficiently. Case studies from Germany demonstrate this potential vividly; AI assistants named "OLGA" and "Frauke" have been used to categorize and process high-volume lawsuits, such as those related to air passenger rights, with courts reporting a potential reduction in case processing time of over 50% (Schindler, 2024).

Applications in this domain include automated document and workflow management, where AI systems can intelligently classify, redact, translate, and manage public access to court filings. This represents a significant leap beyond basic e-filing. A notable example is the "Lights-Out Document Processing" program in Palm Beach County, Florida, which uses AI to analyze, tag, and index documents with an accuracy rate of 98-99%, a workload equivalent to 19 human employees. This automation frees court staff to focus on more complex, value-added tasks (Brunette, 2024).

AI also enables intelligent scheduling and resource allocation. By analyzing historical and real-time case data, AI models can assist in case classification, track progress, and forecast future needs, such as the required number of judges or budgetary requirements, thereby

optimizing the use of limited judicial resources. Furthermore, public-facing AI tools are enhancing access to justice. AI-powered chatbots and virtual assistants deployed on court websites can provide 24/7 guidance to litigants, answering common procedural questions, assisting with the completion of legal forms, and navigating complex court processes. Prominent examples include Singapore's "Ask Jamie" virtual assistant, deployed across more than 70 government websites, and "Gina," an AI assistant in California that advises motorists on traffic tickets in multiple languages (Victorian Law Reform Commission, 2024).

A primary motivation for adopting these administrative AI tools is the urgent need to reduce staggering case backlogs. By automating time-consuming and repetitive tasks, AI allows courts to increase their throughput and process cases more efficiently.² Case studies from Germany demonstrate this potential vividly; AI assistants named "OLGA" and "Frauke" have been used to categorize and process high-volume lawsuits, such as those related to air passenger rights, with courts reporting a potential reduction in case processing time of over 50% (Welt, 2024).

AI technologies enhance the performance of judges, prosecutors, and judicial assistants by improving efficiency, saving time, and promoting transparency. For example, AI tools can streamline administrative tasks, assist in reviewing case materials, and automate routine processes. Judges often face overwhelming caseloads, requiring extensive time for decision-making. AI can reduce this burden by automating document review and aiding in drafting judgments. For instance, it is assumed that a judge spends 20 hours per case. For 23 cases in one month, this amounts to 460 hours. With AI, 40% of this time can be saved, equivalent to 184 hours per month, reducing the total time spent to 276 hours per month. Similarly, prosecutors benefit from AI tools that automate case preparation and legal research. Assuming a prosecutor spends 15 hours per case, the total for 23 cases in a month is 345 hours. With a 40% reduction, 138 hours can be saved per month, leaving 207 hours for other tasks. Judicial assistants, who handle critical administrative duties, also gain from AI's capabilities. They typically spend 10 hours per case, amounting to 230 hours for 23 cases. AI can save 60% of this time, or 138 hours, reducing the workload to 92 hours per month. AI also plays a pivotal role in promoting transparency within judicial processes by ensuring standardized processing of case files and evidence. Examples include AI-powered case tracking for real-time updates on case progress, standardized legal research to ensure consistency in decision-making, and enhanced public access to case information. Transparency fosters public trust in the judiciary, as parties can follow proceedings more effectively. AI tools also help identify inconsistencies or biases in judicial decisions, encouraging accountability and the uniform application of laws.

Judicial leaders around the world have expressed varied opinions on the digital transformation of courts. Many view the integration of AI as an inevitable step that will improve the legal system, while others caution against overreliance on technology. Chief Justice Sundaresh Menon of Singapore, for example, has stated that technology will be the most potent force reshaping the legal profession in the coming years. His optimism is shared by those who see the benefits of faster case processing and more consistent decision-making.

Many judicial commentators agree that while embracing new technology is essential, it should not come at the expense of judicial independence or the fairness of legal proceedings. AI should serve as a support tool, aiding judges in their decision-making rather than replacing them. Courts must maintain a human oversight element, ensuring that every AI-generated recommendation is carefully reviewed by a human judge. When it comes to, opportunity for my country, Assistant judges in Uzbekistan’s criminal courts—often serving as court clerks or “major assistants”—play a pivotal role in ensuring the smooth operation of judicial proceedings. They are tasked with preparing criminal cases for hearings, notifying all process participants about the time and location of each trial, verifying the attendance of summoned individuals, investigating and reporting any absences along with their reasons, and meticulously transcribing trial minutes. In their current workflow, these routine administrative tasks cumulatively demand an estimated 53.7 hours per month. This calculation is based on handling an average workload of 23 cases per month, where case preparation typically takes 30 minutes, participant notifications require about 20 minutes, attendance checks add another 15 minutes per case, and the transcription of trial minutes—covering approximately two hours of court proceedings—consumes around 75 minutes (or roughly 140 minutes per case when all components are accounted for) (Lex.uz, n.d.).

The promise of integrating advanced technologies into this process is substantial. Artificial intelligence (AI) can streamline these tasks dramatically: it can cut case preparation time by 50%, reducing it from 30 minutes to 15 minutes per case; automate notifications to save up to 80% of the time required, dropping the duration from 20 minutes to just 4 minutes; employ facial recognition or electronic check-ins to lower attendance tracking time by 90%, decreasing it from 15 minutes to a mere 2 minutes per case; and leverage real-time transcription technology to reduce the manual effort for transcribing trial minutes by 95%, trimming the time needed from 75 minutes to only 4 minutes per case. When these improvements are applied, the overall time required per case could drop to roughly 25 minutes, slashing the total monthly administrative burden to approximately 9.6 hours—a reduction of about 44.1 hours or an 82% decrease. (Jadval2.sud.uz, n.d.).

One of the most tangible benefits of AI in the judicial system is its ability to enhance efficiency. AI tools can process vast amounts of data quickly, reducing the time needed to review documents and manage case files. For instance, standardized AI-driven case tracking systems work by automatically indexing documents and ensuring that every piece of evidence is handled uniformly. This standardization minimizes errors and ensures that cases are processed consistently, regardless of the workload or individual judge's pace.

When judges and court staff use AI to sift through thousands of pages of digital records, they are less likely to miss critical details. This leads to more accurate and fair outcomes, as inconsistencies and errors can be flagged for human review. The increased efficiency also means that courts can reduce their case backlogs, leading to faster resolutions and improved access to justice.

AI's capacity for rapid data analysis means it can identify inconsistencies or biases in judicial decisions. For example, an AI system can analyze historical case data to determine whether similar cases are being treated differently. If it finds that evidence is handled in varying ways or that outcomes differ significantly without clear justification, this information can be used to prompt a review of judicial practices.

Such systems play a pivotal role in reinforcing the integrity of judicial decisions. When every case is processed under the same guidelines, it helps build public trust. Citizens are more likely to trust a system that demonstrates consistency and transparency. Furthermore, the ability to track and compare decisions across different cases provides a means to hold the judicial system accountable. Regular audits and reviews of AI-generated data can ensure that any deviations from standard practice are quickly addressed.

2.3 Analytical applications (legal research, predictive tools, risk assessments)

The COMPAS (Correctional Offender Management Profiling for Alternative Sanctions) system, developed by Northpointe (now Equivant), is a widely used risk assessment tool in many U.S. jurisdictions designed to estimate the likelihood of a defendant reoffending. By analyzing factors such as criminal history, age, education, employment status, and responses to a detailed questionnaire, COMPAS generates a risk score that judges use to inform decisions on sentencing, parole, and probation (Law.com, 2020). Proponents argue that COMPAS introduces objectivity into the judicial process, reducing reliance on subjective judgments and potentially mitigating human biases. However, a landmark 2016 investigation by ProPublica revealed significant flaws in the system (Angwin et al., 2016). While COMPAS correctly predicted general recidivism about 61% of the time, its accuracy dropped to just 20% for violent reoffending (ProPublica, 2016). More critically, the investigation found that the algorithm

exhibited racial bias: Black defendants were more likely to be incorrectly classified as high-risk, while white defendants were more often incorrectly labeled as low-risk (ProPublica, 2016). These findings ignited a fierce debate about the fairness, transparency, and ethical implications of using AI in criminal justice, particularly when such tools may perpetuate or exacerbate systemic inequalities. Critics argue that even if race is not explicitly included as a variable, the historical data used to train the algorithm may embed implicit biases, reflecting and reinforcing existing disparities in the criminal justice system.

2.4 Ethical and legal challenges (bias, transparency, privacy, oversight)

In response to these concerns, some jurisdictions have taken steps to address the limitations of COMPAS and similar AI tools. For example, states like Wisconsin and California have implemented measures to ensure regular audits and reviews of algorithmic risk assessment tools to detect and mitigate bias. Additionally, there is growing advocacy for greater transparency in how these algorithms operate, including calls for open-source models that allow independent scrutiny of their design and outcomes. The COMPAS case underscores the potential benefits of AI in improving judicial efficiency and consistency, but it also highlights the critical need for robust oversight, accountability, and ethical safeguards. Without these measures, AI tools risk amplifying existing inequities, undermining public trust in the justice system. This case study serves as a cautionary tale, emphasizing that while technology can enhance judicial processes, its implementation must be carefully managed to ensure fairness, accuracy, and respect for civil liberties (Jin & Salehi, 2024).

China. Under the 14th five-year plan, Chinese courts will upgrade to the fourth generation of smart court by 2025. China is rolling out changes to monitor judges, streamline court procedures and boost judicial credibility that could result in the world's first AI-integrated legal system. China's Smart Courts Initiative stands as a bold transformation of the judicial landscape, where advanced technologies such as artificial intelligence, blockchain, and big data analytics are woven into the fabric of the legal process. In this system, routine tasks—from assigning cases based on judges' expertise and workload to verifying and securing digital evidence—are automated with remarkable efficiency. For instance, some court hearings are now 67% shorter, and overall case resolution times have dropped by 25% between 2017 and 2019 (Shi, Sourdin, & Li, 2021). The immutable nature of blockchain helps ensure that digital evidence remains secure and tamper-proof, thereby enhancing transparency and mitigating corruption risks. Moreover, platforms like China Mobile Micro Court have revolutionized access to justice by facilitating remote hearings and online dispute resolution, making the legal system more accessible even as it pushes the boundaries of technological integration (Lexir,

2024). Yet, these sweeping reforms are not without their challenges—issues such as data privacy, algorithmic bias, and the digital divide, especially in rural regions, continue to spark debate. Critics also caution that the drive for efficiency might sometimes compromise due process, particularly in politically sensitive cases, calling for a careful balance between innovation and the protection of individual rights.

In comparison, other countries are charting their own courses in judicial digitization. Singapore, for example, has embraced AI-driven legal research and predictive analytics, focusing on refining case prediction and streamlining legal procedures while maintaining a robust framework that upholds transparency and accountability. Brazil is experimenting with blockchain technology to bolster evidence integrity, albeit on a more experimental basis that reflects its decentralized approach to digital reforms. The United States, despite being a leader in legal technology, has yet to consolidate these tools into a nationwide system comparable to China's integrated model; instead, it relies on a patchwork of AI tools for case management and legal research, which, while effective in isolated applications, lack the cohesive, end-to-end digital transformation seen in China (American Bar Association, n.d.). Ultimately, as nations around the world grapple with the challenges of modernizing their judicial systems, China's initiative offers both inspiration and a cautionary tale—a vivid demonstration of how technology can dramatically enhance judicial efficiency and accessibility, while also underscoring the critical need for safeguards to ensure fairness and protect individual rights.

Germany has emerged as a European frontrunner in judicial digitalization, with a transformative mandate that will require all civil, administrative, social, and criminal proceedings to be managed via electronic file management systems (the e Akte) by January 1, 2026 (Norton Rose Fulbright, n.d.). This sweeping reform is designed to modernize the country's judicial infrastructure by shifting from traditional paper-based processes to a fully digital workflow. The e Akte system will allow for secure, centralized storage of case files, enabling multiple users—including judges, clerks, and legal professionals—to access and process documents from anywhere, thereby reducing physical document handling, cutting administrative delays, and lowering overall operational costs. Early initiatives, such as the electronic mailbox for lawyers (beA) and the integration of secure digital communication channels, have already laid a solid foundation for this transformation. These efforts are in line with broader EU digitalization strategies, reinforcing Germany's commitment to efficiency, transparency, and interoperability in its legal processes.

In addition to the mandatory e Akte implementation, Germany is actively exploring the integration of advanced technologies like artificial intelligence (AI) to further enhance judicial

operations. For instance, the judicial system in Hamburg is currently piloting an AI-based assistive system at the Landgericht, which is capable of automatically categorizing and indexing incoming civil documents, thus significantly accelerating case processing and reducing the workload on court staff (Welt, n.d.). Such AI tools promise to support the extraction of metadata, streamline routine tasks, and even facilitate remote hearings via videoconference, ensuring that judges can focus more on substantive legal analysis rather than administrative burdens. Moreover, digitalization initiatives are being guided by comprehensive expert frameworks—such as those outlined in the CMS Expert Guide to Digital Litigation in Germany—which highlight the benefits of standardized electronic case files for improving access to justice and expediting dispute resolution (CMS Expert Guide, n.d.). The integration of AI in German courts is expected to lead to more consistent and transparent judicial decisions. By ensuring that every document is processed in a standardized manner, AI can help minimize errors and improve the overall quality of legal outcomes. However, successful implementation depends on robust cybersecurity measures and ongoing training for judicial staff to adapt to these new technologies. Together, these measures underscore a holistic approach to reform that not only meets EU mandates but also sets a benchmark for future judicial innovation across Europe.

In Russia, the development of the use of artificial intelligence and the corresponding regulation is at an early stage. However, the Russian authorities and individual legal entities are making serious efforts to develop this industry as quickly as possible. There is no legal definition of predictive policing in Russia. However, in legal doctrine and the media, this term is sometimes used, it refers to a preventive strategy based on computer calculations, with the help of which the police can assess the degree of risk of committing certain crimes in certain places. Nevertheless, it is possible to note the presence of a significant amount of use of systems based on artificial intelligence in predictive policing and related fields. The modern application of artificial intelligence in all spheres of activity is impossible without working with Big Data. To this end, the Ministry of Internal Affairs of Russia, together with leading research centers and start-ups, is holding large joint conferences on the most relevant breakthrough approaches in the use of artificial intelligence and Big data in order to combat crime. In December 2021, the second major event of this kind is being held on the basis of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. In Russia, the greatest breakthrough has been achieved in the use of artificial intelligence algorithms for video surveillance. In Moscow, the capital of Russia, about 70% of all registered crimes are solved using this technology (Gubko et al., n.d.). The Safe City program is a complex of software and hardware systems and

organizational measures to ensure video security and technical security carried out through video surveillance. Part of this system is the FindFace Security face recognition system, created by the Russian company NtechLab in 2015. Only in Moscow more than 178,000 cameras are connected to the face recognition system. The city's video surveillance system includes cameras installed in courtyards, at the entrances of residential buildings, in parks, schools, clinics, shops and construction sites, as well as in office buildings and other public places. As noted on the NtechLab website, the main goals of their created program are advanced analytics, search for offenders, search for missing people, ensuring the safety of public events, as well as transport security. That is, as a rule, criminals are searched for using this system. As a result of the implementation of this program, an information and analytical system for monitoring the crime situation (IASMCS) appeared in Moscow. This is an interactive map of the city, which displays the hotbeds of criminal activity. With the help of IASMCS, in-depth monitoring of the crime situation in the city districts is carried out. This approach has had a positive effect - in the surveyed areas it is possible to achieve better dynamics of reducing the number of crimes in comparison with the city-wide indicators. IASMCS analyzes records containing information about criminal and administrative offenses, road accidents, economic crimes and a number of others. With its help, the executive authorities of the city of Moscow, together with law enforcement agencies, monitor the crime situation in the city, as a result of which measures are taken to reduce the influence of negative factors on the state of crime and public safety in Moscow. According to official data, these measures have reduced the number of crimes in the city by 23% in 10 months. However, the functionality of FindFace Security is not limited to this. During the 2018 FIFA World Cup, the system made it possible to detain more than 180 people included in the bases of offenders. The system was used both to monitor compliance with isolation measures during the Covid-19 pandemic and to search for protesters who participated in the 2021 winter rallies (Gubko et al., n.d.).

3. Conclusion

In conclusion, The integration of artificial intelligence (AI) into judicial systems presents a transformative opportunity to modernize justice worldwide. As we have explored, AI can significantly enhance efficiency by automating routine tasks such as case preparation, notifications, attendance tracking, and transcription. For instance, AI-driven tools can reduce the time assistant judges in Uzbekistan spend on these tasks from 53.7 hours to just 9.6 hours per month, a reduction of 82%. This allows judges to focus more on substantive legal analysis and decision-making, ultimately leading to faster and more consistent case resolutions. Beyond efficiency, AI offers the potential to enhance transparency and accountability in the courts. By

analyzing vast datasets, AI can identify inconsistencies or biases in judicial decisions, prompting reviews and ensuring fair treatment for all. This capability is crucial for building public trust in the justice system and supporting efforts to combat corruption and protect human rights. However, the path to integrating AI into the judiciary is fraught with challenges. Ethical concerns, such as bias and the lack of transparency in AI decision-making, must be addressed to ensure that AI tools uphold the principles of justice. The case of COMPAS in the United States highlights the risks of relying on AI systems that may inadvertently perpetuate existing biases. To mitigate these risks, it is essential to develop AI models that are not only accurate but also explainable, allowing judges and the public to understand and, if necessary, challenge the AI's recommendations. Data security and privacy are also critical issues. Courts handle highly sensitive information, and any breach could have severe consequences. Robust cybersecurity measures, strong encryption, and strict access controls are necessary to protect this data. Additionally, AI systems must comply with data protection regulations like the GDPR in Europe to ensure the privacy of individuals is safeguarded. To navigate these challenges, comprehensive legal and ethical frameworks are indispensable. These frameworks should address issues such as data privacy, cybersecurity, accountability, and bias, providing clear guidelines for the responsible use of AI in the judiciary. Regulatory bodies or panels should be established to oversee AI implementation, ensuring compliance with these standards and taking corrective action when necessary. Moreover, the integration of AI with traditional judicial processes must be approached thoughtfully. AI should serve as a support tool, enhancing human decision-making rather than replacing it. Pilot projects and case studies from various jurisdictions can provide valuable insights into best practices for creating a hybrid system where AI handles routine tasks while judges retain authority over complex issues. Finally, international collaboration is key to advancing the responsible use of AI in the judiciary. By comparing experiences from different countries, such as the United States, China, and Germany, we can identify common challenges and successful strategies. Collaborative research projects and international conferences can facilitate the exchange of ideas and promote the development of global standards for ethical AI use in the courts.

In conclusion, while AI holds immense promise for revolutionizing judicial systems, its implementation must be guided by a commitment to ethical responsibility and legal oversight. By developing robust frameworks, investing in continuous training for legal professionals, and fostering international collaboration, we can harness the power of AI to create more efficient, transparent, and fair justice systems. The future of justice depends on our ability to balance innovation with the fundamental rights of citizens, ensuring that AI serves as a tool for

empowerment and equity in the pursuit of justice.

References

- American Bar Association. (n.d.). Tech Report. American Bar Association. Retrieved February 2025, from https://www.americanbar.org/groups/law_practice/resources/tech-report/
- Angwin, J., Larson, J., Mattu, S., & Kirchner, L. (2016). Machine Bias. ProPublica. Retrieved from <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>
- CMS Expert Guide. (n.d.). Digital Litigation in Germany. CMS. Retrieved February 2025, from <https://cms.law/en/int/expert-guides/cms-expert-guide-to-digital-litigation/germany>
- Global Legal Post. (2024). Chief Justice Tells ‘Lukewarm’ Legal Profession to Step Up on Legal Tech. Global Legal Post. Retrieved February 2025, from <https://www.globallegalpost.com/news/chief-justice-tells-39lukewarm39-legal-profession-to-step-up-on-legal-tech-87104303>
- Gubko, V., Novogonskaya, M., Stepanov, P., & Yundina, M. (n.d.). AI and Administration of Justice in Russia. [PDF]. Retrieved February 2025, from <https://www.penal.org/sites/default/files/files/A-07-23.pdf>
- Jadval2.sud.uz. (n.d.). Retrieved February 2025, from <https://jadval2.sud.uz/>
- Jin, A., & Salehi, N. (2024). (Beyond) Reasonable Doubt: Challenges that Public Defenders Face in Scrutinizing AI in Court. arXiv preprint arXiv:2403.13004. Retrieved February 2025, from <https://arxiv.org/abs/2403.13004>
- Kapoor, S., Henderson, P., & Narayanan, A. (2024). Promises and pitfalls of artificial intelligence for legal applications. arXiv preprint arXiv:2402.01656. Retrieved February 2025, from <https://arxiv.org/abs/2402.01656>
- Lai, J., Gan, W., Wu, J., Qi, Z., & Yu, P. S. (2023). Large Language Models in Law: A Survey. arXiv preprint arXiv:2312.03718. Retrieved February 2025, from <https://arxiv.org/abs/2312.03718>
- Law.com. (2020). The United States of Risk Assessment: The Machines Influencing Criminal Justice Decisions. Law.com Legaltech News. Retrieved February 2025, from <https://www.law.com/legaltechnews/2020/07/13/the-united-states-of-risk-assessment-the-machines-influencing-criminal-justice-decisions/>
- Law Gazette Singapore. (2020). How AI is Transforming the Way Singapore Does Document

Review. Law Gazette Singapore. Retrieved February 2025, from <https://lawgazette.com.sg/practice/practice-support/how-ai-is-transforming-the-way-singapore-does-document-review/>

Lex.uz. (n.d.). Retrieved February 2025, from <https://lex.uz/docs/-111460>

Lexir. (2024). China's Smart Courts Initiative: A Case Study in AI Integration. Lexir. Retrieved February 2025, from <https://lexir.co/2024/09/20/chinas-smart-courts-initiative-a-case-study-in-ai-integration/>

Norton Rose Fulbright. (n.d.). Digitalisation of Civil Proceedings in Germany. Norton Rose Fulbright. Retrieved February 2025, from <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/3bc3c34a/digitalisation-of-civil-proceedings-in-germany>

ProPublica. (2016, May 23). Machine Bias: There's Software Used Across the Country to Predict Future Criminals. And it's Biased Against Blacks. ProPublica. Retrieved February 2025, from <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>

Russell, S. J., & Norvig, P. (2010). Artificial Intelligence: A Modern Approach (3rd ed.). Prentice Hall.

Self, A. D., et al. (2017). Fairness and Abstraction in Sociotechnical Systems. In Proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency.

Shi, C., Sourdin, T., & Li, B. (2021). The Smart Court – A New Pathway to Justice in China? International Journal for Court Administration. Retrieved February 2025, from SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3778345>

South China Morning Post. (n.d.). China's Courts Use Data Analytics and Blockchain Evidence. South China Morning Post. Retrieved February 2025, from <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3124815/chinas-courts-use-data-analytics-and-blockchainevidence>

Surden, H. (2019). Artificial Intelligence and Law: An Overview. Georgia State University Law Review. Retrieved February 2025, from <https://gsulawreview.org>

Susskind, R. (2019). Online Courts and the Future of Justice. Oxford University Press.

Welt. (n.d.). Überlastete Gerichte: Hamburger Justiz will Einsatz von KI testen. Welt. Retrieved February 2025, from <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article254029898/Ueberlastete->

Gerichte-Hamburger-Justiz-will-Einsatz-von-KI-testen.html

World Economic Forum. (2020). Blockchain Government Transparency Report. Retrieved February 2025, from https://www3.weforum.org/docs/WEF_Blockchain_Government_Transparency_Report.pdf

World Justice Project. (n.d.). Insights on the Rule of Law Index. World Justice Project. Retrieved February 2025, from <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/insights>

Contact adress

Abbosbek Ochilboev,

PhD student,

Károli Gáspár University of the Reformed Church in Hungary.

Email: aochilboev@gmail.com

ŠIKANÓZNY VÝKON PRÁVA NA INFORMÁCIE

CHICANERY EXERCISE OF THE RIGHT TO INFORMATION

Anna KUČEROVÁ

Abstract

The paper is focused on analysis of the institute of abuse of the right to information, specifically the phenomenon of chicanery exercise of the right to information. It discusses the characteristic features of chicanery requests for access to information. Based on the conducted analysis of the characteristic features, the interpretation is further focused on the procedure to be followed by the obliged persons when encountering abuse of the right to information. Another key topic is the amendment to the Info Law introducing a legally vague concept through which obliged persons are empowered to charge requesters for extraordinarily extensive information searches. The paper highlights the lack of precise criteria and the potential risks of arbitrary interpretation by obliged persons.

Key words: *chicanery, right to information, abuse of law, obligated person*

Úvod

Právo na informácie predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti a tvorí imanentnú súčasť právnych poriadkov demokratických štátov (Dobrovodský a Košičiarová 2015). Slovenská republika prijatím zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „infozákon“), realizovala ústavne garantované právo na informácie vymedzené v čl. 26 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava“) a ustanovila pravidlo „čo nie je tajné, je verejné“, čím sa presadil princíp otvorenosti verejnej správy (Wilfling 2012). Práve otvorenosť a prístupnosť minimalizuje priestor pre korupciu a zároveň buduje silnejší vzťahový aspekt medzi občanmi a štátom. Ústavné právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie je Ústavou garantované bez akéhokoľvek osobného obmedzenia a vzťahuje sa na všetky fyzické a právnické osoby,

v dôsledku čoho prispieva k zabezpečeniu transparentnosti verejnej správy a poskytuje občanom možnosť aktívnej participácie na kontrole činnosti orgánov verejnej správy.

Predmetná právna úprava ustanovuje povinnosť orgánov verejnej správy zabezpečiť prístup verejnosti ku všetkým informáciám, ktorými disponujú, s výnimkou tých informácií, ktoré požívajú ochranu, a ktoré sú *expressis verbis* vylúčené na základe príslušných ustanovení infozákona (Lubovský 2019). Z ustanovení infozákona je zrejmé, že zákonodarca sa snažil vytvoriť čo najširšie spektrum pre sprístupnenie informácií o verejnej správe s cieľom ich jednoduchého a rýchleho získania bez zvýšenej formálnosti. V praxi sa častokrát povinné osoby stretávajú so zneužívaním práva na informácie zo strany žiadateľov, jedná sa o nežiadúci fenomén označovaný ako šikanózný výkon práva na informácie. Šikanózne správanie žiadateľov sleduje iný účel než získanie relevantných informácií (Vozár 2020).

1 Zneužitie práva na informácie

Zákaz zneužitia práva vychádza z čl. 1 ods. 1 Ústavy, ktorá okrem iného hovorí, že Slovenská republika je demokratický a právny štát. *„Zneužitie práva (abusus iuris) býva vo všeobecnosti definované ako konanie zdanlivo dovolené, ktorým má byť dosiahnutý výsledok nedovolený, pričom osobitným druhom zneužitia práva je šikanózný výkon práva, spočívajúci vo výkone práva so zámerom spôsobiť inému neprimeranú ujmu.“* (uznesenie Ústavného súdu ČR, IV. ÚS 4257/16 zo dňa 05.12.2017). Infozákon neustanovuje legálnu definíciu inštitútu zneužitia práva na informácie, táto definícia absentuje v slovenskom právnom poriadku. Hoci nie je výslovne upravený, tento inštitút vychádza z ústavných princípov a je potvrdený judikatúrou najvyšších súdnych orgánov Slovenskej republiky (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4Svk/44/2022 zo dňa 14. decembra 2023).

Pri uplatňovaní práva na informácie predstavuje šikanózne konanie prakticky jediný spôsob, akým môže dôjsť k zneužitiu tohto práva (Vozár 2020). Rastúca tendencia šikanózneho výkonu práva na informácie priam vyvoláva potrebu zakotvenia princípu zákazu zneužitia práva do infozákona. Prelomovým rozhodnutím sa stal rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“), sp. zn. 3Sži/4/2014 zo dňa 12.03.2014, ktorý výslovne uznal možnosť aplikácie princípu zákazu zneužitia práva pri posudzovaní jednotlivých žiadostí o informácie, kde konštatoval: *„Zneužitie práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou, kedy v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie nie je reálny záujem získať informáciu.“*

2 Šikanózný výkon práva na informácie

K šikanóznemu výkonu práva na informácie dochádza, keď je právo využívané spôsobom, ktorý je v rozpore s cieľom zákonnej právnej úpravy. Subjekt vykonáva svoje verejné subjektívne právo nad rámec jeho obsahu, čo predstavuje svojvoľné uplatňovanie práva (Baricová 2018). Ide o prípady, kedy žiadateľ síce postupuje formálnym spôsobom v súlade s právnou úpravou, avšak nemá skutočný záujem získať informáciu, jeho úmyslom je spôsobenie ujmy povinnej osobe. Nie je pritom podstatné, či zámerom žiadateľa je zosmiešniť, sťažiť alebo ochromiť výkon povinnej osoby. Zvyčajne žiadateľ koná spôsobom, ktorý objektívne nasvedčuje, že jeho primárnym zámerom nie je rýchle a účinné sprístupnenie informácie, ale výlučne zaťaženie, resp. šikanovanie povinnej osoby. Žiadateľ nechce získať či dosiahnuť výhodu, naopak chce spôsobiť maliciózny následok.

Z hľadiska právnej teórie takéto konanie nie je protiprávnym, vzhľadom na skutočnosť, že žiadateľ neporušuje žiadnu zákonnú povinnosť, len využíva svoje právo na informácie, ktoré mu je garantované (Vozár 2020). Tento fenomén predstavuje výzvu pre povinné osoby, jeho identifikácia je dôležitá pre efektívne fungovanie.

2.1 Charakteristické znaky šikanózných žiadostí o sprístupnenie informácie

Šikanózne žiadosti o sprístupnenie informácií je možné identifikovať prostredníctvom viacerých charakteristických znakov. Typickým charakteristickým znakom sú žiadosti požadujúce poskytnutie veľkého spektra informácií bez konkrétnej špecifikácie a akéhokoľvek súvisu medzi jednotlivými žiadosťami. Ide o obštrukčné konanie, pri ktorom nie je dôležité sprístupnenie informácie, ale administratívne zaťaženie zamestnancov orgánov verejnej správy (Dobrovodský 2014). Tento jav je označovaný ako **informačný filibustering**. Konanie žiadateľa sa povahou a mierou intenzity líši od bežného výkonu práva na informácie, ktoré je typické u iných žiadateľov v analogickom časovom období. V takýchto prípadoch žiadateľ neštandardne formuluje svoje požiadavky všeobecným spôsobom typu "všetky dokumenty" alebo "kompletná dokumentácia", čím cielene paralyzuje chod fungovania a pracovnú vyťaženosť povinných osôb. Informačný filibustering sa prejavuje aj spôsobom podávania veľkého počtu jednotlivých žiadostí s menším rozsahom požadovaných informácií v krátkych časových intervaloch. Avšak pozor, kvantita samostatných žiadostí automaticky neindikuje šikanózný výkon práva na informácie. Na posúdenie, či žiadateľ napĺňa znaky informačného filibusteringu, je potrebné vyhodnotiť všetky relevantné okolnosti, pretože samotný počet podaných žiadostí nemožno označiť ako za jediný determinujúci faktor na konštatovanie obštrukčného správania žiadateľa (Dobrovodský 2014).

Zjavne obsahovo **nezmyselná** žiadosť je taktiež jedným z prejavov šikanózneho výkonu práva na informácie. Za nezmyselnú považujeme takú žiadosť, ktorá požaduje sprístupnenie informácií, ktoré z právneho ani faktického hľadiska nemôžu byť v dispozičnej sfére žiadnej povinnej osoby, nielen tej, ktorej bola žiadosť adresovaná (Vozár 2020). Hoci zákonná právna úprava explicitne nezakazuje podávanie nezmyselných žiadostí, je potrebné ich posudzovať v kontexte účelu infozákona. Pre žiadosti s nezmyselným obsahom je charakteristický hanlivý obsah či formulácia žartovným spôsobom. Cieľom žiadateľa je poškodiť reputáciu povinnej osoby, či prípade uraziť zamestnanca povinnej osoby a podobne.

Významným aspektom spomínanej problematiky je aj zneužívanie bezplatnosti poskytovania informácií. Podľa ust. § 21 ods. 1 infozákona sa informácie sprístupňujú **bezodplatne**, avšak zákon pripúšťa výnimku, kedy možno požadovať úhradu, avšak výška úhrady nesmie prekročiť výšku materiálnych nákladov spojených so zhotovením kópií, so zadovážením technických nosičov a s odoslaním informácie žiadateľovi. Z dôvodu zabezpečenia dostupnosti práva na informácie zákonodarca ustanovil presné obmedzenie týkajúce sa úhrady, iba na materiálne zabezpečenie tohto práva. Absencia poplatkov má určitým spôsobom zabezpečiť prístup k informáciám pre širokú verejnosť, no častokrát vyvoláva v žiadateľoch pocit moci bez akejkoľvek brzdy. Inštitút bezplatnosti sprístupnenia informácie musí byť vykonávaný v takej miere, ktorá zohľadňuje personálne, technické a organizačné možnosti povinných osôb, nemal by byť vykladaný a aplikovaný v zmysle zneužívania. Zo strany zákonodarcu prišlo k prijatiu kritizovaného spoplatnenia za mimoriadne rozsiahle vyhľadávania informácií, a to prostredníctvom novely účinnej od 01.03.2025, ktorá podľa dôvodovej správy reaguje na šikanózny výkon práva na informácie. Samotnej novele sa venujeme nižšie v rámci príspevku.

Ďalším špecifickým identifikátorom je požadovanie **prevádzkových informácií**, ktoré spravidla priamo nesúvisia s vymedzenou kompetenciou povinnej osoby, avšak na ich získanie je potrebné vynaložiť zvýšené úsilie a mimoriadne náročnú činnosť. Analýzou žiadostí obsahujúcich tento typ informácie, ktorá sa týka vnútornej činnosti organizácie, dochádza k odhaľovaniu primárneho účelu, ktorým je nadmerné administratívne zaťaženie povinného subjektu. Predmetný typ informácií paralyzuje bežný chod inštitúcií, či spôsobuje permanentnú vyťaženosť. Avšak je potrebné poukázať na zákonnú právnu úpravu, ktorá upravuje právny základ nároku žiadateľa na sprístupnenie prevádzkových informácií v prípade, ak ich má k dispozícii. V tejto spojitosti dávame do pozornosti kritizovaný rozsudok NS SR sp. zn. 3SŽi/4/2014 zo dňa 12.03.2014, podľa ktorého „*povinnosť sprístupniť informácie podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o slobode*

informácií“) sa nevzťahuje na prevádzkové, vnútorné informácie orgánov verejnej správy, ktoré nemajú priamy dopad na verejnosť a nesúvisia s rozhodovacou činnosťou v zverenom úseku štátnej správy“. S daným právnym názorom **nemožno súhlasiť**, dôsledkom zúženia informačnej povinnosti v zmysle rozsudku NS SR je vylúčenie podstatného množstva informácií z pôsobnosti zákonnej právnej úpravy či obmedzenie verejnej kontroly iba na rozhodovaciu činnosť. Práve prostredníctvom sprístupnenia prevádzkových informácií má verejnosť možnosť sa oboznámiť ako hospodári povinná osoba s verejnými financiami. Výklad NS SR sp. zn. 3SŽi/4/2014 zo dňa 12.03.2014 **odporuje** nálezu Ústavného súdu SR, I. ÚS 236/06 zo dňa 06.06.2007, v rámci ktorého Ústavný súd Slovenskej republiky konštatuje, že „všetky povinné osoby vyplývajúce z ustanovenia § 2 ods. 1, 2 a 3 zákona o slobode informácií majú v zásade *ratione materiae* plnú informačnú povinnosť v rozsahu svojej činnosti. Iba v prípade právnických a fyzických osôb, ktorým zákon zveril právomoc rozhodovať v oblasti verejnej správy je rozsah informačnej povinnosti týchto subjektov vymedzený *ratione materiae* tak, že sa týka iba ich rozhodovacej činnosti, no nie celej časti“. NS SR zvolil neprípustnú interpretáciu, čím sa odchyľil od relevantného zákonného ustanovenia a poprel účel ako aj význam samotného zákonného ustanovenia (Dobrovodský 2014).

Je legitímne pri posudzovaní žiadostí o prevádzkové informácie zohľadňovať ich charakter, rozsah a náročnosť ich získavania. Ak by žiadateľ požadoval prevádzkové informácie v neprimeranom rozsahu, čo by vyžadovalo vynaloženie mimoriadneho úsilia a ochromilo by bežný chod inštitúcie, je žiadúce vyhodnotiť, či sa nejedná o zneužitie práva.

2.2 Postup povinnej osoby po vyhodnotení žiadosti ako zjavne šikanóznej

Posúdenie žiadosti ako šikanóznej nie je jednoduché, povinným osobám napomáhajú objektívne a subjektívne kritéria, ktorých kumulácia je nevyhnutná pre posúdenie žiadosti ako šikanóznej (Lubovský, 2019). V rámci každej individuálnej žiadosti je potrebné preskúmať objektívne kritérium, či konanie žiadateľa korešponduje s účelom infozákona. Pri subjektívnom kritériu sa skúma vôľová zložka žiadateľa konať v rozpore s účelom infozákona. Zákonodarca predpokladal, že žiadateľ bude využívať subjektívne verejné právo s vážnosťou vlastnej vôle. Podľa rozsudku NS SR sp. zn. 3SŽi/4/2014 zo dňa 12.03.2014: „Existenciu tohto reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa je nevyhnutné odlišovať od formalizovaného právneho záujmu na poskytnutí informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukazovať.“.

Špecifickým aspektom riešenej problematiky je skutočnosť, že infozákon síce ustanovuje právo na informácie, no neobsahuje explicitný postup či inštrukcie v prípadoch

evidentného šikanózneho výkonu práva na informácie. Zákonodarca predpokladá v dobromysel'né uplatňovanie práva na informácie, čomu nie je vždy tak. Túto medzeru vyplňa ustálená judikatúra, ktorá poukazuje na postup, ako by sa povinná osoba mala vysporiadať so žiadosťou šikanózneho charakteru. Prelomovým v tejto problematike postupu povinných osôb so šikanóznymi žiadosťami sa stal rozsudok NS SR sp. zn. 3SŽi/4/2014 zo dňa 12.03.2014, ktorý potvrdil, že zneužitie práva je legitímnym dôvodom na **odmietnutie** sprístupnenia informácie.

Následkom podávania šikanózných žiadostí je podľa judikatúry nesprístupnenie informácie. Podľa ust. § 18 ods. 2 infozákona vydá povinná osoba písomné rozhodnutie o nesprístupnení informácie. Do úvahy prichádza taktiež inštitút tzv. fiktívneho rozhodnutia o nesprístupnení podľa ust. § 18 ods. 3 infozákona. Tento inštitút upravuje situáciu, kedy žiadosť nebola vybavená v zákonom stanovenej lehote, na základe čoho je možné predpokladať, že požadovanú informáciu odmieta povinná osoba sprístupniť. Teda automaticky po uplynutí lehoty na vybavenie žiadosti vzniká tzv. fikcia zamietavého rozhodnutia. V týchto prípadoch zákonná právna úprava priznáva žiadateľovi právo na podanie riadneho opravného prostriedku.

Nesprístupnenie informácií je nutné chápať ako riešenie *ultima ratio*, ktorý musí byť náležite odôvodnený (Lubovský 2019). Povinná osoba v takomto prípade nesie dôkazné bremeno, kedy je povinná preukázať, že konania žiadateľa je v rozpore s legitímnym zámerom zákona. Skutočnosť, že zo strany žiadateľa bol podaný veľký počet žiadostí o sprístupnenie informácie nie je samo o sebe dôvod na odmietnutie žiadosti, na aplikáciu inštitútu zneužitia práva musí byť prítomných niekoľko indícií či dôkazov (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1SŽik/3/2019 zo dňa 28.04.2020). Vždy je potrebné skúmať frekvenciu, sériovosť a stereotyp jednotlivo každej žiadosti a všetkých v ich vzájomnej súvislosti.

Na porovnanie, Česká republika, ktorá prostredníctvom „veľkej“ novely z. č. 241/2022 Sb., **upravila postup** povinnej osoby v prípade, ak sa v jej sfére nachádza žiadosť o sprístupnenie informácie s jasne šikanóznym charakterom. Na základe vyššie uvedenej novely sa do českej právnej úpravy ustanovil postup, ktorý do toho času vyplňala judikatúra. Česká republika pristúpila k tomuto kroku práve z dôvodu, že počas covidovej pandémie vznikla iniciatíva „Zlatého špendlíku“, ktorý vyzýval k zahľteniu krajských hygienických staníc, v dôsledku čoho mali ostať tieto orgány paralyzované vo svojej činnosti. Prostredníctvom iniciatívy dochádzalo k vyzývaniu verejnosti na podávanie žiadostí o sprístupnenie informácií súvisiacich s vykonávanými kontrolami ohľadne dodržiavania

protipandemických opatrení. Táto iniciatíva je označovaná v Českej republike za jednu z najväčších demonštrácií zneužitia práva na informácie.

3. Novela infozákona – spoplatnenie šikanózných žiadostí

Novela infozákona vykonaná zákonom č. 401/2024 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, účinná od 01.03.2025 reaguje z pohľadu zákonodarcu na dlhodobé problémy šikanózneho výkonu práva na informácie zo strany žiadateľov, kedy orgány verejnej správy čelia žiadostiam, ktorých obsahová stránka odporuje účelu infozákona a spôsobuje administratívnu záťaž. V dôsledku novely sa v ust. § 21 ods. 1 infozákona za prvú vetu vkladá nová druhá veta, ktorá znie: „*Povinná osoba môže požadovať aj úhradu účelne vynaložených nákladov za **mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií.***“.

Z obsahu dôvodovej správy je zrejme, že zákonodarca chce zaviesť mechanizmus prostredníctvom, ktorého odbremení povinné osoby od žiadostí vyznačujúcich sa šikanóznym charakterom, t. j. zahlcujúce alebo nadmerne rozsiahle žiadosti, a naopak zaťaží žiadateľa povinnosťou uhradiť poplatok spojený s mimoriadne rozsiahlym vyhľadávaním informácií. Predkladatelia novely poukazujú na súčasný systém, v ktorom musia povinné osoby poskytovať informácie bezodplatne, čo určitým spôsobom vedie k neefektívnemu využívaniu verejných zdrojov.

V boji so zneužívaním práva na informácie dáva zákonodarca možnosť povinným osobám spoplatniť žiadateľa za tzv. mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií. Avšak zákonná právna úprava neustanovuje bližšiu špecifikáciu pojmu mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií, teda povinné osoby budú nútené zhodnotiť v rámci každej individuálnej žiadosti aj možnosť aplikácie tohto inštitútu. Jednak z pohľadu, či ide o rozsiahle vyhľadávanie informácií a následne z pohľadu stupňa mimoriadnosti. Tento pojem vyvoláva pochybnosti v prístupe verejnosti k informáciám a vytvára priestor pre svojvôľu zo strán povinných osôb. Podľa Košičiarovej: „*Právna úprava by totiž mala podporovať čo najširší prístup k informáciám a poplatková povinnosť by nemala žiadateľa nepriamo odrádzať v praxi od realizácie jeho práva (napríklad z finančných dôvodov).*“.

Avšak okrem zaťaženia žiadateľa poplatkovou povinnosťou, zaťaží samotné povinné osoby proces posudzovania jednotlivých žiadostí o sprístupnenie informácií v súlade s novozavedeným pojmom. Ak sa povinná osoba rozhodne pre aplikáciu vyššie uvedeného inštitútu vznikne jej následne povinnosť písomne oznámiť žiadateľovi túto skutočnosť s

odôvodnením na základe akých parametrov bol aplikovaný, ako aj samotný spôsob vyčíslenia výšky poplatku a jeho výšku, čo môže spôsobiť administratívnu záťaž pre povinné osoby.

Z dôvodovej správy je zrejmé, že prekladateľov návrhu zákona inšpirovala česká právna úprava, ktorú označili za efektívnu vo vzťahu k zneužívaniu účelu infozákona. Je však potrebné zdôrazniť, že česká právna úprava má vyššie uvedenú problematiku detailnejšie prepracovanú.

Zastávame názor, že vyššie spomínaný nový inštitút zavádza potencionálne problematický legislatívny mechanizmus, ktorý sa na jednej strane snaží odbremeniť povinné osoby od šikanózných žiadostí, na strane druhej zaťaží povinné osoby ďalšou administratívnou činnosťou. Je potrebné uviesť, že novela infozákona značne odporuje ústavou garantovanému právu na informácie, a to z dôvodu obmedzenia verejnosti na prístup k informáciám nejasným spoplatnením zo strany štátnych úradníkov, ktorým je priamo vytvorený priestor pre aplikáciu svojvôle. Ústava síce nezaručuje bezplatný prístup k informáciám, avšak súčasná právna úprava v infozákonu upravuje presné pravidlá pre spoplatnenie. Je možné spoplatniť žiadateľov iba, čo sa týka materiálnych nákladov a to v prísne stanovených limitoch. Novelizácia mení charakter úhrad, problémom sú najmä absentujúce kritéria pre výpočet týchto nákladov. Až samotná aplikácia v dobrej praxi ukáže jej efektívnosť tejto novely.

Záver

Na záver sumarizujeme, že šikanózný výkon práva na informácie je závažný problém, ktorý významne ovplyvňuje efektívne fungovanie orgánov verejnej správy. Hoci v slovenskom právnom poriadku absentuje legálna definícia pojmu zneužitie práva na informácie, jeho existencia je potvrdená ústavnými princípmi a judikatúrou najvyšších súdnych orgánov. Ako nástroj v boji proti zjavnému zneužitiu práva prináša zákonodarca prostredníctvom novely infozákona inštitút spoplatnenia mimoriadne rozsiahleho vyhľadávania informácií povinnou osobou. Jedná sa o kritizovanú novelu infozákona, ktorá bola vetovaná prezidentom, avšak jeho veto bolo parlamentom prelomené. Absencia hraničných kritérií pre aplikáciu tohto inštitútu má tendenciu viesť k svojvoľnému konaniu povinných osôb a paradoxne spôsobiť administratívnu záťaž. Overenie efektívnosti samotnej novely infozákona bude možné až po jej zavedení do praxe.

Zdôrazňujeme, že povinné osoby čelia náročným situáciám, keď sa do ich dispozičnej sféry dostane žiadosť so znakmi šikanózneho charakteru. V rámci príspevku sme poukázali na jednotlivé charakteristické znaky, ktoré avšak nie vždy indikujú záver, že sa jedná o zjavné zneužitie práva na informácie. Pre správne posúdenie je nevyhnutná prítomnosť objektívnych

a subjektívnych kritérií, pričom samotný počet podaných žiadostí, či náročnosť ich spracovania nemožno považovať za jediné determinujúce kritéria.

Domnievame sa, že tento dlhotrvajúci problém vyrieši až nájdenie rovnováhy medzi ochranou povinných osôb pred šikanóznymi žiadosťami a transparentným prístupom k informáciám.

Zoznam bibliografických odkazov

BARICOVÁ, Jana. 2018. *Správny súdny poriadok: komentár*. Praha: C. H. Beck. Veľké komentáre. ISBN 9788074006784.

DOBROVODSKÝ, Róbert. 2014. Vybrané otázky aplikácie zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. In: *Verejná správa, právny štát a ochrana základných ľudských práv a slobôd: zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: medzinárodná vedecká konverencia 26. september 2014*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, s. 37-54. ISBN 9788374907835.

DOBROVODSKÝ, Róbert. a KOŠIČIAROVÁ, Soňa. *Právo na informácie*. Kraków: Spolok Slovákov v Poľsku, 2015. ISBN 9788374909150.

LUBOVSKÝ, Zbyněk. Zneužití práva na informace. *Správní právo*. 2019, roč. 52, č. 6, s. 328-341. ISSN 0139-6005.

VOZÁR, Imrich. 2020. *Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie*. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana. ISBN 9788089805075.

WILFLING, Peter. 2012. *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám: komentár : problémy z praxe : rozhodnutia súdov*. Pezinok: VIA IURIS - Centrum pre práva občana. ISBN 978-80-970686-4-6.

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

Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Dôvodová správa k Návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Adama Lučanského, Milana Garaja, Andreja Danku a Rudolfa Huliaka na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa 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. [online]. [cit. 16-01-2025] Dostupné na:

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=547971>

Nález Ústavného súdu SR, I. ÚS 236/06 zo dňa 06.06.2007.

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 3Sž/4/2014 zo dňa 12.03.2014.

Uznesenie Ústavného súdu ČR, IV. ÚS 4257/16 zo dňa 05.12.2017.

Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 1Sžik/3/2019 zo dňa 28.04.2020.

Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 4Svk/44/2022 zo dňa 14. decembra 2023.

Kontaktná adresa

Mgr. Anna Kučerová

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie č. 6, 811 02 Bratislava

Slovenská republika

anna.kucerova@flaw.uniba.sk

SPRÁVNE KONANIE VS. SÚDNE PRESKÚMAVANIE ROZHODNUTÍ SPRÁVNÝCH ORGÁNOV

ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS VS. JUDICIAL REVIEW OF DECISIONS OF ADMINISTRATIVE AUTHORITIES

Tony TESLA

Abstract

Administrative authorities can act only based on the Constitution, within its limits, and in the manner prescribed by law, as stipulated in Article 2(2) of the Constitution of the Slovak Republic. When deciding on the rights and obligations of individuals, these authorities must adhere to legal rules to fulfill their constitutional duty. The Administrative Procedure Code (Act No. 71/1967 Coll.) provides a general framework for these rules, outlining the powers of administrative authorities, including state authorities, local self-governments, and other entities authorized to make legally binding decisions. Administrative proceedings may begin at the initiative of either the concerned party or the administrative authorities themselves. They must be conducted efficiently, with clear deadlines and mechanisms for appeal. Administrative decisions must meet legal, factual, and procedural requirements and may be subject to judicial review, ensuring compliance with the law and the protection of individuals' rights.

Key words: *administrative proceedings, administrative authorities, judicial review*

Úvod

Správne konanie predstavuje neoddeliteľnú súčasť fungovania verejnej správy, pričom jeho hlavným cieľom je zabezpečiť zákonné, transparentné a spravodlivé rozhodovanie o právach a povinnostiach jednotlivcov. V právnom štáte musí byť výkon verejnej moci vždy viazaný zákonom, aby sa predišlo svojvoľnosti a zabezpečila sa ochrana základných práv občanov. Otázkou však zostáva, do akej miery dokáže právna úprava reflektovať realitu a predchádzať možným zneužitiam moci. Právny poriadok síce stanovuje pravidlá konania správnych orgánov, no ich aplikácia v praxi môže vyvolávať viaceré interpretačné otázky. Správny poriadok pritom slúži ako kľúčový právny rámec, ktorý upravuje procesné postupy a zaručuje dodržiavanie zásad právnej istoty a proporcionality. Dôležitou súčasťou správneho

konania je aj možnosť preskúmania rozhodnutí vyššími orgánmi či súdmi, čím sa posilňuje kontrola nad výkonom verejnej správy. Je preto nevyhnutné venovať dostatočnú pozornosť mechanizmom, ktoré zaručujú nielen efektívnosť správneho konania, ale aj jeho súlad s princípmi právneho štátu.

1 Všeobecne o správnom konaní

V zmysle čl. 2 ods. 2 zákona č. 460/1991 Zb. Ústava Slovenskej republiky „*Štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.*”

Štátne orgány rozhodujúce o právach a povinnostiach jednotlivcov sú zaviazané postupovať v súlade s pravidlami správania sa stanovenými zákonom. Len tak môžu naplniť povinnosť uloženú čl. 2 ods. 2 Ústavy SR konať výlučne na základe zákona a v jeho intenciách. Z tohto dôvodu je obzvlášť dôležité poznať kedy štátne (správne) orgány konajú v súlade s týmito pravidlami, aké povinnosti ich viažu, ako aj aké práva a povinnosti sa vzťahujú na jednotlivcov, ktorí sú rozhodnutiami týchto orgánov priamo dotknutí. Všeobecnú úpravu týchto pravidiel upravuje Správny poriadok (zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní).

Ústava v čl. 2 ods. 2 používa termín „štátne orgány“, ktorý pri doslovnom výklade poskytuje orgánom územnej samosprávy príležitosť na únik spod viazanosti touto a nadväzujúcimi normami. Ústava umožňuje preniesť na obec alebo na vyšší územný celok výkon štátnej správy (čl. 71 ods. 2). Doslovný výklad ponúka príležitosť na vyňatie orgánov územnej samosprávy spod príkazu čl. 2 ods. 2 dokonca aj v takom prípade. Pri výklade a uplatnení čl. 2 ods. 2 je opodstatnené uprednostnenie extenzívneho výkladu pred doslovným výkladom. Orgány územnej samosprávy majú uvedené znaky orgánov verejnej moci, boli zriadené preto, aby pôsobili v spoločnosti ako orgány verejnej moci. (Drgonec 2015, s. 6).

„*V právnom štáte právny poriadok nechráni štátnu moc pred občanmi. Právny poriadok v právnom štáte určuje postup orgánov verejnej správy tak, aby neboli porušované práva občanov*“ (II. ÚS 62/1999. Nález zo 14. júla 1999. ZNUÚS 1999, s. 331).

Správny poriadok svoju pôsobnosť definuje v §1, podľa ktorého sa Správny poriadok vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Správne konanie ako rozhodovací proces v oblasti verejnej správy možno v najjednoduchšom ponímaní označiť ako súbor procesných postupov, v ktorých príslušný správny orgán rozhoduje deklaratórnym alebo konštitutívnym rozhodnutím o právach a/alebo povinnostiach účastníka konania. Správne orgány, ako subjekty rozhodujúce o právach,

povinnostiach a právom chránených záujmoch Správny poriadok vymedzuje len druhovo, a to ako *štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.*

1.2 Priebeh správneho konania

1.2.1 Začatie správneho konania

Správne konanie môže začať buď na návrh účastníka konania, alebo z podnetu správneho orgánu (*ex officio*). Konanie na návrh účastníka začína dňom doručenia návrhu správneho orgánu a typicky slúži na zabezpečenie zákonného výkonu práv, napríklad pri stavebnom konaní na získanie stavebného povolenia. Naopak, konanie z podnetu správneho orgánu sa začína dorúčením prvého úkonu účastníkovi a má za cieľ ochranu verejných záujmov, napríklad zákaz činností ohrozujúcich prírodu. V prvom prípade ide o zabezpečenie práv jednotlivca, v druhom o ochranu verejných hodnôt. Správne konanie by malo prebiehať čo najrýchlejšie a hospodárne, pričom všeobecná lehota na rozhodnutie je 30 dní. V zložitých prípadoch ju možno predĺžiť na 60 dní, a ak to nestačí, ďalšie predĺženie schvaľuje nadriadený orgán. Účastník musí byť o predĺžení vopred informovaný aj s dôvodmi predĺženia.

1.2.2 Prerušenie konania

V zákonom stanovených prípadoch môže správny orgán konanie prerušiť, v takom prípade sa prerušuje aj lehota na vydanie rozhodnutia o dobu prerušenia. Prerušenie konania je možné výlučne v nasledovných prípadoch:

ak sa začalo konanie o predbežnej otázke (skutočnosť, o ktorej rozhoduje iný správny orgán a jej vyriešenie je nevyhnutné na vydanie rozhodnutia),

- ak bol účastník konania vyzvaný, aby odstránil nedostatky podania v stanovenej lehote,
- ak účastník konania v konaní nie je zastúpený zákonným zástupcom, ak ho má mať,
- ak sa na tom všetci účastníci konania dohodnú a z dôležitých dôvodov to navrhnú (konanie sa môže prerušiť maximálne na 30 dní),
- ak to stanovuje iný, osobitný zákon.

Ak by správny orgán nedodrжал lehoty Správneho poriadku na vydanie rozhodnutia má účastník konania možnosť upovedomiť nadriadený orgán na nečinnosť. V tomto prípade má tento orgán právomoc rozhodnúť v danej veci sám.

1.2.3 Dokazovanie

Správny orgán má samotné konanie vo vlastnej réžii, pričom proces správneho konania by mal smerovať k čo najpresnejšiemu a úplnému zisteniu skutočného stavu prejednávanej veci. Za týmto účelom si správny orgán zaobstaráva dostatočné množstvo podkladov na rozhodnutie, ktoré môže získať jednak už zo samotného návrhu účastníka konania, ktorý by mal obsahovať potrebné informácie a prípadné prílohy. Ďalej môžu účastníci predkladať dôkazy, pripomienky a vyjadrenia počas priebehu konania. V niektorých prípadoch môže byť nariadené ústne pojednávanie na objasnenie podstatných skutočností. Správny orgán môže tiež vykonať dokazovanie, využívajúc rôzne dokazné prostriedky, ako sú znalecké posudky, miestne ohliadky alebo výpovede svedkov. Hodnotenie dôkazov podľa správneho poriadku vychádza z úvahy správneho orgánu, ktorý hodnotí dôkazy jednotlivo a v súvislosti. Skutočnosti, ktoré sú všeobecne známe alebo známe orgánu z jeho úradnej činnosti, sa nemusia dokazovať.

1.2.4 Doručovanie

Správny poriadok upravuje jednotlivé spôsoby doručovania; za akých podmienok je možné doručovať verejnou vyhláškou, ktoré písomnosti musia byť doručené do vlastných rúk účastníka konania, ako aj postupy v prípade ak je adresát nezastihnutý alebo písomnosť neprevezme. Opodstatnenosť poznania pravidiel doručovania nachádzame v plynutí lehôt, pretože tie sa počítajú odo dňa kedy došlo k doručeniu písomnosti.

1.2.5 Rozhodnutie ako výsledok správneho konania

Výsledkom správneho konania je vydanie rozhodnutia, ku ktorému správny orgán v priebehu konania dospeje, a ktorým toto konanie končí. Toto rozhodnutie by malo verne odrážať priebeh konania a logicky z neho vyplývať, pričom musí spĺňať základné požiadavky stanovené Správnym poriadkom, a to:

- zákonnosť – rozhodnutie musí byť v súlade s platnými zákonmi a právnymi predpismi,
- vecná správnosť – musí vychádzať z dôkladne a spoľahlivo zistených skutočností,
- formálna správnosť – musí obsahovať všetky náležitosti predpísané správnym poriadkom,
- príslušnosť orgánu – rozhodnutie môže vydať iba správny orgán, ktorý má na to zákonom stanovenú právomoc.

Každé rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o opravnom prostriedku, pokiaľ správny poriadok neurčuje výnimky. Tieto časti spoločne tvoria komplexné rozhodnutie. Po vydaní rozhodnutia toto nadobúda právoplatnosť, ak proti nemu nie je možné podať riadny opravný prostriedok alebo ak už boli všetky riadne opravné prostriedky

vyčerpané. Právoplatné rozhodnutie je záväzné a vykonateľné, pričom má právnu silu definitívne upravovať práva a povinnosti účastníkov konania.

1.3 Preskúmanie rozhodnutia v rámci dvojinstančného konania

Správne konanie je vo svojej podstate dvojinstančné, čo znamená, že účastník konania má možnosť podať odvolanie proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu. V správnom konaní je možné využiť aj tzv. mimoriadne opravné prostriedky, za splnenia zákonných predpokladov. Ide o obnovu konania, preskúmavanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania a preskúmavanie rozhodnutia vydaného v správnom konaní súdom.

Odvolanie je dôležitým právnym nástrojom, ktorý umožňuje účastníkom konania žiadať o opätovné preskúmanie veci, a tým zabezpečuje ochranu ich práv a oprávnených záujmov. O odvolaní rozhoduje druhostupňový správny orgán, ktorý má právomoc rozhodnutie prvého stupňa potvrdiť, zmeniť alebo zrušiť. V prípade, že účastník konania nie je spokojný ani s rozhodnutím druhostupňového orgánu, môže zvážiť ďalší krok – podanie návrhu na súdne preskúmanie správneho rozhodnutia.

1.4 Súdne preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov

Súdne preskúmanie predstavuje mimoriadny opravný prostriedok, ktorý umožňuje kontrolu zákonnosti správnych rozhodnutí nezávislým súdom. Tento proces sa realizuje prostredníctvom správneho súdnictva, kde sudy skúmajú, či rozhodnutie správneho orgánu neporušuje právne predpisy a či bolo vydané v súlade s princípmi zákonnosti a spravodlivosti.

Účastník konania môže podať správnu žalobu na príslušný správny súd, ak sa domnieva, že rozhodnutie správneho orgánu je nezákonné alebo nesprávne. Žalobu je možné podať aj v prípade, ak je správny orgán nečinný a žiadať, aby súd konštatoval, že správny orgán je povinný v danej veci konať. Lehota na podanie žaloby sú dva mesiace od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia a žalobca musí byť v konaní zastúpený advokátom. Súdom môže rozhodnutie správneho orgánu zrušiť, prípadne ho vrátiť na nové konanie, čím zabezpečuje ďalšiu úroveň ochrany práv účastníkov správneho konania. Ústava Slovenskej republiky vo svojom článku 46 ods. 2 zaručuje každému, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, že sa môže „*obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.*“

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok zabezpečuje toto právo v prípade správneho konania, a teda ochrany práv voči rozhodnutiam správnych orgánov: „*Každý, kto*

tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.”

Správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutých rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy, teda orgánov inej ako súdnej sústavy (porov. IV. ÚS 127/2012).

1.4.1 Rozhodnutia a opatrenia správneho orgánu ako akty práva podliehajúce súdnemu prieskumu

Správny súdny poriadok zreteľne vymedzuje v §3 ods. 1 písm b) a c) aké rozhodnutia alebo opatrenia sú súdom preskúmateľné. Za rozhodnutie orgánu verejnej správy označuje *“správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka”*, opatrenie orgánu verejnej správy správny definuje ako *“akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté”*. Pozitívne a negatívne vymedzenie právomoci správnych súdov nájdeme v §6 a §7 Správneho súdneho poriadku. Ustanovenie §7 negatívne vymedzuje právomoc správnych súdov, teda stanovuje, čo nepreskúmajú. Tento výpočet nie je úplný a nadväzuje na pozitívne vymedzenie právomoci v §6. Negatívne vymedzenie sa musí odvíjať od pozitívneho vyjadrenia a byť jeho zrkadlovým odrazom. Preto je potrebné opäť sa zaoberať právomocou správnych súdov, ktorá je v §6 ods. 1 vymedzená prostredníctvom:

- 1. predmetu prieskumu,**
- 2. skúmanej otázky.**

Predmetom prieskumu sú rozhodnutia, opatrenia, iné zásahy, nečinnosť orgánov verejnej správy a ďalšie zákonom ustanovené veci týkajúce sa činnosti orgánov verejnej správy. Všetky tieto predmety majú spoločné, že sú výsledkom konania alebo nekonania orgánov verejnej správy pri výkone verejnej správy. Z toho vyplýva, že správne súdy nepreskúmajú právne a iné akty subjektov, ktoré nie sú orgánmi verejnej správy, ani právne akty orgánov

verejnej správy, ktoré nevychádzajú z výkonu verejnej správy a neobsahujú vrchnostenský vzťah medzi orgánom verejnej správy a adresátom aktu.

Správny súd skúma pri predmete prieskumu jeho zákonnosť, teda rozhoduje, či rozhodnutím, opatrením, iným zásahom orgánu verejnej správy došlo k porušeniu zákona alebo iného všeobecne záväzného predpisu, či je orgán verejnej správy v nezákonnej nečinnosti alebo či existujú iné otázky súvisiace so zákonnosťou jeho činnosti. „zákonnosť“ znamená súlad predmetu prieskumu s objektívnym právom, pričom sa rozlišuje medzi skúmaním súladu s:

- procesnoprávnymi normami,
- hmotnoprávnymi normami.

a) Nezákonnosť spôsobená rozporom s procesnoprávnymi normami môže byť založená na:

- absencii príslušnosti orgánu verejnej správy,
- nezákonne obsadenom orgáne verejnej správy,
- nedodržaní zákonom ustanoveného postupu v administratívnom konaní,
- nedodržaní zákonom ustanovenej formy správneho aktu.

b) Nezákonnosť spôsobená rozporom s hmotnoprávnymi normami je založená na chybnnej interpretácii hmotnoprávných predpisov. Z hľadiska správneho súdu je však prieskum zákonnosti v tomto smere obmedzený vo viacerých aspektoch týkajúcich sa

- právnej otázky,
- správnej úvahy,
- účelnosti, hospodárnosti a vhodnosti (Fečík 2018, s. 119)

K povahe formálneho oznámenia správneho orgánu a možnosti jeho súdneho prieskumu

Najrozšírenejšou správnu žalobou je všeobecná správna žaloba, ktorú upravuje Správny súdny poriadok v ustanoveniach §177 a nasl., a v rámci ktorej sa preskúmajú meritórne a konečné rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy, ako aj rozhodnutia a opatrenia vydávané počas administratívneho konania, za predpokladu že Správny poriadok ich súdny prieskum nevylučuje. Je potrebné poznamenať, že jednak z dôvodu mnohotvárnosti správneho konania, ako aj dynamiky práva samotného v praxi nie je možné, aby bolo každé rozhodnutie správneho orgánu formálne označené ako rozhodnutie či opatrenie, prípadne aby výrok spĺňal všetky procesné požiadavky. Preto sa v rámci správneho konania stretneme z množstvom individuálnych právnych aktov označených ako odpovede, oznámenia,

upovedomenia a i. Pre odpovede na túto problematiku zohráva kľúčovú úlohu práve rozhodovacia prax súdov (Ondrová, Štorcel 2023, s. 45).

Do pozornosti dávame predovšetkým Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 91/2016 zo 17. mája 2016, v ktorom sa Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril k povahe oznámenia ako individuálneho správneho aktu, a teda aj možnosti jeho následného súdneho prieskumu, kde vyslovil právnu vetu:

“Pokiaľ súd v správnom súdnictve odmietne vecne prejednať žalobu podľa § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku smerujúcu proti neformálnemu oznámeniu správneho orgánu, ktorý nemal zo zákona vyplývajúcu povinnosť vydať rozhodnutie, dopúšťa sa odopretia spravodlivosti vo vzťahu k takému žalobcovi. Osobitne v takom prípade nie je namieste konanie o návrhu proti nečinnosti správneho orgánu, ale ani konanie o návrhu proti nezákonnému zásahu orgánu verejnej správy, keď za nezákonný zásah sa považuje faktické konanie orgánu verejnej správy, ktoré nie je rozhodnutím.”

Predmetom konania boli sťažnosti obchodných spoločností, ktorými sťažovateľky namietali porušenie základných práv na súdnu ochranu a spravodlivý proces. Sťažovateľky v právnom postavení žalobkýň v konaniach vedených Najvyšším súdom SR boli účastníkami konaní o ich odvolaniach proti rozsudkom Krajského súdu vo veci preskúmania zákonnosti rozhodnutí – oznámení žalovaného daňového úradu o nevydaní osvedčenia o registrácii na DPH. Najvyšší súd v prípade všetkých napadnutých správnych rozhodnutí odvolaniami napadnuté rozhodnutia Krajského súdu zrušil a konanie zastavil z dôvodu, že sťažovateľky si svoje právo na ochranu pred nezákonným rozhodnutím alebo postupom orgánu verejnej správy uplatnili nesprávne. Podľa názoru Najvyššieho súdu oznámenie daňového úradu nie je spôsobilým správnym rozhodnutím v zmysle požiadaviek konania o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov podľa § 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“) a sťažovateľky sa mali brániť návrhom na konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 250t OSP, prípadne návrhom na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v OSP. Najvyšší súd navyše poukázal aj na nejednoznačnosť a nejednotnosť judikatúry v tejto veci a medzeru v právnom poriadku. Naopak sťažovateľky vo svojej argumentácii mali za to, že oznámenia daňového úradu by mali byť považované za rozhodnutia spôsobilé na súdny prieskum, Najvyšší súd sa odchýlil od svojej predchádzajúcej judikatúry a preto považujú rozhodnutia za arbitrárne.

Zo strany Ústavného súdu Slovenskej republiky bola podstatnou pre posúdenie dôvodnosti sťažností sťažovateľiek otázka, či oznámenie daňového úradu o neregistrovaní pre daň z pridanej hodnoty možno považovať za rozhodnutie preskúmateľné v správnom súdnictve

alebo ide o iný postup, pri ktorom je namieste žaloba na nečinnosť, resp. nezákonný zásah. Ústavný súd nadviazal na vyjadrenie Najvyššieho súdu o medze v právnom poriadku, s ktorým sa nestotožnil, poukazujúc na skoršiu rozhodovaciu činnosť od ktorej sa mal Najvyšší súd odkloniť:

“V správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly (§ 244 ods. 3 OSP) s negatívnou enumeráciou (§ 248 OSP), z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozhodnutia a postupy orgánov štátnej správy a územnej samosprávy podliehajú správneho prieskumu zásadne bez ďalších vymedzení. Tieto správne orgány sú základom verejnej správy, a preto na to, aby ich rozhodnutia a postupy boli preskúmateľné v správnom súdnictve, zákon nevyžaduje splnenie ďalších kritérií. Nie je pritom rozhodujúce, ako sú tieto normatívne akty terminologicky označené, pretože okrem rozhodnutí môže ísť aj o opatrenia, dokonca aj o záväzné pokyny či záväzné stanoviská. V zmysle odporúčania Rady Európy Rec (89)8, ktoré upravuje dočasnú súdnu ochranu poskytovanú v správnych záležitostiach, „termín správny akt znamená v súlade s rezolúciou (77)31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom správnych orgánov každé jednotlivé opatrenie alebo rozhodnutie prijaté pri výkone správy verejným orgánom, ktoré priamo zasahuje do práv, slobôd alebo záujmov osôb“.

Z uvedeného možno zhodnotiť, že Ústavný súd SR v rozhodnutí **sp. zn. III. ÚS 91/2016** dospel k nasledovným záverom:

- Porušenie základných práv sťažovateliek
 - Najvyšší súd SR svojím rozhodnutím o odmietnutí prejednávania žalôb porušil základné právo sťažovateliek na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy SR, čl. 36 ods. 1 a 2 Listiny základných práv a slobôd a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
- Oznámenie správneho orgánu môže byť predmetom súdneho prieskumu
 - Ústavný súd konštatoval, že aj neformálne oznámenie správneho orgánu môže mať právne účinky porovnateľné s rozhodnutím a preto by malo byť súdne preskúmateľné.
 - Odmietnutie prejednávania týchto oznámení je odopretím spravodlivosti (denegatio iustitiae).
- Nekonzistentná judikatúra Najvyššieho súdu
 - Ústavný súd upozornil, že Najvyšší súd SR v obdobných prípadoch rozhodoval

rozdielne, čo spôsobuje právnu neistotu.

- Princíp právnej istoty vyžaduje, aby súdy rozhodovali rovnako v obdobných prípadoch.
- Zrušenie rozhodnutí Najvyššieho súdu a vrátenie veci na ďalšie konanie
 - Ústavný súd zrušil rozhodnutia Najvyššieho súdu a prikázal mu vec opätovne prerokovať v súlade s jeho právnym názorom.

Záver

Súdne preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov predstavuje dôležitý nástroj na zabezpečenie zákonnosti a ochrany práv jednotlivcov. Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 91/2016 zdôraznil, že aj neformálne individuálne akty správnych orgánov môžu byť predmetom súdneho prieskumu, čím posilnil princíp právnej istoty a ochrany pred odopretím spravodlivosti. Toto rozhodnutie potvrdzuje, že správne súdnictvo by malo byť otvorené všetkým aktom verejnej správy, ktoré môžu mať dopad na práva a právom chránené záujmy osôb. Pre účastníkov správnych konaní to znamená širšie možnosti obrany proti rozhodnutiam verejnej správy, ako aj posilnenie ich práva na prístup k súdu, čím sa posilňuje právny štát a ochrana jednotlivcov pred svojvoľnými rozhodnutiami správnych orgánov.

Zoznam bibliografických odkazov

BARINCOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 119-134. ISBN: 978-80-7400-678-4.

ONDROVÁ, J., ŠTORCEL, J. Súdny prieskum rozhodnutí v správnom súdnictve. In: *Štát a právo 1/2023* [online]. Banská Bystrica, Univerzitná knižnica Mateja Bela Banská Bystrica s. 45 - 46. ISSN 2644-643X. Dostupné z:

<https://www.prf.umb.sk/o-fakulte/pre-verejnost/vedecky-casopis-stat-a-pravo/archive-archiv/2023/1-2023/julia-ondrova-juraj-storcel/>.

POTÁSCH, P., HAŠANOVÁ, J., VALLOVÁ, J., MILUČKÝ, J., MEDŽOVÁ, D. Správny poriadok. Komentár. 4. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 682.

Kontaktná adresa

JUDr. Mgr. Tony Tesla

Paneurópska vysoká škola

Fakulta práva

Tomášikova 20, Bratislava, 821 02

Slovensko

email: email@tonytesla.sk

**INŠTITÚT ZRUŠENIA PRÁVOPLATNÝCH ROZHODNUTÍ V
PRÍPRAVNOM KONANÍ V KONTEXTE NÁLEZU ÚSTAVNÉHO SÚDU
PLZ. ÚS 2/2022-15 Z 15. JÚNA 2022 A ZÁNIKU ÚRADU ŠPECIÁLNEJ
PROKURATÚRY**

**THE INSTITUTE OF ANNULMENT OF FINAL DECISIONS IN
PRELIMINARY PROCEEDINGS IN THE CONTEXT OF THE
CONSTITUTIONAL COURT'S RULING PLZ. ÚS 2/2022-15 OF 15 JUNE
2022 AND THE DISSOLUTION OF THE SPECIAL PROSECUTOR'S
OFFICE**

Alexander PEZLAR

Abstract

The author deals with two interrelated issues - the constitutional limits of the institute of revocation of final rulings by the Prosecutor General under Section 363 of the Criminal Procedure Code and the practical challenges arising in the context of the abolition of the Office of the Special Prosecutor's Office. The author analyses the possible consequences of this change on the application in cases where a petition has already been filed for the application of the procedure under Section 363 of the Code of Criminal Procedure. Special attention is paid to the issues of legal continuity of criminal proceedings and legal certainty.

Key words: *Annulment, Preliminary, Proceeding, Constitutional court,*

Úvod

Inštitút zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní, ktorý je normatívne ukotvený v § 363 a nasl. zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok (ďalej len „Trestný poriadok“) sa v dôsledku komplexných politicko-právnych udalostí dostal na tzn. „výslnie“ celospoločenskej pozornosti a dôkladnému skrutíniu zo strany laickej a aj odbornej verejnosti. Vymedzený inštitút má pritom významný dopad na rad iných procesných práv a povinností subjektov trestného konania, a v neposlednom rade dopĺňa a kreuje ústavné postavenie

Generálneho prokurátora a penzum jeho právomocí, ktoré sú bližšie špecifikované v Trestnom poriadku a všeobecne vymedzené v § 10 ods. 1 zákona o prokuratúre.

Nález ústavného súdu plz. Ús 2/2022-15 z 15. Júna 2022 je pomerne novým rozhodnutím, ktorým sa vo vybraných prípadoch obmedzuje využitie inštitútu zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní v prípadoch, ak o riadnom opravnom prostriedku už rozhodoval generálny prokurátor. V tejto súvislosti autor príspevku identifikoval aplikačný problém v súvislosti so zrušením úradu špeciálnej prokuratúry a odlivu dozorovaných konaní pod priamy dozor generálnej prokuratúry t.j. o sťažnostiach rozhoduje generálna prokuratúra aj v prípadoch, ak bol opravný prostriedok vo forme sťažnosti podaný počas existencie úradu špeciálnej prokuratúry a úrad špeciálnej prokuratúry nestihol rozhodnúť.

Cieľom tohto príspevku je analyzovať inštitút zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní podľa § 363 a nasl. Trestného poriadku, s dôrazom vybrané procesné aspekty, a zhodnotiť jeho aplikáciu v kontexte nedávnych právnych a politických udalostí na Slovensku. Príspevok sa zaoberá právnymi a praktickými výzvami, ktoré sa objavili v súvislosti s rozhodnutím Ústavného súdu SR a zmenami v štruktúre prokuratúry, najmä zrušením úradu špeciálnej prokuratúry.

Hypotéza tohto príspevku je, že inštitút zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní, napriek svojmu potenciálu zabezpečovať zákonnosť a spravodlivosť, môže byť v praxi limitovaný právnymi a inštitucionálnymi bariérami, najmä v prípadoch, keď generálny prokurátor rozhodoval o riadnom opravnom prostriedku. Taktiež sa predpokladá, že zrušenie úradu špeciálnej prokuratúry a následné presunutie dozorovaných konaní pod priamy dozor generálnej prokuratúry môže viesť k aplikáciám, ktoré môžu ohroziť právnu istotu a efektívnosť tohto inštitútu.

Metodológia nášho príspevku je založená na kombinácii právnej analýzy a empirických pozorovaní. Príspevok bude využívať detailné štúdium relevantných právnych predpisov, ako aj skúmanie konkrétneho aplikovaného práva a praktických problémov v súvislosti s inštitútom zrušenia právoplatných rozhodnutí.

1 Zrušenie právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní

Inštitút zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní bol do Trestného poriadku prijatý v rámci rekodifikácie Trestného poriadku a jeho aplikácia sa vo výraznej miere odlišuje od ostatných mimoriadnych opravných prostriedkov.

O predmetnom inštitúte rozhoduje výlučne **generálny prokurátor**, a zároveň sa tu striktne neuplatňuje zásada dispozitívnosti t. j. na začatie konania sa nevyžaduje aby oprávnená

osoba podala návrh. (Ivor, Polák, Záhora 2021). Generálny prokurátor, teda nie je viazaný návrhom a môže rozhodnúť aj v neprospech navrhovateľa t.j. neuplatňuje sa tu ani *zásada prohibitio reformationis in peius* (zákaz zmeny k horšiemu). V neposlednom rade pri aplikácii inštitútu zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní nedochádza k nástupu zásady *res iudicata* resp. *ne bis in idem*, a aj napriek rozhodnutiu generálneho prokurátora, ktorým zruší právoplatné rozhodnutie OČTK, môže OČTK opätovne vo veci konať a rozhodnúť za rešpektovania právneho názoru obsiahnutého v rozhodnutí Generálneho prokurátora.

Aj napriek obmedzenej zásade dispozitívnosti, trestný poriadok taxatívne vymedzuje osoby, ktoré sú oprávnené podať návrh na zrušenie právoplatného rozhodnutia v prípravnom konaní. S postavením týchto osôb je spojená povinnosť generálneho prokurátora zaoberať sa takýto návrhom, rozhodnúť o takomto návrhu a vyrozumiť navrhovateľa. Osobami oprávnenými podať návrh na zrušenie právoplatného rozhodnutia v prípravnom konaní sú v zmysle § 364 Trestného poriadku:

- obvinený vo svoj prospech,
- v prospech obvinenej osoby, ktoré by mohli podať v jeho prospech odvolanie,
- poškodený v neprospech obvinenej,
- zúčastnená osoba a to do 3 mesiacov od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia.

Generálny prokurátor môže zrušiť rozhodnutie podľa § 363 ods. 1 do šiestich mesiacov od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia. Ak generálny prokurátor po preskúmaní veci, na základe návrhu oprávnenej osoby uvedenej v § 364 ods. 1 nezistí dôvody na zrušenie napadnutého rozhodnutia alebo, ak uplynula lehota uvedená v § 364 ods. 1 alebo 3, upovedomí o tom osobu, ktorá návrh podala. Ak návrh bol podaný neoprávnenou osobou, generálny prokurátor nie je povinný konať, o tom takú osobu upovedomí. Vo vzťahu k návrhu neoprávnenej osoby, však upozorňujeme na zásadu *ex officio* t.j. aj napriek skutočnosti, že návrh podala neoprávnená osoba, môže generálny prokurátor vyhodnotiť materiálny obsah návrhu, ako relevantný a vo veci začať sám konať, avšak bez zohľadnenia procesných práv neoprávnenej osoby resp. neexistencie procesných práv neoprávnenej osoby.

Aplikácia predmetného inštitútu je možná len v prípravnom konaní a jeho využite smeruje aj ku kvalifikovanému naplneniu účelu trestného konania definovaného v trestnom poriadku §1, ako „*zákonem upravený postup orgánov činných v trestnom konaní a súdov tak, aby trestné činy boli náležite zistené, ich páchatelia boli podľa zákona spravodlivo potrestaní a výnosy z trestnej činnosti boli odňaté, pričom treba rešpektovať základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb.*“

Prípravné konanie predstavuje pomyselné sito, ktorým dochádza k odstraňovaniu procesných a hmotnoprávných pochybení. Pokiaľ orgány činné v trestnom konaní svoje návrhy napríklad riadne neodôvodnia, a tým pádom je daný postup zaťažovaný nezákonným postupom, tak súd nebude postupovať ex offo a suplovať tým činnosť a procesnú aktivitu orgánov činných v trestnom konaní. Dovoľme si tvrdiť z vlastných aplikačných poznatkov, že ide o pomerne často sa vyskytujúci problém, ktorý sa následne premietne do nevyhovenia návrhu. (Michaľov, Majerník, 2024)

V zmysle dôvodovej správy prijatia §363 a nasl. Trestného poriadku je práve predmetný inštitút opravným prostriedkom, vďaka ktorému môžu aj OČTK sceliť a napraviť procesné chyby, ktoré by mali potenciál ohroziť spravodlivé potrestanie páchatel'a v konaní pred súdom. Podľa odbornej literatúry je cieľom inštitútu zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní podľa ust. § 363 Trestného poriadku aj *“zabezpečenie zjednocovania spôsobu rozhodovania v rámci celoštátnej pôsobnosti prokuratúry”* (Čentěš 2019). Aplikácia inštitútu zrušenia právoplatného rozhodnutia v prípravnom konaní je možná pri splnení zákonom predpokladaných podmienok, teda aj napriek čelnému postaveniu generálneho prokurátora zákonodarca považoval za účelné stanoviť konkrétne právne limitácie využitia predmetného inštitútu. Z vymedzeného dôvodu, preto nemožno označovať analyzovaný inštitút za prejav svojvôle Generálneho prokurátora. Zákonom stanovené podmienky sú teda nasledovné:

- Rozhodnutie policajta alebo prokurátora musí byť právoplatné.
- Od právoplatnosti rozhodnutia neuplynulo viac ako šesť mesiacov.
- Rozhodnutím alebo v konaní, ktoré mu predchádzalo bol porušený zákon.
- (V súvislosti s predmetom tohto vedeckého článku je možné vymedziť aj negatívnu podmienku) nejedná sa o rozhodnutie generálneho prokurátora.

Po zrušení napadnutého rozhodnutia alebo jeho časti Generálny prokurátor môže sám vo veci rozhodnúť alebo prikázať príslušnému OČTK, aby vo veci znovu konal a rozhodol t.j. pri rozhodovaní sa uplatňuje, buď to apelačný alebo kasačný princíp (Ivor, Polák, Záhora 2021).

2 Zrušenie Úradu špeciálnej prokuratúry v kontexte nálezů ústavného súdu plz. ús 2/2022-15 z 15. júna 2022

Dôsledkom zrušenia Úradu špeciálnej prokuratúry bolo zriadenie Oddelenia závažnej kriminality v rámci organizačnej štruktúry Generálnej prokuratúry. Oddelenie závažnej kriminality na základe rozhodnutia generálneho prokurátora podľa § 51 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonnosti pred začatím trestného stíhania

a v prípravnom konaní, trestne stíha osoby podozrivé zo spáchania trestných činov a uplatňuje oprávnenia prokurátora v konaní pred súdom, a to v konkrétnych veciach, predmetom ktorých je skutok právne kvalifikovaný ako trestný čin uvedený v prílohe č. 2 zákona o prokuratúre.

Marginálne možno tvrdiť, že Oddelenie závažnej kriminality prebralo v značnej miere pôsobnosť úradu špeciálnej prokuratúry a boli jej pridelené prebiehajúce trestné veci. Uvedená skutočnosť, teda nie bezvýznamným spôsobom ovplyvnila dĺžku trestných konaní. Okrem uvedeného a s odkazom na predmet citovaného článku, dochádza k znemožneniu aplikácie inštitútu zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní.

2.1 PLZ. ÚS 2/2022-15 z 15. júna 2022

Plénium ústavného súdu v uznesení č. k. PLZ. ÚS 2/2022-15 z 15. júna 2022 dospelo k nasledujúcemu právnomu názoru:

„I. Ak generálny prokurátor, aj keď v zastúpení iným prokurátorom generálnej prokuratúry, rozhodoval v prípravnom trestnom konaní ako nadriadený prokurátor o riadnom opravnom prostriedku (sťažnosti) proti rozhodnutiu prokurátora alebo policajta, je vylúčený prieskum takého rozhodnutia generálneho prokurátora generálnym prokurátorom podľa prvého dielu ôsmej hlavy tretej časti (§ 363 a nasledujúce) Trestného poriadku.

*II. Procesná situácia **totožnosti orgánu rozhodovania a orgánu prieskumu dotknutého rozhodnutia (generálny prokurátor)**, keď takú totožnosť ustanovuje zákon bez ohľadu na možnosť zastúpenia generálneho prokurátora iným prokurátorom generálnej prokuratúry pri rozhodovaní, nie je zlučiteľná s výkonom základného práva osôb uvedených v § 364 ods. 1 Trestného poriadku na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Týmto osobám, najmä obvinenému pritom Trestný poriadok poskytuje iné prostriedky na ochranu ich práv jednak v prípravnom konaní a na jeho základe potom najmä v súdnom konaní.*“

Pre účely tohto článku je podstatným bod 25 analyzovaného rozhodnutia, v zmysle ktorého je základným predpokladom neprípustnosti využitia inštitútu zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní totožnosť orgánu (Generálneho prokurátora), ktorý svoju právomoc delegoval na prokurátora generálnej prokuratúry.

*„Vo vzťahu k záverom Ústavného súdu SR vyjadreným v uznesení č. k. II. ÚS 330/2020 zo 7. júla 2020 (bod 7 odôvodnenia) je potrebné zdôrazniť, že pri rozhodovaní o riadnom opravnom prostriedku proti napadnutému uzneseniu nešlo o vlastnú právomoc prokurátora generálnej prokuratúry konajúceho v mene generálneho prokurátora, **ale o právomoc generálneho prokurátora, ktorý ju delegoval na dotknutého prokurátora v rámci zastúpenia**, v súlade so zákonom o prokuratúre, pričom nedošlo k zmene subjektu (orgánu) rozhodovania,*

čo je pre posúdenie otázky rozhodujúce. Ak by generálny prokurátor rozhodol bez zastúpenia, problém prieskumu takto vydaného rozhodnutia tým istým orgánom by zostal nevyriešený, pričom by sa navonok javil ešte vypuklejšie, hoci bez vplyvu na jeho podstatu. Takéto vylúčenie možnosti zastúpenia generálneho prokurátora iným prokurátorom generálnej prokuratúry by nebolo v súlade so zákonnou koncepciou výkonu jeho pôsobnosti [možnosť zastúpenia len v prípadoch ustanovených zákonom – §§ 16b, 40 ods. 2 písm. a) zákona o prokuratúre] a vzhľadom na rozsah tejto pôsobnosti by bolo fakticky nerealizovateľné, aby generálny prokurátor osobne rozhodoval o opravných prostriedkoch, najmä o sťažnostiach ako riadnych opravných prostriedkoch v širšom rozsahu. Rovnako podľa platnej a účinnej právnej úpravy nie je možné – a z hľadiska práva na inú právnu ochranu by bolo kontraproduktívne – vylúčiť pokyn alebo súhlas prokurátora (ktorého nadriadeným je generálny prokurátor) na vznesenie obvinenia alebo na udelenie súhlasu so vznesením obvinenia.“

Využitím právnej logiky, (argument a contrario) je na mieste tvrdenie, že v prípade, ak rozhoduje prokurátor Generálnej prokuratúry v rámci svojej právomoci jedná sa o preskúmateľné rozhodnutie aplikáciou inštitútu zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní.

Napriek predloženej argumentácii sa aplikačná prax stretáva s odmietaním návrhov na postup podľa §363 Trestného poriadku, práve s odkazom na analyzované rozhodnutie ústavného súdu. V zmysle uvedeného je preto potrebné zdôrazniť, že rozhodnutie Ústavného súdu SR v uznesení č. k. PLz. ÚS 2/2022-15 z 15. júna 2022 sa týka špecifickej situácie, keď generálny prokurátor rozhodoval (aj keď v zastúpení) ako nadriadený prokurátor o riadnom opravnom prostriedku. V takýchto prípadoch je vylúčený prieskum tohto rozhodnutia samotným generálnym prokurátorom podľa § 363 Trestného poriadku.

Kľúčovým aspektom je totožnosť orgánu rozhodovania a orgánu prieskumu. Ak však prokurátor Generálnej prokuratúry rozhoduje v rámci vlastnej právomoci, a nie ako zástupca generálneho prokurátora, takéto rozhodnutie by malo byť preskúmateľné prostredníctvom inštitútu zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní podľa § 363 Trestného poriadku.

Aplikačná prax by mala rozlišovať medzi situáciami, keď: Prokurátor Generálnej prokuratúry koná v mene generálneho prokurátora - v tomto prípade nie je možné použiť § 363 TP na preskúmanie rozhodnutia. Prokurátor Generálnej prokuratúry koná v rámci vlastnej právomoci - v tomto prípade by malo byť možné použiť § 363 TP na preskúmanie rozhodnutia.

Odmietanie návrhov na postup podľa § 363 TP s odkazom na analyzované rozhodnutie Ústavného súdu SR by malo byť založené na dôkladnom posúdení konkrétnych okolností

každého prípadu, najmä na určení, v akej kapacite prokurátor Generálnej prokuratúry konal pri vydávaní napadnutého rozhodnutia.

Je potrebné, aby aplikačná prax správne interpretovala a aplikovala závery Ústavného súdu SR, rešpektujúc pritom princíp právnej istoty a právo na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy SR.

Záver

Inštitút zrušenia právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní podľa § 363 a nasl. Trestného poriadku je významným procesným oprávnením Generálneho prokurátora, ktorého cieľom je zabezpečiť zákonnosť prípravného konania. Jeho predmetného inštitútu je však limitovaná zákonom stanovenými podmienkami a judikatúrou.

Nález Ústavného súdu PLZ. ÚS 2/2022-15 z 15. júna 2022 vniesol do aplikačnej praxe zásadnú zmenu, keď vylúčil aplikáciu inštitútu podľa § 363 Trestného poriadku v prípadoch, keď Generálny prokurátor alebo prokurátor generálnej prokuratúry na základe prenesenej právomoci už predtým rozhodoval o opravnom prostriedku. Toto obmedzenie vychádza zo zásady nemožnosti revízie rozhodnutí tým istým orgánom, čím sa posilňuje ochrana práva na inú právnu ochranu garantovaného v čl. 46 ods. 1 Ústavy SR.

Zrušenie Úradu špeciálnej prokuratúry a vznik Oddelenia závažnej kriminality v rámci Generálnej prokuratúry malo priamy dopad na uplatnenie § 363 Trestného poriadku. Presun právomocí v rámci prokuratúry vytvoril situácie, v ktorých oprávnené osoby čelili odmietnutiu návrhov na zrušenie právoplatných rozhodnutí s odkazom na predmetný nález Ústavného súdu, aj keď rozhodnutie nebolo prijaté osobne generálnym prokurátorom, ale prokurátorom Generálnej prokuratúry.

Je preto úlohou zákonodarcu precizovať a upresniť konkrétnu organizačnú štruktúru v rámci generálnej prokuratúry a to najmä s odkazom na vlastnú právomoc jednotlivých organizačných štruktúr generálnej prokuratúry. Zákonodarca by mal dbať nielen na organizačné a kompetenčné aspekty, ale aj potrebu právnej istoty pre účastníkov trestného konania. Presné a transparentné pravidlá rozhodovacej právomoci v rámci Generálnej prokuratúry sú nevyhnutné na zabezpečenie efektívnej a predvídateľnej aplikácie trestnoprávnych noriem, pričom je potrebné zohľadniť aj judikatúru Ústavného súdu SR a jej dopady na súčasný systém opravných prostriedkov.

Zoznam bibliografických odkazov

ČENTÉŠ, J. a kol. Trestný poriadok. Veľký Komentár. 4. aktualizované vydanie. Bratislava: Eurokódex, 2019.

IVOR, J., POLÁK, P., ZÁHORA, J. 2021. Trestné právo procesné II. Priebeh trestného konania. 2. Vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. 2021, s. 251, ISBN-978-80-571-0334-9

MICHALOV, L. MAJERNÍK, M Riadne odôvodnenie návrhov na vydanie informačno technických prostriedkov v trestnom konaní In: Banskobystrické zámocké dni práva : zborník zo 6. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie. [online]. Banská Bystrica : Vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici – Belianum. S. 151-159, [cit. 11. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.prf.umb.sk/veda-a-vyskum/konferencne-on-line-vystupy/vi-banskobystricke-zamocke-dni-prava/>.

Kontaktná adresa

Mgr. Alexander Pezlar

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

Katedra trestného práva, právnická fakulta

Kováčska 26, Staré Mesto, Košice, 040 01

Slovenská republika

PREKROČENIE PRÁVOMOCI POLICAJTA AKO DÔVOD NULITNOSTI ROZHODNUTIA

EXCEEDING THE POWERS OF A POLICE OFFICER AS A GROUND FOR THE NULLITY OF A DECISIONIACLARIFICATION

Miroslava FRANC KUPCOVÁ a Dominika
PISARČÍKOVÁ

Abstract

Exceeding the authority of a police officer or inappropriate intervention by a police officer is a hot topic at the moment. We regularly hear about disproportionate interventions by members of the armed security forces, mainly members of the Police Force, in the information media. Excess of authority does not only affect the legality of the procedure and criminal liability. A decision taken on the basis of an excess of powers may suffer from other serious shortcomings, such as the nullity of the decision.

Keywords: *nullity, authority of the police officer, decision*

Úvod

V predkladanom príspevku našu pozornosť zameriame najmä na prekročenie právomoci policajta v súvislosti s trestným konaním. Policajt, ako orgán činný v trestnom konaní, má konať z úradnej povinnosti, pričom má postupovať tak, aby bol zistený skutkový stav veci, o ktorom nie sú dôvodné pochybnosti v rozsahu nevyhnutnom na rozhodnutie. V súvislosti so zisťovaním skutkového stavu veci má príslušník Policajného zboru široké oprávnenia vyplývajúce z právnych predpisov. V súlade so zásadou zákonnosti je príslušník Policajného zboru povinný konať a postupovať na základe zákona a v jeho medziach. Otázkou nastáva, čo v prípade, ak príslušník Policajného zboru nerešpektuje tieto zákonné medze a postupuje v rozpore so zákonom, čím prekročí svoje právomoci? Na nastolenú otázku sa budeme snažiť zodpovedať v rámci predloženého príspevku.

1. Relevantná právna úprava

Príslušníci Policajného zboru majú z hľadiska zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „ZPZ“) a zákona č. 301/2005 Z. z. Trestného poriadku v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“) významné postavenie vo vzťahu k odhaľovaniu trestných činov a ich páchatel'ov. Základný rozsah úloh zabezpečovaných Policajným zborom nájdeme v § 2 ods. 1 ZPZ. Pre účely tohto príspevku bude relevantné najmä ustanovenie § 2 ods. 1 písm. b) a písm. d) ZPZ, v zmysle ktorých Policajný zbor odhaľuje trestné činy, zisťuje ich páchatel'ov, vykonáva vyšetrovanie a skrátene vyšetrovanie o trestných činoch.

Viazanosť policajta zákonom v súvislosti s vykonávaním vyšetrovania a skráteneho vyšetrovania je vyjadrená priamo v § 7 ods. 1 ZPZ: *„Príslušník Policajného zboru (ďalej len „policajt“) vo vyšetrovaní a v skrátene vyšetrovaní je vo veciach, ktoré vyšetruje, procesne samostatný a je viazaný iba ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi, ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, a v rozsahu ustanovenom Trestným poriadkom aj pokynmi a príkazmi prokurátora a súdu.“*

Zásada zákonnosti je imanentnou súčasťou Trestného poriadku, pričom jej zákonné vyjadrenie nájdeme v § 2 ods. 1 Trestného poriadku, v zmysle ktorého: *„Nikto nemôže byť stíhaný ako obvinený inak než zo zákonných dôvodov a spôsobom, ktorý ustanovuje tento zákon.“* Zásada zákonnosti v procesnoprávnej rovine nadväzuje na hmotnoprávnu zásadu *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (Štrkolec 2022).

Zásada zákonnosti upravená v trestnoprávných kódexoch vychádza z princípu upraveného v čl. 17 ods. 2 ústavného zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“). Predmetný článok zakotvuje, že nikto nemôže byť stíhaný alebo pozbavený slobody inak ako z dôvodov a spôsobom ustanoveným zákonom. Vzhľadom na uvedené je zásada zákonnosti právom vyplývajúcim z Ústavy SR. Táto zásada zabraňuje svojvoľnému trestnému stíhaniu občanov a zároveň zaručuje, že v prípade oprávneného stíhania budú ich práva obmedzené iba v rozsahu povolenom zákonom (Dražová a kol. 2022).

Pre účely nášho príspevku a v súvislosti s oprávneniami policajta je relevantná aj zásada zdržanlivosti zakotvená v § 2 ods. 2 Trestného poriadku. Zásada zdržanlivosti rozvíja zásadu zákonnosti a zásadu prezumpcie nevinoty. Hlavným cieľom tejto zásady je minimalizovať zásahy do ľudských práv a slobôd. Jej zakotvenie odráža princíp humánnosti trestného konania a rešpekt k základným právam a slobodám jednotlivcov (Čentěš a kol. 2021).

Súčasťou zásady zdržanlivosti je princíp proporcionality. Proporcionalita znamená, že zásahy do základných práv a slobôd majú byť proporcionálne vo vzťahu k závažnosti spáchaného trestného činu. Jednotlivé zásahy by nemali prekročiť hranicu toho, čo je nevyhnutné pre dosiahnutie cieľa (Briatková 2021). Konkretizácia tejto zásady sa nachádza v § 55 ods. 1 Trestného poriadku: „*Pri vykonávaní úkonov trestného konania musia orgány činné v trestnom konaní, súd a osoby príslušné vykonávať úkony trestného konania zaobchádzať s osobami zúčastnenými na úkone tak, ako to vyžaduje účel trestného konania; vždy sa musí rešpektovať ich dôstojnosť, zistený zdravotný stav a ich ústavou zaručené základné práva a slobody.*“

1.1 Prekročenie právomoci policajta

V súčasnej dobe sa z médií pomerne často dozvedáme o policajných zásahoch, ktoré prekročili zákonom prípustnú a stanovenú mieru. Väčšina týchto zásahov súvisí s obmedzením osobnej slobody podozrivej alebo obvinenej osoby v súvislosti so spáchaním trestného činu. V zmysle zásady zákonnosti a zdržanlivosti majú byť tieto zásahy vykonávané v súlade so zákonom a len v nevyhnutnej miere potrebnej na dosiahnutie cieľa.

Jedným z prípadov, kedy policajt prekročil svoju právomoc bolo zaistenie osoby bezdomovca podľa ZPZ zo dňa 05.11.2024. Zaistenie bolo vykonané z dôvodu podozrenia z krádeže. Policajt po zaistení použil voči zaistenej osobe hrubú silu, následkom čoho jej vznikli zranenia hlavy, tváre a ďalších častí tela, čo viedlo k opuchu mozgu ťažkého stupňa. Zaistená osoba na následky uvedených zranení zomrela. Viaceré mediálne správy uviedli, že pri zadržaní osoby nebolo nutné čeliť útoku ani prekonať odpor. Policajt vykonávajúci zaistenie mal na rukách taktické rukavice so spevnenými hánkami, ktoré nie sú bežnou súčasťou výbavy obvodných policajtov (Pravda 2024).

Z priebehu konania vyplýva, že zasahujúci policajt prekročil svoje právomoci spôsobom, ktorý nebol v súlade so zákonom. Porušil zásadu primeranosti a zdržanlivosti, keď voči bezdomovcovi, ktorý neprejavoval odpor ani neútočil, použil neprimeranú fyzickú silu. Neoprávnene zasiahol do jeho osobnej integrity a spôsobil mu smrteľné zranenia. Tento zásah možno považovať za neadekvátny, keďže nerešpektoval zásady primeranosti a zdržanlivosti, a zároveň nezákonný, nakoľko bol vykonaný v rozpore s právnymi predpismi.

Prípadoch, ako je vyššie uvedený, je niekoľko, čo potvrdzuje aj Správa o trestnej činnosti príslušníkov Policajného zboru, Zboru väzenskej a justičnej stráže a finančnej správy za obdobie roka 2023, ktorú zverejnilo Ministerstvo vnútra SR. Zo správy vyplýva, že v období roku 2023 bolo obvinených celkovo 62 policajtov zo spáchania 84 trestných činov. Spomedzi

týchto trestných činov vyše polovicu tvorili skutky proti poriadku vo verejných veciach, pričom dominovalo zneužívanie právomoci verejného činiteľa (TASR 2024).

1.1.1 Trestný čin zneužívania právomoci verejného činiteľa

Pre úplnosť je potrebné venovať pozornosť aj skutkovej podstate trestného činu podľa § 326 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „Trestný zákon“), a to zneužívaniu právomoci verejného činiteľa. Podľa § 326 ods. 1 Trestného zákona: „*Verejný činiteľ, ktorý v úmysle spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech,*

- a) *vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu,*
- b) *prekročí svoju právomoc, alebo*
- c) *nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu,*
- d) *potrestá sa odňatím slobody na dva roky až päť rokov.“*

Trestný čin zneužitia právomoci verejného činiteľa je možné spáchať tromi spôsobmi. Naplnenie ustanovenia § 326 ods. 1, písm. a) Trestného zákona si vyžaduje konanie verejného činiteľa, ktorý vykonáva svoju právomoc spôsobom odporujúcim zákonu. Môže ísť o uloženie blokovej pokuty vo výške 200 €. Policajt túto hotovosť prijme, ale pokutovanej osobe vydá pokutové lístky na nižšiu sumu, alebo vôbec. Policajt má právomoc uložiť blokovú pokutu, ale v konkrétnom prípade ju uložil spôsobom rozporným so zákonom.

Prekročenie právomoci verejného činiteľa ako skutková podstata trestného činu sa nachádza v § 326 ods. 1, písm. b) Trestného zákona. Prekročenie právomoci nastáva vtedy, keď verejný činiteľ vykonáva úkony, ktoré nepatria do jeho kompetencie. Ide o situácie, keď si neoprávnene prisvojuje právomoci iného verejného činiteľa, orgánu, svojho nadriadeného alebo podriadeného, pričom na takýto postup nemá zákonné splnomocnenie. K prekročeniu dochádza aj v prípade, ak verejný činiteľ koná bez potrebného oprávnenia vyžadovaného právnymi predpismi. Dodatočné schválenie jeho konania nadriadeným orgánom alebo vyslovenie súhlasu s týmto postupom neznamená automaticky jeho beztrestnosť. Beztrestnosť môže byť priznaná len v prípadoch, keď je vzhľadom na okolnosti skutku jeho závažnosť zanedbateľná (Burda 2011).

Poslednou možnosťou je naplnenie skutkovej podstaty podľa § 326 ods. 1, písm. c) Trestného zákona, ktorá nastáva, keď verejný činiteľ nesplní povinnosť vyplývajúcu z jeho právomoci alebo z rozhodnutia súdu. Ide o opomenutie povinností, ktoré sú mu uložené zákonom, podzákonným právnym predpisom, pracovnou či funkčnou náplňou, alebo priamo

rozhodnutím súdu. Demonstratívne môže ísť o nezačatie trestného stíhania, aj keď má vedomosť o spáchaní trestného činu (Burda 2011).

1.2 Nezákonnosť získaného dôkazu

Ak policajt koná v rozpore so zákonom alebo prekročí svoje právomoci, jeho postup sa stáva nezákonným. Táto nezákonnosť môže zásadne ovplyvniť právnu relevanciu a prípustnosť dôkazov získaných takýmto spôsobom. Vychádzajúc z § 2 ods. 12 Trestného poriadku, orgány činné v trestnom konaní a súd hodnotia dôkazy získané zákonným spôsobom, ako aj dôkazy prípustné podľa § 119 ods. 5 Trestného poriadku. Podľa § 119 ods. 5 Trestného poriadku, dôkaz získaný nezákonným nátlakom, hrozbou použitia donútenia, poskytnutím alebo prisľúbením neoprávneného benefitu spolupracujúcej osobe, prípadne benefitom, ktorý prokurátor v rozpore so zákonom neoznámil súdu, nie je možné v konaní použiť. Výnimkou je situácia, keď sa takýto dôkaz využije proti osobe, ktorá uvedené prostriedky nezákonne uplatnila.

Predmetné ustanovenie absolútne vylučuje použitie nezákonne získaného dôkazu v trestnom konaní. Vylúčenie nezákonných dôkazov slúži na ochranu základných ľudských práv a slobôd, ale aj na zabezpečenie spravodlivosti trestného konania pred manipuláciou dôkazmi s nízkou hodnovernosťou. Dôkazy získané pod nátlakom alebo hrozbou sú nielen nezákonné, ale aj nespoľahlivé. Osoba vystavená extrémnemu tlaku (či už fyzickému násiliu, alebo napríklad hrozbe neustáleho neopodstatneného prenasledovania) môže poskytnúť falošné alebo nepresné informácie len preto, aby sa vyhla ďalšiemu donucovaniu (Čentíš 2021).

2. Nulitnosť

Aby sme doteraz uvedené poznatky mohli prepojiť s inštitútom nulitnosti, je nevyhnutné v krátkosti charakterizovať nulitnosť vo všeobecnosti. Počiatky nulitnosti v podmienkach Slovenskej republiky siahajú až do čias Rakúsko – Uhorskej monarchie. Máme za to, že nulitnosť predstavuje jeden zo základných právnych pojmov, ktoré úzko súvisia s princípmi právneho štátu, hlavne s princípom právnej istoty, ako aj zásady zákonnosti (Francová 2023). Podľa Rozhodnutia Ústavného súdu SR sp. zn. ÚS 3/03 z 28.01.2009 sú i obsahom princípu právnej istoty nasledovné požiadavky: požiadavka všeobecnej platnosti, trvácnosti, stability, racionality a spravodlivého obsahu právnych noriem, publikovateľnosť, požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci, jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem. Čo sa týka legality, je princípom všeobecnej záväznosti práva. Predstavuje bezvýhradnú povinnosť všetkých subjektov práva rešpektovať a dodržiavať platné právo (Krošlák 2022). Konkretizáciu týchto princípov, ktoré sú vlastné všetkým

demokratickým krajinám, predstavujú práve zásady trestného konania, hlavne zásada legality, ktorá má procesnú aj hmotnoprávnu stránku, ako sme už uviedli v prvej kapitole tohto vedeckého príspevku, a rovnako tak sú premietnuté v práve na spravodlivý proces, ako aj vo všetkých ostatných princípoch a zásadách trestného konania.

Nulitnosť je možné charakterizovať ako vlastnosť, ktorú môže mať akékoľvek rozhodnutie, resp. akýkoľvek právny akt, v ktoromkoľvek právnom odvetví. Nulitnosť nie je vlastná len trestnému právu alebo správnomu právu, môže sa vyskytnúť aj v právnych odvetviach súkromného práva, ako aj v právnych odvetviach verejného práva. Ide o vlastnosť, ktorá predstavuje vadu rozhodnutia, resp. aktu. Akty rozlišujeme podľa chýb nasledovne: na akty, ktoré trpia vadou odstrániteľnou (napr. chyba v písaní alebo počítaní, a pod.) a akty, ktoré trpia závažnou vadou, ktorú nie je možné odstrániť. Práve ničotnosť je dôsledkom tých najzávažnejších pochybení, resp. väd pri aplikácii právnych noriem (Seman 2020). Z doktrínálnych úvah a judikatúry je možné uvádzať, že ničotnosť je dôsledkom týchto väd (Hendrych 2016):

- nedostatok právneho podkladu,
- nedostatok právomoci,
- najťažšie vady príslušnosti,
- absolútny nedostatok formy,
- absolútny omyl v osobe adresáta,
- neexistencia skutkového základu spôsobujúceho bezobsahovosť,
- požiadavka trestného alebo iného právne nemožného plnenia,
- požiadavka plnenia fakticky nemožného,
- neurčitosti, nezmyselnosť, vnútorný rozpor,
- neexistencia vôle.

Všetky vymenované vady sú najzávažnejšími vadami, ktoré spôsobujú nulitnosť. Nulitný akt nemôže v žiadnom prípade nadobudnúť vlastnosti zákonného aktu, a teda platnosť a účinnosť v prípade normatívnych aktov alebo právoplatnosť a vykonateľnosť v prípade individuálnych aktov. Nulitný akt nie je možné zhojiť a urobiť z neho zákonný akt. Takéto akty sú označované za „právne nič,“ od počiatku ich obsah nikoho nezaväzuje, nie je možné sa nimi riadiť a vykonávať práva a povinnosti, ktoré sú v nich stanovené. Nulitný akt je v teórii práva označovaný aj ako „procesný potrat.“ (Hoetzel 1934).

Sme názoru, že je nevyhnutné poznamenať, že náš súčasný právny poriadok neobsahuje legálnu definíciu pojmu nulitnosť/ničotnosť, neobsahuje ani výpočet dôvodov nulitnosti, ani

procesný postup orgánov, či súdov pri vyhlásení určitého rozhodnutia, resp. právneho aktu za paakt. Dôsledkom tejto skutočnosti je fakt, že v podmienkach Slovenskej republiky je inštitút nulitnosti konštruktom právnej teórie a súdneho rozhodovania bez opory v zákone či Ústave SR. Uvedený aktuálny stav je v hrubom rozpore práve s uvádzanými princípmi právneho štátu a spôsobuje v praxi nemalé ťažkosti, nakoľko aktuálne voči nulitnému aktu sa možno brániť len postupom a opravnými prostriedkami, ktoré je možné použiť voči zákonnému aktu trpiacemu odstrániteľnou vadou.

2.1 Rozhodnutie policajta v pozícii správneho orgánu

Pre dosiahnutie ucelenejšieho pohľadu na danú problematiku je nevyhnutné charakterizovať samotné rozhodnutie policajta. Máme za to, že je vhodné rozdeliť rozhodnutia policajta na dve veľké skupiny, a to rozhodnutia vykonávané v priebehu trestného konania a rozhodnutia, ktoré policajt vykonáva v iných konaniach. My sa zameriame najmä na rozhodnutia pri objasňovaní a prejednaní priestupkov podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej v texte len „zákon o priestupkoch“). Ide o odlišné druhy konaní a rovnako tak sú odlišné aj rozhodnutia. Odlišuje sa ich právny základ ako aj samotná povaha. Policajt v priestupkovom konaní má postavenie správneho orgánu. Podľa ust. § 52 ods. 2 zákona o priestupkoch sú orgány policajného zboru príslušné prejednávať priestupky na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, priestupky proti verejnému poriadku, extrémizmu, a na iných osobitných úsekoch, ak tak ustanoví osobitný predpis. Prvá fáza priestupkového konania spočíva v objasňovaní priestupku, čím rozumieme obstaranie podkladov potrebných na rozhodnutie správneho orgánu. Orgány policajného zboru vykonávajú objasňovanie v rozsahu podľa ust. § 58 ods. 4 zákona o priestupkoch. Podľa ust. § 58 zákona o priestupkoch ide najmä o tieto skutočnosti:

- či sa stal skutok, ktorý je priestupkom,
- či tento skutok spáchala osoba podozrivá zo spáchania priestupku,
- či sa uloží sankcia za priestupok alebo sa od jej uloženia upustí, ak k náprave páchatel'a priestupku postačí samotné prejednanie priestupku,
- či sa uloží ochranné opatrenie,
- či sa uloží páchatel'ovi priestupku povinnosť uhradiť spôsobenú škodu.

Policajt je pri objasňovaní priestupkov oprávnený odložiť vec záznamom, ak nie je podozrenie z priestupku alebo ak nemožno priestupok prejednať, uložiť vec záznamom, ak sa nepodarí v stanovenej lehote zistiť skutočnosti svedčiace o tom, že priestupok spáchala

konkrétna osoba, odovzdať vec príslušnému orgánu, ak ide o konanie majúce znak priestupku, ktoré sa prejednáva podľa osobitných predpisov, alebo ak ide o iný správny delikt než priestupok, alebo ak ide o trestný čin, predložiť správu o výsledku objasňovania priestupku po zistení páchatel'a priestupku príslušnému správne mu orgánu, ak tu nie sú dôvody na odloženie veci, uloženie veci alebo odovzdanie veci.

Fázu priestupkového konania, ktorá spočíva v objasňovaní priestupku, je možné označiť za „predsúdnu časť, resp. prípravné konanie.“ Po tejto „prípravnej fáze“ nastáva prejednanie priestupku, ktorého podkladom pre začatie je správa o výsledku objasňovania priestupku, ktorú vieme pripodobniť k obžalobe, nakoľko tiež predstavuje dokument, na základe ktorého sa konanie presúva do druhej časti procesu, podobne ako to funguje v trestnom konaní. Záverom priestupkového konania je rozhodnutie, ktorým sa obvinený z priestupku uznáva vinným alebo rozhodnutie o zastavení konania zo zákonom stanovených dôvodov alebo prípadný zmier. V zákone o priestupkoch sa nenachádza osobitná špecifikácia rozhodnutia okrem obsahových náležitostí v ust. § 77 zákona o priestupkoch, a preto je nutné vychádzať zo zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej v texte len „správny poriadok“). Toto subsidiárne pôsobenie správneho poriadku je stanovené v ust. § 51 zákona o priestupkoch.

Ako sme už vyššie uviedli, policajt má v priestupkovom konaní postavenie správneho orgánu, nakoľko priestupkové konanie spadá do odvetvia správneho práva. To znamená, že rozhodnutie, ktoré bude záverom priestupkového konania, je individuálny správny akt, t. j. akt aplikácie práva. Ide o jednostranné správne úkony, ktorými vykonávateľ verejnej správy v konkrétnych prípadoch rieši právne pomery konkrétne určených osôb (Cepek a kol. 2018).

Obligatórne náležitosti rozhodnutia, ktorým sa obvinený z priestupku uznáva vinným, podľa ust. § 47 správneho poriadku a ust. § 77 zákona o priestupkoch, sú nasledovné:

- musí obsahovať výrok, odôvodnenie, poučenie o opravných prostriedkoch
- výrok musí obsahovať popis skutku, ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, označenie miesta a času spáchania, vyslovenie viny, druh a výšku sankcie,
- samostatný výrok o náhrade škody (ak bola spôsobená škoda),
- samostatný výrok o trovách konania,
- odôvodnenie obsahuje skutočnosti, ktoré boli podkladom na rozhodnutie, úvahy pri hodnotení dôkazov, úvahy pri použití právnych predpisov, ktoré správny orgán použil, a ako sa vyrovnal správny orgán s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia,

- poučenie o opravných prostriedkoch obsahuje informáciu či je rozhodnutie konečné alebo či je možné voči nemu podať opravný prostriedok, v akej lehote, na ktorom orgáne, a či je rozhodnutie možné preskúmať súdom,
- písomné vyhotovenie obsahuje: údaje orgánu, ktorý rozhodnutie vydal, dátum vydania, meno a priezvisko fyzickej osoby a názov právnickej osoby, je opatrené úradnou pečiatkou a podpisom s uvedením mena a priezviska a funkcie oprávnenej osoby.

Na základe uvedenej charakteristiky nulitnosti a rozhodnutia policajta v postavení správneho orgánu sa pokúsime detekovať prekročenie právomoci na konkrétnom prípade, a to na priestupku spáchaného na úseku cestnej premávky podľa zákona č. 8/2009 Z.z. o cestnej premávke (ďalej v texte len „zákon o cestnej premávke“). Vhodným ilustračným príkladom je situácia údajného nezastavenia na „STOP-ke,“ t. j. dopravnej značke, ktorá ukladá vodičovi povinnosť zastaviť vozidlo a dať prednosť v jazde (Čentík 2015). Pri spáchaní týchto priestupkov nastáva určitá právna anomália, nakoľko na prvý pohľad jasný priestupok, v konečnom dôsledku nemusí byť vôbec tak jasný a jednoznačný na vyslovenie viny obvineného z priestupku. Anomália spočíva v tom, že práve pri týchto priestupkoch je policajt, ktorý spáchanie priestupku zistil častokrát jediným svedkom priestupku. Ak nie sú zadovážené iné dôkazy (napr. fotodokumentácia, kamerový záznam, a pod.), tak výpoveď policajta je jediným dôkazom (Čarnogurský 2014). V tejto súvislosti považujeme za nevyhnutné poukázať na Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžd/7/2013 zo dňa 26.06.2013, v ktorom súd vyjadril svoj právny názor: *„Príslušníci polície namiesto toho, aby po nesúhlase obvineného z priestupku s uznaním viny na podporu svojich zistení vypočuli svedkyne prítomné na mieste, očakávali, že to navrhne žalobca, ktorý však nebol povinný tak spraviť a navyše ich zistenia spochybnil svojim tvrdením, ktoré uviedol do správy o výsledku objasňovania priestupku. Keď žalobca napokon neskôr na existenciu svedkyň na mieste priestupku upozornil, bol obvinený z účelovosti a vyhybaniu sa zodpovednosti za priestupok. Takýto prístup príslušníkov polície vedie k znižovaniu ich dôveryhodnosti pri zakročovaní vo veciach priestupkov, pretože ich úlohou nie je za každú cenu usvedčiť občana – vodiča zo spáchania priestupku, ale objektívne – nezaujato zistiť skutkový stav a v prípade, že skutok je priestupkom, zistiť jeho páchatel'a a potrestať ho.“* Máme za to, že toto rozhodnutie je vhodným príkladom nulity z dôvodu prekročenia právomoci policajta v priestupkovom konaní. Prekročenie právomoci spočíva v nesplnení povinnosti vyplývajúcej z právomoci. Policajt mal v tomto prípade povinnosť zabezpečiť všetky dôkazy (v prospech páchatel'a priestupku aj v neprospech páchatel'a priestupku), a teda mal minimálne vykonať výsluch spomínaných svedkov. Svojim konaním prekročil právomoc, ktorú mu zákon stanovuje a nesplnil svoju povinnosť náležite

a bez pochybností zistiť skutkový stav. Týmto konaním bolo narušené právo na spravodlivý proces, ako aj princíp materiálnej pravdy, ktorý v správnom práve jednoznačne platí. Zároveň policajt porušil princíp prezumpcie nevinu a neuplatnil procesné pravidlo in dubio pro reo, a páchatel'a pre pochybnosti neoslobodil a nevyslovil nevinu. Áno, je pravdou, že tieto princípy sú vlastné trestnému konaniu, avšak v zmysle čl. 6 Európskeho dohovoru o ľudských právach a judikatúry ESĽP sú trestnými aj priestupky (napr. prípad Döry vs. Švédsko, Ozmurat vs. Turecko, a pod.), aj keď nespádajú do jadra trestného práva z dôvodu, že predmetom priestupkov je protiprávne konanie, ktoré je vo svojej podstate „trestné“ a je možné za toto protiprávne konanie uložiť sankciu, ktorá má zstrašujúci a represívny účel. Samozrejme nulitosť Najvyšším súdom SR vyslovená nebola, ale Najvyšší súd SR zrušil rozhodnutie policajta z iných dôvodov. Uvedené svedčí o tom, že v podmienkach Slovenskej republiky nie je na inštitút nulitosti kladený náležitý dôraz, čo jednoznačne súvisí so stavom de lege lata, t. j. neexistencia legálnej právnej úpravy tohto základného právneho inštitútu.

2.2 Rozhodnutie policajta v trestnom konaní

Osobou policajta podľa ust. § 10 ods. 7 písm. a) Trestného poriadku sa rozumie vyšetrovateľ, ostatné písm. b) až h) a ods. 8 stanovujú ďalšie osoby, ktoré sú pre potreby Trestného poriadku považované za policajta. Je zrejmé, že Trestný poriadok stanovuje taxatívny výpočet osôb. Trestný poriadok nepokladá za policajta každého policajta v zmysle zákona o policajnom zbore, má vlastnú definíciu.

Takto definovaný policajt je spolu s prokurátorom orgánom činným v trestnom konaní. To znamená, že v tomto konaní policajt nevystupuje ako správny orgán. Ide o rýdzo trestnoprávny proces, na ktorý sa nevzťahujú predpisy správneho práva. Policajt v trestnom konaní vystupuje hlavne v predsúdnej časti, t. j. od začatia trestného konania až po podanie obžaloby, vedie vyšetrovanie alebo skrátené vyšetrovanie v prípravnom konaní. Dozor nad činnosťou policajta vykonáva prokurátor podľa ust. § 230 Trestného poriadku. Dozor prokurátora spočíva v kontrole dodržiavania zákonnosti pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní. Prokurátor je oprávnený policajtovi dávať záväzné pokyny, vyžadovať od neho dokumenty, materiály, správy o stave konania, vrátiť vec policajtovi na doplnenie vyšetrovania, zúčastniť sa na vykonávaní úkonov policajta, a pod. S našou témou súvisí najmä oprávnenie prokurátora zrušiť nezákonné alebo neopodstatnené rozhodnutia policajta, ktoré môže nahradiť vlastnými rozhodnutiami. Policajt je vo veciach, ktoré vyšetruje procesne samostatný a je viazaný iba ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika

viazaná a v rozsahu ustanovenom Trestným poriadkom a pokynmi prokurátora a súdu (Viktoryová 2002). Ust. § 201 Trestného poriadku ukladá vyšetrovateľovi plnú zodpovednosť za zákonné a včasné vykonanie vyšetrovacích úkonov (Briatková 2020). Odsek 3 tohto ustanovenia výslovne definuje procesnú samostatnosť policajta. Nadriadení policajta nemajú podľa Trestného poriadku žiadne oprávnenie preskúmať zákonnosť a správnosť rozhodnutí policajta v trestnom konaní, nemajú právo dávať policajtovi záväzné pokyny, a ani nemajú právo prikazovať policajtovi ako hodnotiť dôkazy, správnosť rozhodnutia policajta môže preskúmať jedine prokurátor (Briatková 2020).

Procesná samostatnosť policajta má svoje limity. Ustanovenie § 201 ods. 3 Trestného poriadku ráta aj s úkonmi, pri ktorých je potrebný predchádzajúci súhlas sudcu pre prípravné konanie alebo prokurátora. Súhlas sudcu pre prípravné konanie je potrebný: podľa ust. § 40 Trestného poriadku pri ustanovenom obhajcovi, podľa ust. § 109 vo vzťahu k otváraní obálok, v prípadoch podľa ust. § 148-149 vyšetrenie duševného stavu obvineného alebo vyšetrenie duševného stavu svedka podľa ust. § 150, a pod. (Čentěš a kol. 2022).

Súhlas prokurátora je potrebný najmä v prípade zadržania podozrivej osoby (ust. §85 ods.1), v prípade uchovania a vydania počítačových údajov (ust. §90 ods. 1), odňatia vecí (ust. § 91 ods. 1), v prípade nariadenia prehliadky iných priestorov a pozemkov (ust. §101 ods.1), vykonania osobnej prehliadky (ust. § 102 ods. 1), zadržania zásielok (ust. §108 ods.1), sledovania osôb a vecí (ust. § 113 ods. 2), a pod. (Čentěš a kol. 2022).

Nulitnosť rozhodnutia policajta v trestnom konaní si demonštrujeme na nasledovnom modelovom príklade. Policajt počas priebehu vyšetrovania trestného činu neoprávneného obchodovania s omamnou látkou podľa ust. § 173 Trestného zákona dostane informáciu, že určité zásielky prepravované z rôznych krajín do Slovenskej republiky, ktoré sú adresované obvinenému, obsahujú nelegálne látky. V rámci vyšetrovania sa podozrenia potvrdia a príslušný policajt rozhodne, že je potrebné zasiahnuť a zadržať zásielku, ktorá má podľa všetkého obsahovať omamné látky. Zásielka je doručená do logistického centra pošty, kde je určená na distribúciu. Po získaní informácií o tejto zásielke policajt okamžite vydá príkaz na zadržanie zásielky bez súhlasu dozorujúceho prokurátora. Policajt, teda vydal príkaz podľa ust. § 108 ods. 1 Trestného poriadku, ale bez dodržania zákonom stanovených náležitostí. Absentoval predchádzajúci súhlas prokurátora. Policajtovi Trestný poriadok v ust. § 108 ods. 1 nedáva právomoc vydať príkaz na zadržanie zásielky samostatne, je potrebná kooperácia s prokurátorom, ktorý musí vydať svoj písomný súhlas (Čentěš a kol. 2022). Tento modelový príklad stvára nulitnosť rozhodnutia policajta z dôvodu jednoznačného prekročenia

právomoci, čoho dôsledkom je celková nezákonnosť trestného konania, narušenie princípov trestného konania, hlavne princípu legality a práva na spravodlivý proces.

Záver

Dôležitosť načrtnutých aplikačných problémov je zrejmá a všadeprítomná. Právny inštitút nulitnosti jednoznačne existuje napriek tomu, že právny poriadok Slovenskej republiky ho žiadnym spôsobom nereflektuje a neobsahuje legálnu definíciu. O to dôležitejšie je sa ničotnosťou správnych orgánov ako aj orgánov činných v trestnom konaní a ďalších zaoberať a poukazovať na nedostatky právnej úpravy. Vytváraním modelových situácií a detekovaním nulitnosti v aplikačnej praxi zisťujeme, že sklznúť k vydaniu paaktu je pomerne ľahkou záležitosťou, avšak s obrovskými dôsledkami.

Odpoveď na nami nastolenú výskumnú otázku v úvode tohto vedeckého príspevku, ktorá znela: *Čo v prípade, ak príslušník Policajného zboru nerešpektuje tieto zákonné medze a postupuje v rozpore so zákonom, čím prekročí svoje právomoci?*, je NULITNOSŤ. V prípade, ak policajt či už v postavení správneho orgánu v priestupkovom konaní alebo ako orgán činný v trestnom konaní prekročí právomoc, ktorá mu je zákonom daná, ide o najťažšiu vadu. Túto vadu nie je možné zhojiť, čoho dôsledkom je nulitosť takéhoto rozhodnutia policajta.

Zoznam bibliografických odkazov

BRIATKOVÁ, M. 2020. Nezávislosť policajta – povereného príslušníka pri skrátenom vyšetrowaní trestného činu. In: Projustice – Vedecko-odborný recenzovaný časopis pre právo a bezpečnostné vedy. [on-line]. [cit. 08. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.projustice.sk/bezpecnostne-vedy/nezavislost-policajta-povereneho-prislusnika-pri-skratenom-vysetrovani-trestneho-cinu>.

BRIATKOVÁ, M. 2021. Zásada primeranosti a jej uplatňovanie pri jednotlivých inštitútoch trestného práva. In: Projustice. Vedecko-odborný recenzovaný časopis pre právo a bezpečnostné vedy [online]. [cit. 02. februára 2025]. Dostupné z: <https://projustice.sk/trestne-pravo/zasada-primeranosti-a-jej-uplatnovanie-pri-jednotlivych-institutoch-trestneho-prava>.

BURDA, E. a kol. 2011. *Trestný zákon. Osobitná časť. Komentár. II. diel. I. vydanie*. Praha: C. H. Beck, ISBN 978-80-7400-394-3.

Case of Döry vs. Sweden, application no. 28394/995, final 12/02/2003. [on-line]. Dostupné z: <https://hudoc.echr.coe.int/#%7B%22fulltext%22:%5B%22Dory%22%2C%22documentcollectionid%22:%5B%22GRANDCHAMBER%22%2C%22CHAMBER%22%5D%2C%22itemid%22:%5B%22001-60737%22%5D%7D>

Case of Ozmurat vs. Turkey, application no. 48657/06, final 09/04/2018. [on-line]. Dostupné z: [https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:\[%22Ozmurat%22\],%22documentcollectionid2%22:\[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22\],%22itemid%22:\[%22001-178942%22\]}.](https://hudoc.echr.coe.int/#{%22fulltext%22:[%22Ozmurat%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-178942%22]})

CEPEK, B. a kol. 2018. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-785-3.

ČARNOGURSKÝ ULC. 2014. Výpoveď policajta v konaní o dopravnom priestupku. In: ULC Bulletin PRO BONO 7/2014. [on-line]. [cit. 07. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.ulclegal.com/buletin/vypoved-policajta-v-konani-o-dopravnom-priestupku/>.

ČENTÉŠ, J. a kol. 2021. *Trestný poriadok I. § 1 – 195*. Bratislava: C. H. Beck, ISBN 978-80-89603-88-6.

ČENTÉŠ, J. a kol. 2022. *Trestný poriadok. Veľký komentár. 5. aktualizované vydanie*. Žilina: Eurokódex. ISBN 978-80-8155-109-3.

ČENTÍK, T. 2015. (Ne)zastavenie na STOPke: Tvrdenie policajta vs. tvrdenie vodiča. In: Ulpianus.sk.[on-line]. ISSN 2644-528X. [cit. 07. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.ulpianus.sk/blog/8621>.

DRAŽOVÁ, P., MIHÁLIK, S., TURAY, L. 2022. *Zásady trestného práva hmotného a procesného*. 1. vydanie. Bratislava: WoltersKluwer SR s.r.o., ISBN 978-80-571-0534-3.

FRANCOVÁ, M. Paakty ako nežiaduci jav v právnom štáte. In: JAKAB, R. – BERNÍKOVÁ, E. – REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Správne právo bez hraníc. Zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2024. 239- 255 s. ISBN 978-80-574-0294-7.

HENDRYCH, D. a kol. 2016. *Správní právo. Obecní část*. 9. vydání. Praha: C.H.Beck. ISBN: 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich, a.s. 1934.

KROŠLÁK, D. 2022. *Právní stát – vývoj, principy, mechanismy ochrany*. 1. vydanie. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., ISBN: 978-80-7676-439-2.

PRAVDA, SITA, TASR. 2024. Policajt v Košiciach dobil zadržaného na smrť. Neprijateľné, reagoval minister Šutaj Eštok. In: Pravda [online]. [cit. 03. februára 2025]. Dostupné z: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/730389-kosicky-policajt-udajne-zbil-zadrzaneho-muz-na-nasledky-zraneni-zomrel-hrozi-mu-12-az-15-rokov-vazenia/>.

Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 3/03 z 28.01.2009.

SEMAN, T. a kol. 2020. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Vysokoškolská učebnica*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Vydavateľstvo ŠafárikPress. ISBN 978-80-8152-869-9.

ŠTRKOLEC, M. 2022. *Úvod do trestného práva procesného*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Vydavateľstvo ŠafárikPress. ISBN 978-80-574-0091-2.

TASR. 2024. Ublíženie na zdraví, nebezpečné prenasledovanie ale aj krádeže: Vlni u nás obvinili desiatky policajtov. In: Správy RTVS[online]. [cit. 03. februára 2025]. Dostupné z: <https://spravy.rtvsk.sk/2024/04/ublizenie-na-zdravi-nebezpecne-prenasledovanie-ale-aj-kradeze-vlni-u-nas-obvinili-desiatky-policajtov/>.

VIKTORYOVÁ, J. a kol. 2002. *Činnosť policajných orgánov v skrátenom vyšetrovaní*. Bratislava: Akadémia PZ v Bratislave. ISBN 80-8054-262-7.

Zákon č. 301/2005 Z.z. Trestný poriadok

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Zákon č. 8/2009 Z.z. o cestnej premávke

Zákon č. 171/1993 Zb. o policajnom zbore

Kontaktná adresa

Mgr. Dominika Pisarcíková, JUDr. Miroslava Franc Kupcová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 01 Košice

Slovenská republika

email: dominika.pisarcikova@student.upjs.sk, miroslava.francova@student.upjs.sk

K NOVEJ PRÁVNEJ ÚPRAVE VEKU V ZÁKONE O PRIESTUPKoch

THE NEW LEGAL REGULATION OF AGE IN THE LAW ON MISDEMEANOURS

Stanislava SOPKOVÁ

Abstract

The aim of this article is to demonstrate the new legal regulation of age in the Law on Misdemeanours, which was incorporated into the Slovak legal system through an amendment to the law in 2024. In this context, the author addresses the suitability of lowering the minimum age of liability for misdemeanours in relation to the intellectual maturity of youth offenders. The new regulation is also demonstrated on the example of Denmark, which lowered the minimum age of delictual liability from fifteen to fourteen years of age. The paper also discusses the impacts of the legislation on future legal development in Denmark. Further, the article also explores typical instruments of criminal law related to the age of the offender, which could help mitigate the consequences of liability for misdemeanours on youth offenders. In the concluding section, the paper presents potential proposals for future legislation in the Slovak republic.

Key words: *misdemeanours, delictual responsibility, age*

Úvod

Právny rámec vekovej hranice vzniku zodpovednosti v zákone SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“ alebo „priestupkový zákon“) spôsobil v Slovenskej republike aplikačné problémy už od okamihu účinnosti rekodifikácie Trestného zákona v roku 2005. Vznik dichotómie medzi trestnoprávnou a priestupkovou úpravou sa v uplynulých rokoch stal predmetom viacerých akademických diskusií, ktoré na aplikačné dôsledky zdvojenej právnej úpravy systematicky upozorňovali (Čipková a Havelková 2023; Jakušová 2023; Havelková 2021; Vačok 2021). Rozpor v právnej úprave zapríčiňoval, že ak bola vec v prípade štrnásťročného mladistvého páchatel'a pred začatím trestného stíhania odovzdaná alebo v konaní postúpená podľa príslušných ustanovení Trestného poriadku na prejednanie v priestupkovom konaní, muselo dôjsť k jej odloženiu

v súlade s ustanovením § 66 ods. 1 písm. b) zákona o priestupkoch a v prebiehajúcom priestupkovom konaní musel správny orgán toto konanie zastaviť v zmysle ustanovenia § 76 ods. 1 písm. e) tohto zákona práve pre nedostatok veku.

V reakcii na uvedený legislatívny stav predložilo Ministerstvo vnútra SR novelizačný návrh, ktorého cieľom bolo odstránenie neželanej dvojkoľajnosti pri úprave vekovej hranice vzniku deliktuálnej zodpovednosti vo sfére trestného a priestupkového práva, a tým aj eliminovanie uvedených nedostatkov v aplikačnej praxi (Ministerstvo vnútra SR 2023). K zjednoteniu priestupkovej a trestnej zodpovednosti zákonodarca napokon pristúpil rozsiahlou reformou trestného práva v roku 2024.

Tento legislatívny krok zákonodarcu priniesol očakávané zjednotenie právnej úpravy veku v oblasti deliktov na Slovensku, no otázka nedostatočnej konzistentnosti inštitútov súvisiacich s vekovým vymedzením zodpovednosti za priestupky v slovenskom právnom poriadku naďalej pretrváva. Domnievame sa, že práve ich implementácia do priestupkového zákona by prispela k želanému prístupu zákonodarcu k mladistvým páchatelom, čím by sa dostatočne zabezpečili efektívne záruky v konaniach rozhodujúcich o ich vine, najmä s ohľadom na špecifiká týkajúce sa adolescentných páchatelov.

1 Zníženie spodnej vekovej hranice zodpovednosti v zákone o priestupkoch

Ako sme uviedli v úvode tohto príspevku, pred prijatím novelizácie sa diskusie o potrebe zjednotenia vekovej hranice vzniku deliktuálnej spôsobilosti pertraktovali predovšetkým medzi akademikmi. Terčom diskusií pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 387/2024 Z. z. nebola len potreba odstránenia zdvojenej právnej úpravy veku pri vzniku deliktuálnej zodpovednosti, ale aj výber vhodnej alternatívy k potrebnej legislatívnej zmene.

Rozumová a vôľová vyspelosť mladistvého je kategória predovšetkým psychologická a sociologická. Až relevantné závery príslušných vedeckých disciplín by mali byť reflektované do prijatia novej právnej úpravy. Náhľad na delikvenciu mladistvých z psychologického hľadiska je napriek tomu nekonzistentný s legislatívnym vnímaním deliktuálnej zodpovednosti, keďže juvenilná delikvencia presahuje mantinely vekového rozpätia pri definícii mladistvého páchatel'a v slovenskom právnom poriadku (Heretik 2019). Napriek tomu, že podľa A. Heretika (2019) pod juvenilnou delikvenciou chápeme delikventné správanie už aj pri adolescentoch mladších ako štrnásť rokov (približne od desiateho roku veku), no zároveň aj pri osobách starších ako osemnásť rokov, len samotná existencia delikvencie nie je a nemôže byť smerodajná pre stanovenie vekovej hranice vzniku zodpovednosti vo verejnom práve. Takýto prístup by mohol v budúcnosti viesť k situáciám, pri ktorých by pojem „zodpovednosť“ za

stanovenia príliš nízkej spodnej vekovej hranice deliktuálnej zodpovednosti strácal svoj primárny význam (Organizácia spojených národov 1985).

Naopak, reforma vekovej hranice vzniku deliktuálnej zodpovednosti, a to najmä jej zvýšenie, by mohla napomôcť k implementácii nesankčných výchovných mechanizmov, ktoré by významne znížili riziko vzniku recidívy a eliminovali by tak vznik spoločenskej stigmy a vylúčenie mladistvých zo sociálnych skupín, ktoré sú s trestaním úzko prepojené (Brown a Charles 2021). Prístup zákonodarcu by mal preto primárne smerovať k ochrane mladistvých páchatel'ov, nie k ich predčasnemu kriminalizovaniu. Becker (1963) identifikoval stigmatizáciu u mladistvých ako kriminogénny faktor, ktorý môže mať dopad na ďalší psychologický a sociálny vývoj dieťaťa, čo môže výrazne znížiť jeho šance na úspešnú integráciu do spoločnosti aj v neskoršom veku, a tým mladistvého motivovať k pokračovaniu v delikventnej činnosti. Zákonodarca by sa preto mal zamerať na implementovanie rehabilitačných, nie sankčných mechanizmov.

Zásadným determinantom pri úprave veku ako jedného zo základných predpokladov vzniku deliktuálnej zodpovednosti je činnosť medzinárodných organizácií (najmä Organizácia spojených národov, Rada Európy a Child Rights International Network), ktoré poukazujú nielen na rozšírený trend znižovania vekovej hranice deliktuálnej zodpovednosti ale súčasne vplyvajú na štáty, aby sa namiesto znižovania minimálneho veku vzniku zodpovednosti zamerali vo svojej legislatíve viac na prevenciu vzniku delikventného správania mladistvých (Hammarberg 2009).

Čipková a Havelková (2023) upozorňujú na skutočnosť, že rozhodnutiu o znížení spodnej vekovej hranice pri vyvodzovaní zodpovednosti za priestupky predchádzala štatistika o delikvencii štrnásťročných adolescentov, ktorí páchali dvojnásobné množstvo skutkov, ktoré mali znaky priestupku, než tomu bolo v prípade pätnásťročných páchatel'ov (Prezídium policajného zboru 2023). Predpokladáme, že zodpovednostný vzťah rozhodne môže pôsobiť preventívne a odradzovať tak mladistvých vo veku štrnásť rokov od páchania priestupkov, no zároveň môže uvedená novelizácia zapríčiniť zvýšenú delikvenciu pri trinásťročných adolescentoch, u ktorých priestupková zodpovednosť pre nedostatok veku nevznikne. Môže ísť napríklad o prípady, keď sú adolescenti používaní na páchanie protispoločenskej činnosti dospelými páchatel'mi.

Dánske kráľovstvo, rovnako ako Slovenská republika, implementovalo obdobnú legislatívnu zmenu do svojho právneho poriadku ešte v roku 2010, pričom novelizácia v oblasti minimálneho veku vzniku deliktuálnej zodpovednosti v nasledujúcich rokoch viedla k významnému ovplyvneniu ďalšieho legislatívneho vývoja. V rámci prípravy plánovanej

novelizácie zriadila dánska vláda osobitnú komisiu, ktorej úloha spočívala v analyzovaní možných dopadov tejto legislatívnej zmeny na delikvenciu mladistvých, ich spôsobilosť niesť zodpovednosť za svoje konanie a možnosť výskytu recidívy. Napriek tomu, že komisia v závere svojej činnosti neodporučila zníženie veku deliktuálnej zodpovednosti na štrnásť rokov, legislatívna zmena bola v júli 2010 prijatá (Damm et al. 2017). Primárnym podnetom legislatívnej reformy bola predovšetkým snaha o posilnenie preventívnej funkcie vyvodzovania zodpovednosti voči mladistvým a ich odradenie od pokračovania v protiprávnej činnosti. Krok vlády bol motivovaný najmä štatistickými údajmi, ktoré poukazovali na akceleráciu delikvencie medzi 14-ročnými adolescentmi (Damm et al. 2017), tak ako v prípade slovenského zákonodarcu (Ministerstvo vnútra SR 2023).

V štúdií publikovanej v roku 2017 sa kolektív autorov (Damm et al. 2017) zameral na vplyv zavedenej právnej úpravy na štrnásťročných páchatel'ov a dospel k záveru, že zníženie vekovej hranice nielen, že neviedlo k zníženiu výskytu delikvencie medzi páchatel'mi vo veku štrnásť rokov, ale, práve naopak, prispelo k zvýšenému počtu recidívy pri mladistvých. Legislatívna zmena v konečnom dôsledku viedla k faktickému zvýšeniu delikvencie u mladších adolescentov. Tieto aspekty mali zásadný vplyv aj na ďalší vývoj dánskej legislatívy, keďže nová vládna koalícia sa v roku 2012 vrátila k pôvodnej právnej úprave a opätovne zvýšila vekovú hranicu vzniku deliktuálnej zodpovednosti na pätnásť rokov veku (Child Rights International Network 2019).

Dánska legislatíva, rovnako ako právna úprava v Slovenskej republike, neupravovala samostatný systém orgánov príslušných na vyvodzovanie deliktuálnej zodpovednosti voči mladistvým; predmetná povinnosť bola ponechaná na totožné štruktúry orgánov, ktoré vyvodzujú zodpovednosť aj voči dospelým páchatel'om (Larsen et al. 2023). Aj napriek tomu, že slovenská právna úprava obsahuje inštitúty na zmiernenie dopadov typických pre sféru trestania, vyvodzovanie deliktuálnej zodpovednosti má doposiaľ obdobné následky ako pre dospelého, tak aj pre mladistvého páchatel'a. Na prekonanie uvedených nedostatkov v inštitucionálnom systéme sa Dánsko rozhodlo zrealizovať rozsiahlu reformu pri vyvodzovaní deliktuálnej zodpovednosti voči mladistvým páchatel'om zavedenú do právneho poriadku v roku 2019, ktorou zriadilo osobitné druhy príslušných orgánov tak, aby boli prispôsobené špecifickým potrebám mladistvých páchatel'ov. Aj napriek skutočnosti, že dánsky právny poriadok zaviedol osobitný zodpovednostný proces, ktorého súčasťou sú už aj mladiství od desiateho roku veku (Larsen et al. 2023), spodnú hranicu vzniku deliktuálnej zodpovednosti už opätovne neznížil (Child Rights International Network 2019).

2 Použitie trestnoprávných inštitútov pri úprave veku v zákone o priestupkoch

Legislatívne konanie č. LP/2023/38 podnietilo vznik mnohých návrhov a formulácií týkajúcich sa stanovenia vekovej hranice zodpovednosti za priestupky, vrátane vymedzenia tejto otázky v novej právnej úprave správneho trestania (Čipková a Havelková 2023; Horvat 2023), ktoré napokon viedli k prijatiu čiastkovej novelizácie zákona o priestupkoch.

Napriek tomu, že veková hranica vzniku zodpovednosti za priestupky bola znížená na štrnásť rok veku podľa vzoru trestnoprávnej úpravy, v novelizácii priestupkového zákona neboli reflektované navrhované inštitúty relatívnej priestupkovej zodpovednosti a osoba blízka veku mladistvých.

2.1 Relatívna priestupková zodpovednosť

Okrem zosúladenia vekovej hranice deliktuálnej zodpovednosti bola predmetom návrhov aj paragrafová formulácia relatívnej priestupkovej zodpovednosti, ktorá by sa vzťahovala na mladistvých páchatel'ov od dovŕšenia štrnásteho roku veku do dosiahnutia veku pätnásť rokov (Čipková a Havelková 2023). Základom navrhovanej právnej úpravy bola predovšetkým definícia relatívnej trestnej zodpovednosti v Trestnom zákone, ktorý ju v ustanovení § 95 ods. 1 upravuje nasledovne: „*Mladistvý mladší ako pätnásť rokov, ktorý v čase spáchania činu nedosiahol takú úroveň rozumovej a mravnej vyspelosti, aby mohol rozpoznať jeho protiprávnosť alebo ovládať svoje konanie, nie je za tento čin trestne zodpovedný.*“.

Návrh obdobnej právnej úpravy, ktorý by bol inkorporovaný do zákona o priestupkoch, by podrobnejšie upravoval priestupkovú zodpovednosť a zamedzil by odlišnému prístupu zákonodarcu vo vzťahu k 14-ročnému mladistvému v konaní o priestupku oproti mladistvému páchatel'ovi v trestnom konaní. Takáto právna úprava by len precíznejšie dopĺňala zníženie vekovej hranice zodpovednosti za priestupky, pretože ak predpokladáme, že 14-ročný mladistvý nemusí byť spôsobilý v čase spáchania skutku vykazujúceho znaky trestného činu rozpoznať jeho protiprávnosť alebo ovládať svoje konanie, rovnaký predpoklad sa musí vzťahovať aj na páchanie priestupkov, ktoré vykazujú nižšiu mieru spoločenskej škodlivosti (Horvat 2019) a preto môže byť pre mladistvého o to náročnejšie rozpoznať ich protiprávnosť.

Inštitút relatívnej deliktuálnej zodpovednosti nie je možné, vzhľadom na vyššie uvedené, považovať v slovenskom právnom poriadku za úplne nový koncept, ktorý by nemohol byť použiteľný aj pre oblasť správneho trestania. Práve naopak; ak sa zákonodarca priklonil k zníženiu vekovej hranice zodpovednosti za priestupky podľa vzoru Trestného zákona,

považujeme za vhodné, aby bola nová právna úprava súčasne doplnená o relatívnu priestupkovú zodpovednosť.

Za ďalší argument je zároveň možné použiť inštitút relatívnej administratívnej zodpovednosti za správne delikty v rakúskom zákone o správnom trestaní, ktorý v ustanovení § 4 ods. 2 ustanovuje, že: „*Mladistvý, ktorý mal v čase spáchania činu 14 rokov ale ešte nedosiahol vek 18 rokov, nebude za tento čin zodpovedný, ak nedosiahol takú úroveň vyspelosti, aby mohol rozpoznať jeho protiprávnosť alebo konať v súlade s právom.*“.

Napriek tomu, že sa zákonodarca v slovenskom právnom poriadku vyhýba použitiu inštitútov typických prevažne pre oblasť trestného práva (Ministerstvo vnútra SR 2023), práve s ohľadom na rakúsku legislatívu môžeme spoľahlivo usúdiť, že relatívna priestupková zodpovednosť nemusí byť výhradne trestnoprávnym inštitútom, ale môže byť bez väčších aplikačných problémov efektívnou súčasťou správneho trestania.

V tomto ohľade súčasne považujeme za potrebné upozorniť aj na dopad, ktorý by legislatívna zmena mohla mať na správne orgány, keďže tie by po jej prijatí mohli čeliť väčšej finančnej záťaži a prietahom v konaní, nakoľko posúdenie otázky rozumovej a vôľovej vyspelosti štrnásťročného páchatel'a by nemalo byť ponechané len na správnu úvahu, ale malo by byť predmetom znaleckého dokazovania.

2.2 Osoba blízka veku mladistvých

Osoba blízka veku mladistvých predstavuje ďalší typický trestnoprávny inštitút, ktorý zákonodarca definuje v ustanovení § 127 ods. 2 Trestného zákona ako „*osobu, ktorá dovŕšila osemnásť rok svojho veku a zároveň neprekročila dvadsaťjeden rokov svojho veku*“. Predmetná formulácia sa následne v Trestnom zákone premieta do ustanovenia § 36 písm. d), ktorý upravuje poľahčujúce okolnosti. Definícia osoby blízkej veku mladistvých má zároveň svoju oporu aj na medzinárodnej úrovni, v rámci ktorej pod ňou rozumieme každú fyzickú osobu, ktorá dosiahla vek osemnásť rokov a nepresiahla vek dvadsaťjeden rokov veku, a to bez ohľadu na vnútroštátne vymedzenie osoby mladistvého páchatel'a (Výbor ministrov 2008).

Právnu úpravu osoby blízkej veku mladistvých rozlišuje vo svojom priestupkovom zákone aj Česká republika, ktorá vek blízky veku mladistvým považuje za jednu z poľahčujúcich okolností v zmysle ustanovenia § 39 písm. a) českého priestupkového zákona. Konkrétne vekové rozmedzie zákonodarca neustanovuje; jeho určenie ponecháva na správny orgán (Vetešník 2020). Priťažujúce a poľahčujúce okolnosti sú pri tom v českom priestupkovom zákone jednou z okolností, na ktoré správny orgán prihliada pri určovaní druhu

správneho trestu a jeho výmery podľa ustanovenia § 37 písm. c) českého priestupkového zákona.

Aj v rámci formulácie paragrafového znenia sa pozornosť venovala vhodnému začleneniu tohto inštitútu do slovenského priestupkového zákona. Na túto skutočnosť by bol v zmysle navrhovanej právnej úpravy (Horvat 2023) správny orgán povinný prihliadnuť vo vzťahu k obvinenému pri výmere sankcie za spáchaný správny delikt, ak by to umožňovala povaha prejednávanej veci. Konkrétny vek, rovnako ako v prípade Českej republiky, nie je v návrhu upravený a stanovenie hornej vekovej hranice v každom individuálnom prípade je ponechané na zváženie správneho orgánu.

Domnievame sa, že predmetný prístup by mohol dopomôcť správnym orgánom k flexibilnejšiemu posudzovaniu rozumovej a mravnej vyspelosti každého individuálneho páchatel'a. Zároveň by však mohol klásť zvýšené nároky na odbornosť zamestnancov správnych orgánov, ktorí nemajú potrebné vzdelanie pre posudzovanie vekovej vyspelosti páchatel'ov a v tomto ohľade by mohol viesť k nekonzistentnej aplikačnej praxi.

Z tohto dôvodu zastávame názor, že pre účely správnej praxe by bolo vhodnejšie priznať tomuto inštitútu jeho vlastnú zákonnú definíciu, ktorá bude konkrétne definovať vek blízky veku mladistvým. Aj napriek tomu, že predmetný inštitút už explicitne upravuje Trestný zákon, na účely konania o priestupkoch by bolo vhodné túto definíciu prebrať aj do legislatívneho textu zákona o priestupkoch.

Vhodnou alternatívou by preto mohla byť napríklad samostatná kategória mladého dospelého páchatel'a, ktorá by len rozširovala už prijatú definíciu páchatel'a v ustanovení § 5a ods. 1 a ods. 2 zákona o priestupkoch a explicitne by vymedzovala vekové ohraničenie pri osobe, ktorá by sa za mladého dospelého páchatel'a na účely priestupkového konania považovala.

Navrhované znenie právnej úpravy:

„§ 5a

(3) Mladý dospelý páchatel' je osoba, ktorá v čase spáchania priestupku dovŕšila osemnásť rok svojho veku a neprekročila dvadsaťjeden rokov svojho veku.“

Zároveň, ak by sa zákonodarca v budúcnosti rozhodol podľa českého vzoru upraviť poľahčujúce a priťažujúce okolnosti aj v slovenskom priestupkovom zákone, prikláňame sa k tomu, aby sa vek blízky veku mladistvých premietol po českom vzore aj do právnej úpravy poľahčujúcich okolností.

Záver

V závere príspevku je potrebné vyzdvihnúť, aj keď doposiaľ stále čiastkovú, novelizáciu zákona o priestupkoch, ktorou sa odstránila nejednotnosť vekovej hranice pri vyvodzovaní zodpovednosti za delikty v Slovenskej republike. Aj napriek tomu, že naďalej zastávame názor, že znížovanej vekovej hranice deliktuálnej zodpovednosti by mala byť pre zákonodarcu vždy až možnosť *ultima ratio*, je nespochybniteľné, že odstránením dichotómie v priestupkovom a Trestnom zákone sa odstránili neželané aplikačné problémy.

Práve za účelom lepšej demonštrácie dopadov, ktoré môže mať zníženie vekovej hranice deliktuálnej zodpovednosti na správanie mladistvých, sme sa v tomto príspevku rozhodli priblížiť si legislatívnu úpravu deliktuálnej zodpovednosti na príklade Dánskeho kráľovstva. Po analýze dánskej právnej úpravy môžeme konštatovať, že predčasné postihovanie mládeže v čoraz skoršom veku nemusí priniesť sledované dôsledky. Práve naopak, vo svojom výsledku môže ohroziť ešte mladšie skupiny adolescentov a v prípade 14-ročných páchatel'ov sa podieľať na zvýšenom výskyte recidívy. Takto zásadnej zmene právnej úpravy by preto mala vždy predchádzať participácia vedeckých odborníkov z oblasti psychológie a sociológie. Následkom neprimerane prísnej právnej úpravy by potom, podobne ako v Dánsku, mohlo byť opätovné zvýšenie vekovej hranice deliktuálnej zodpovednosti.

V druhej časti príspevku sme sa bližšie venovali vybraným typicky trestnoprávnym inštitútom, ktoré by podľa nášho názoru mohli aspoň čiastočne zmäknúť dopady novelizácie priestupkového zákona na mladistvých páchatel'ov ako na osoby, ktoré by mali zo strany zákonodarcu podliehať špecifickému režimu právnej úpravy. Predpokladáme, že relatívna priestupková zodpovednosť by po vzore Trestného zákona vedela prispieť k individuálnejšiemu prístupu správnych orgánov k mladistvým, ktorí sa ešte len do minulého roka nachádzali pod vekovou hranicou vyvodzovania priestupkovej zodpovednosti a ktorých predčasné sankcionovanie by mohlo mať neželaný dopad na ich ďalší vývoj.

V tejto časti príspevku sme zároveň poukázali na inštitút osoby blízkej veku mladistvých, ktorý je v slovenskom právnom prostredí obdobne typický skôr pre oblasť trestného práva. Na príklade Českej republiky sme následne mali možnosť predstaviť si tento inštitút aj v kontexte priestupkov. Zastávame názor, že jeho prijatím by sa zákon o priestupkoch bližšie priblížil k medzinárodným štandardom, ktoré vyžadujú nielen osobitný prístup k osobám do 18. roku veku, ale prihliadajú aj na špecifiká mravnej a rozumovej vyspelosti osoby krátko po jeho dovŕšení. Práve z tohto dôvodu sme v závere predkladaného príspevku pristúpili k formulácii ustanovenia definujúceho mladého dospelého páchatel'a na účely zákona o priestupkoch.

Zoznam bibliografických odkazov

BECKER, H. S. (1963) *Outsiders: Studies in the Sociology of Deviance*. New York : The Free Press.

BROWN, A., CHARLES, A. (2021) The Minimum Age of Criminal Responsibility: The Need for a Holistic Approach. In *Youth Justice* 21(2), s. 153-171. [\[Online\]](#).

CHILD RIGHTS INTERNATIONAL NETWORK. (2019) *Minimum Ages of Criminal Responsibility in Europe*. [\[Online\]](#).

ČIPKOVÁ, T., HAVELKOVÁ, M. (2023) Vek (nie) je len číslo: K potrebe zjednotenia hranice veku deliktuálnej zodpovednosti. In HORVAT, M. (zost.) *Zákon o priestupkoch - návrh hmotnoprávnej úpravy*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023, s. 19-27. [\[Online\]](#). ISBN 978-80-7160-708-3.

DAMM, A. P. et al. (2017) Lowering the Minimum Age of Criminal Responsibility: Consequences for Juvenile Crime and Education. In *Economics Working Papers 2017-10, Department of Economics and Business Economics, Aarhus University*. [\[Online\]](#).

HAMMARBERG, T. *Children Should Not Be Treated as Criminals*. Rada Európy, Komisár pre ľudské práva (02-02-2009). [\[Online\]](#). [cit-08-02-2025].

HAVELKOVÁ, M. (2021) Definícia pojmu správny delikt v novej úprave správneho trestania. In HAVELKOVÁ, M., GREŠOVÁ, L., BLEHO, Š. (zost.) *Nová právna úprava správneho trestania*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2021, s. 15-21. [\[Online\]](#). ISBN 978-80-7160-616-1.

HERETIK, A. *Forenzná psychológia. 4. vydanie*. Bratislava : Lindeni, 2019, 608 s. ISBN 978-80-566-1781-6.

HORVAT, M. (2019) Pojem, predmet, systém a pramene správneho práva trestného. In HAMUĽÁKOVÁ, Z., HORVAT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 12-46. ISBN 978-80-571-0142-0.

HORVAT, M. (2023) Sankcie. In HORVAT, M. (zost.) *Zákon o priestupkoch - návrh hmotnoprávnej úpravy*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023, s. 64-83. [\[Online\]](#). ISBN 978-80-7160-708-3.

JAKUŠOVÁ, V. (2023) Postavenie osoby mladistvého v novej právnej úprave správneho trestania. In HORVAT, M. (zost.) *Zákon o priestupkoch – návrh hmotnoprávnej úpravy*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2023, s. 28-37. [\[Online\]](#). ISBN 978-80-7160-708-3.

LARSEN, B. Ø. et al. (2023) New System Responses to Juvenile Crime: Experiences from Denmark. In *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*, nr. 3/2023, s. 332-350. [[Online](#)]. ISSN 2446-3051.

VÁČOK, J. (2021) Základné otázky novej právnej úpravy správneho trestania a hľadanie odpovedí. In HAVELKOVÁ, M., GREŠOVÁ, L., BLEHO, Š. (zost.) *Nová právna úprava správneho trestania*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2021, s. 5-9. [[Online](#)]. ISBN 978-80-7160-616-1.

VETEŠNÍK, P. § 39 Polehčující okolnosti. In JEMELKA, J., VETEŠNÍK, P. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář. 2. vydání*. Praha : C. H. Beck, 2020, s. 319-327. ISBN 978-80-7400-772-9.

Zoznam použitých právnych predpisov a sprievodných dokumentov

Dôvodová správa k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (legislatívne konanie č. LP/2023/38). Dostupné [tu](#).

Odporúčanie Výboru ministrov CM/Rec(2008)11 členským štátom o mladistvých páchatel'och podrobených sankciám a opatreniam. Dostupné [tu](#).

Príloha č. 2 k analýze sociálnych vplyvov – Priestupkovosť osôb do 15 rokov – PPZ, vypracované k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (legislatívne konanie č. LP/2023/38). Dostupné [tu](#).

Rezolúcia Generálneho tajomníka Organizácie spojených národov č. 40/33 z 29. novembra 1985 (A/RES/40/33): Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice ("The Beijing Rules"). Dostupné [tu](#).

Verwaltungsstaftgesetz (rakúsky zákon o správnom trestaní) z roku 1991. Dostupné [tu](#).

Vyhodnotenie MPK k návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (legislatívne konanie č. LP/2023/38). Dostupné [tu](#).

Zákon č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov.

Zákon SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Kontaktná adresa

Mgr. Stanislava Sopková

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6, P. O. BOX 313, 810 00 Bratislava

stanislava.sopkova@flaw.uniba.sk

METÓDA EFEKTÍVNEJ SIETE -PROBLÉMY IMPLEMENTÁCIE A PERSPEKTÍVY VÝVOJA V PODMIENKACH ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY UKRAJINY

THE METHOD OF EFFECTIVE NETWORK -PROBLEMS OF IMPLEMENTATION AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT OF UKRAINE

Vadym PRYIMACHUK

Abstrakt

Sieť zvyšovania efektívnosti je jednou z dôležitých a kľúčových foriem benchmarkingu, ktorá bola vytvorená na riešenie problémov v oblasti samosprávy a predstavuje formálne organizačné štruktúry. Cieľom článku je identifikovať samotnú organizačnú štruktúru siete pre zlepšenie efektívnosti benchmarkingu, jej metodiku, špecifiká a črty jej implementácie v konkrétnom štáte východnej Európy - Ukrajine s využitím príkladu nórskeho systému z roku 2000. Prostredníctvom analýzy aplikácie benchmarking modelu na Ukrajine, príspevok identifikuje výsledky realizovanej reformy a jej praktický význam pre zvýšenie efektívnosti vybraných obcí v konkrétnom štáte.

Kľúčové slová: *benchmarking, sieť zvyšovania efektívnosti, miestna samospráva*

Úvod

Otázky racionálneho využívania zdrojov samosprávy, neustáleho zvyšovania kvality služieb, zlepšovania technológií, identifikácie problémov a hľadania spôsobu ich riešenia sú procesy smerujúce k jedinému - uspokojovaniu potrieb obyvateľstva a zvýšenie efektívnosti správy vecí verejných. Značná časť metód na zvyšovanie efektívnosti miestnej samosprávy bola inšpirovaná metódami iných štátov a výnimkou nebol ani benchmarking (metóda hodnotenia, ktorá zahŕňa rôzne výkonové parametre s cieľom identifikovať problémy a nájsť najlepšiu strategickú formu pre každú jednotlivú vybranú miestnu samosprávu). Jednou z úspešných foriem implementácie benchmarkingu je metóda efektívnej siete (Network Efficiency Method), ktorá si našla uplatnenie v jednotlivých štátoch Európy (Nórsku a na Ukrajine). V nasledujúcom texte sa budeme podrobne zaoberať analýzou vplyvu tejto metódy na zlepšenie efektívnosti

činností a interakcií miestnej samosprávy vo vybraných štátoch (Kommunalog regionaldepartementet) (Ševliakov & Aasland, 2012).

Podľa Shevliakova, Aaslanda (2012) metóda efektívnej siete je metodológia zameraná na neustále zlepšovanie efektívnosti výkonu práce samosprávy, zvyšovanie kvality služieb poskytovaných obyvateľstvu. Hlavnými cieľmi metódy sú optimalizácia procesov v rámci organizácie, zisťovanie slabých stránok, odchýlok od plánu, neefektívnych procesov a ich následná náprava. Metóda sa najčastejšie realizuje prostredníctvom tzv. vzdelávacích sietí. Vzdelávacie siete predstavujú určité skupiny ľudí (odborníci, zainteresované osoby z oblasti miestnej samosprávy) zriadené za účelom výmeny poznatkov, názorov a skúseností. Cieľom týchto skupín je diskutovanie o kvalifikovaných spôsoboch riešenia problémov v určitej oblasti/sfére miestnej samosprávy na základe implementácie existujúcich, ako aj nových, vylepšených a inovatívnych metód. Interdisciplinárna spolupráca vedie ku zvýšeniu efektívnosti organizácií prostredníctvom kolektívneho učenia s cieľom identifikácie a riešenia problémov v oblasti správy vecí verejných. (Askim, Johnsen, Christophersen 2008).

1 Nórsky scenár

Metóda efektívnej siete bola prvýkrát zavedená v Nórsku v roku 2000 v rámci spolupráce Ministerstva práce a verejnej správy (Kommunalog regionaldepartementet) s Nórsym združením miestnych a regionálnych orgánov (KS). Na začiatku bol projekt implementovaný v deviatich miestnych samosprávach s cieľom zistiť, ako nová a inovatívna metóda ovplyvní regionálny rozvoj štátu. Metóda sa zameriavala na zvýšenie efektívnosti samosprávy, výmenu skúseností a spoluprácu medzi samosprávami zapojenými do projektu (Ševliakov & Aasland, 2012). Projekt priniesol nečakane pozitívne výsledky, ktoré ukázali zlepšenie kvality verejných služieb, efektívne využívanie zdrojov a optimalizáciu procesov. V roku 2001, vďaka predošlému projektu, Nórska vláda rozhodla rozšíriť projekt na celoštátnu úroveň a do projektu zapojila viac samospráv (Askim, Johnsen, Christophersen 2008).

Tabuľka 1: Sieť zvyšovania efektívnosti uplatnená v Nórsku

ROK	OBEC	OKRES	SIETI
2001	141	12	27
2002	156	14	30

2003	201	17	34
2004	313	34	46

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov nórskeho združenia miestnych a regionálnych orgánov.

Nórska vláda pri skutočnom zavádzaní metódy stanovila za hlavný cieľ identifikovať problémy a odstrániť ich prostredníctvom schematickeho a systematickeho hodnotenia činnosti vybranej samosprávy. Dodržiavanie plánu implementácie, porovnávanie výsledkov medzi miestnymi samosprávami a v konečnom dôsledku vytvorenie vzdelávacie siete na zvyšovanie efektívnosti (Eliseenko, Golovshchinsky 2008).

Každú vytvorenú sieť reprezentovalo päť až desať samospráv, ktoré komunikovali a spolupracovali za účelom identifikácie v samospráve (školské, seniori, materské školy, atď.). Kľúčovú úlohu pri rozhodovaní o zapojení jednotlivých samospráv do siete mala Nórska asociácia miestnych a regionálnych orgánov, ktorá rozhodovala o pripojení k sieti alebo nie (Ševliakov & Aasland, 2012). Tento proces závisel od mnohých faktorov, ako je rozloha miestnej samosprávy, počet obyvateľov a vzdialenosť od hlavného mesta. Napriek vysokým nákladom a odlišnostiam medzi samosprávami, asociácia mohla schváliť sieť, ak bola presvedčená, že medzi obyvateľmi existuje zvláštne spojenie, a že spolupráca prinesie prospech miestnym orgánom a obyvateľom (Askim 2014).

Jednu z hlavných úloh v tomto procese zastávali vedci a odborníci, volení komisiou, a ktorí boli zodpovední za organizovanie, riadenie a realizáciu projektu siete. Ich cieľom bolo vytváranie formalizovaných skupín, vedenie diskusných stretnutí, zabezpečovanie komunikácie medzi sieťovými skupinami. V prípade potreby zabezpečovali pomoc a podporu s cieľom predísť nedorozumeniam alebo odchýlkam od plánu (Skripko 2013). Následne sa členovia siete stretávali každý mesiac s cieľom zhodnotenia pokrokov v zlepšovaní výkonnosti a komunikácie, alebo naopak pri stretnutiach identifikovali oblasti vyžadujúce urgentné zásahy a inovácie na zlepšenie efektivity. Významným aspektom projektu bola aj účasť obyvateľov, ktorí prostredníctvom sociologických prieskumov mali možnosť hodnotiť projekt, vyjadriť svoje názory alebo dokonca kritizovať jeho priebeh (Eliseenko, Golovshchinsky 2008). Týmto sa zabezpečila spätná väzba priamo od občanov, čo prispelo k ďalšiemu zlepšovaniu výkonnosti a kvality poskytovaných služieb.

Neschopnosť komplexne vyhodnotiť projekt viedla k narastajúcej nedôvere medzi projektovým manažmentom a miestnymi samosprávami, čo spôsobilo zavedenie systému reportingu KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) pre každú samosprávu zapojenú do projektu. S implementáciou systému musela každá samospráva poskytovať informácie a výkazy o vykonaných a poskytnutých službách, účtovníctve a celkovom výkone samospráv (Askim a Christophersen 2006).

Po zavedení KOSTRA systém nadobudol významnú popularitu, a to nielen medzi miestnymi samosprávami, ale aj u obyvateľov, ktorí ocenili zvýšenú transparentnosť a možnosť vidieť reálne výsledky spravovaných služieb. Systém dodnes zostáva pre Nórsko unikátnym modelom a nemá žiadny skutočný ekvivalent vo svete (Askim a Christophersen, 2006). Úspech systému a modelu umožňuje štátom inovatívne vyvíjať a zlepšovať technológie na zlepšenie výkonu samospráv. V súčasnosti viac ako 70 % nórskeho samospráv tento model využíva a preukazuje výrazne zlepšenie výkonnosti a efektívnosti miestnych samospráv. Model a systém sa snaží implementovať Ukrajina, ktorá sa aktívne podieľa na vytváraní a zlepšovaní metódy efektívnych sietí samosprávy (Askim a Christophersen, 2006).

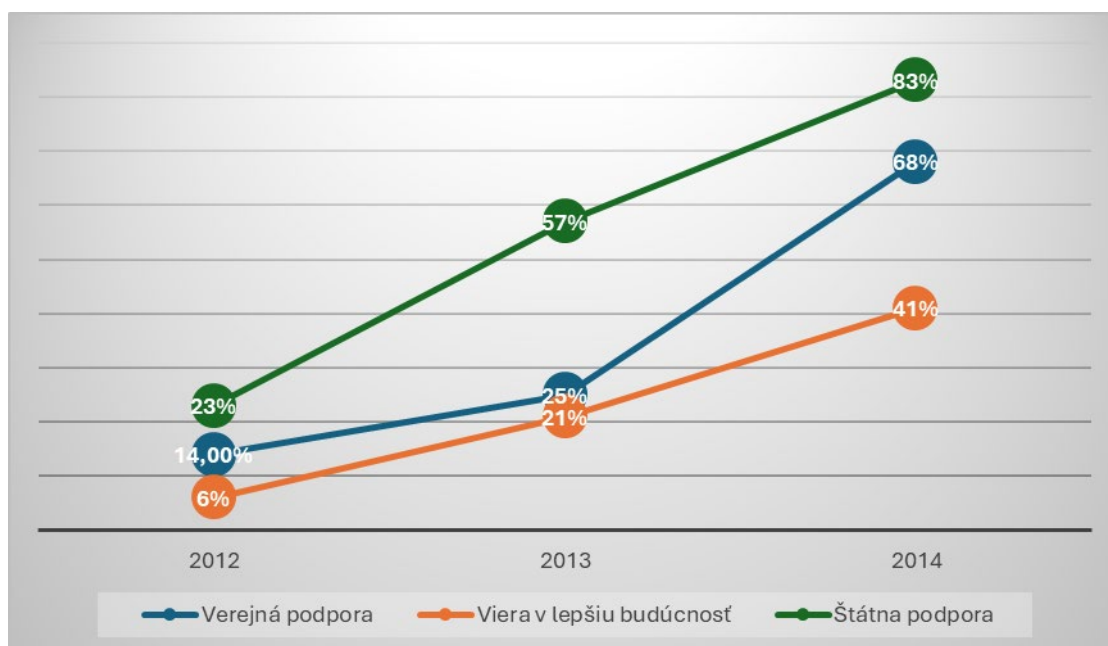
2 Spôsoby implementácie na Ukrajine

V rokoch 2012-2013 sa Nórsky inštitút urbanistického a regionálneho výskumu s podporou Ministerstva zahraničných vecí Ukrajiny pokúsil realizovať projekt na zlepšenie miestnej samosprávy na Ukrajine. Hlavným cieľom projektu bolo zlepšiť kvalifikáciu pracovníkov samospráv a transformovať procesy organizácie prostredníctvom digitalizácie služieb samosprávy (Mamatova 2014). Ukrajina pre tento projekt určila dve oblasti - Ivano-Frankivska a Ternopilska. V každej z týchto oblastí bolo vybraných 5 miest, ktoré tvorili pracovné skupiny na realizáciu projektu. V Ternopilskej oblasti išlo o mestá Ternopil, Čortkov, Kremenec, Berezhany, Zbarazh. V Ivano-Frankivskej oblasti mestá Ivano-Frankivsk, Kaluš, Kolomyja, Nadvirna, Dolyna. Pred začiatkom projektu nórske vedci zohrali dôležitú úlohu pri zbieraní a zhromažďovaní informácií o aktuálnom stave vecí v miestnej samospráve. To zahŕňalo vypracovanie plánu a stratégií projektu, vytvorenie rámca na dlhodobé zlepšenie efektívnosti a procesov samosprávy v oblasti digitalizácie správy vecí verejných (Shevliakov & Aasland, 2012).

Katastrofálny nedostatok informácií o spôsoboch implementácie projektu, nemožnosť posúdiť efektívnosť práce samosprávy a negatívne reakcie verejnosti zmiatli nórske vedcov. Napriek ťažkostiam, po vykonaní porovnávacej analýzy, nórske vedci poskytli konkrétny plán na zvýšenie efektívnosti poskytovania služieb a procesov samosprávou (Mamatova 2014).

Po roku realizácie plánu vedci komunikovali so zástupcami samospráv za účelom vyhodnotenia výsledkov a úspechov. Bol predložený plán rozvoja na najbližšie obdobie. Tento plán sa od predchádzajúceho líšil svojou konkrétnosťou. Zatiaľ čo predchádzajúci plán podporoval nezávislý rozvoj miestnej samosprávy, digitalizáciu a zvýšenie kvality poskytovaných služieb, nový plán sa konkrétne zameriaval na zvýšenie efektívnosti nakladania s odpadmi v oboch zapojených regiónoch, teda Ivano-Frankivsk a Ternopil (Askim, Johnsen , Christophersen 2008). Nový projekt dosiahol obrovský úspech a prakticky nemal žiadne zásadné chyby. Ukrajinské miestne samosprávy nadobudli skúsenosti z predchádzajúceho plánu a ukázali výsledky, ktoré sa rýchlo približovali výsledkom nórskeho samospráv (optimalizácia práce, odstránenie zastaralých chýb a nedostatkov, analýza každého konkrétneho mechanizmu samosprávy) (Bodrová, Boldirev, Velichko 2011). Dôležitým prvkom projektu bolo zavedenie systému ukazovateľov od červenej po zelenú, ktorý umožnil efektívne sledovať výkonnosť a bol použitý Ministerstvom sociálnej politiky Ukrajiny pri hodnotení rôznych oblastí, vrátane nakladania s odpadmi (Molodtsov 2008). Tento systém zahŕňal nástroje ako registre, prieskumy a dotazníky, čo zlepšilo komunikáciu s verejnosťou a poskytlo dôležité údaje pre ďalší rozvoj.

Po šiestich mesiacoch od začiatku realizácie projektu ukazovatele zberu, odvozu a zneškodňovania odpadov, kvality a kvantity poskytovaných služieb boli zjavne pozitívne. Miera znečistenia odpadov vybraných oblastí klesla na úroveň 5 - 6 % z pôvodných 18% - 22%, keď na celoštátnej úrovni Ukrajiny sa toto percento pohybovalo od 13 % - do 17%. Prieskumy verejnej mienky potvrdili nielen zlepšenie kvality života v súvislosti s nakladaním s odpadmi, ale aj posilnenie dôvery občanov v budúcnosť svojho regiónu (Eliseenko, Golovshchinsky 2008).



Graf 1: Prieskum verejnej mienky na Ukrajine

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Ukrajinského inštitútu sociológie

Ukrajinský inštitút sociológie v rámci projektu predložil obyvateľom vybraných oblastí správu o vykonanej práci, ktorá zahŕňala hodnotenie spokojnosti obyvateľov s poskytovanými službami odvozu odpadu, detaily finančných transakcií samosprávy, informácie o stupni znečistenia životného prostredia v určenej oblasti a možnosť zaslať návrhy na ďalšie zlepšenie kvality života samosprávy (Petryshina, Zinchuk 2012). Okrem správy, Ukrajinský inštitút sociológie organizoval workshop, na ktorom boli prezentované plány na zvýšenie efektívnosti. Výsledkom workshopu na základe aplikácie ordinálnej regresnej metódy bol model, ktorý umožňuje identifikovať vplyv rôznych premenných na hodnotenie služieb odvozu odpadu (dážď, vysoká teplota, nízke mzdy, nedostatočná motivácia, strach z prenasledovania po prejave, korupcia atď.) (Shevliakov & Aasland, 2012). Podľa Mamatovej (2014) model umožnil identifikovať, že so zmenami vplyvu premenných na hodnotenie populácie narastá miera zlepšenia efektívnosti a podpory populácie. To umožnilo samosprávam vypracovať akčný plán, v ktorom bol zavedený systém podpory hodnotenia obyvateľov za pomoci samospráv a hľadania optimálnych podmienok na zlepšenie kvality života obyvateľov.

V rámci stretnutia v roku 2013 s Nórskymi vedcami, Ukrajina poskytla súhrnnú správu o vykonanej práci a dosiahnutých výsledkoch. Táto správa umožnila vedcom porovnať úroveň technológií a metód riadenia s cieľom identifikovať chyby a odchýlky na dosiahnutie vyššej efektivity (Ammons, Roenigk 2015). Veľká pozornosť sa na stretnutí venovala hľadaniu

spoločných črt medzi oboma oblasťami a pozornosť sa venovala momentu rivality, ktorý vystúpil do popredia. Mestá medzi sebou tajne súťažili o dosiahnutie väčších výsledkov pred svojimi nóorskymi kolegami. Snaha o prvenstvo však viedla oblasti ku krachu v projekte, k zatajovaniu informácií a neochote spolupracovať a kooperovať so susednou oblasťou, skresľovaniu údajov a vedomému poskytovaní nesprávnych metód a algoritmov riešenia problémov „konkurentom“ (Ševliakov & Aasland, 2012). Tento postoj nórske vedci neocenili, no celkový dopad projektu metódy efektívnej siete ukázal pozitívnu úroveň, čo dávalo nádej na lepšiu spoluprácu medzi oblasťami v budúcnosti. Táto skúsenosť potvrdila, že skutočná hodnota projektu spočíva nielen v technologických a metodických inováciách, ale aj v spolupráci a výmene skúseností medzi regiónmi. Udržiavanie otvorenej komunikácie, diskusií o problémoch a poučenie sa z vlastných zlyhaní tvorí základ dlhodobého úspechu sietí a zvyšovania efektívnosti a zároveň prispieva k zlepšeniu kvality služieb poskytovaných miestnymi samosprávami (Bodrová, Boldirev, Velichko 2011).

3 Odporúčania pre budúcnosť

Na základe vyššie uvedeného textu možno identifikovať niekoľko vývojových ciest na zlepšenie a zapojenie viacerých miestnych samospráv do sietí zvyšovania efektívnosti a benchmarkingu všeobecne. Jedným z hlavných smerov rozvoja benchmarkingu na Ukrajine by malo byť dostatočné financovanie vybraného sektora (služby, ekonomika a výroba). Ďalším krokom by podľa Mamatovej (2014) malo byť vytvorenie a zlepšenie platforiem pre implementáciu benchmarkingu a výmene skúseností medzi samosprávami navzájom. Netreba zabúdať ani na fakt udržiavania a posilňovania medzinárodnej spolupráce a výmeny skúseností medzi krajinami, čo v budúcnosti bude prinášať výrazné úspechy. Naďalej zostáva dôležité vykonávať analýzy a spracovanie dát, ktoré umožňujú vytvoriť základ pre zavedenie benchmarkingu v samospráve a zároveň napomáhajú pri odhaľovaní možných problémov a ďalších nedostatkov (Ammons, Roenigk 2015).

Záver

Metóda efektívnej siete predstavuje stabilné spojenie neformálnych skupín rôznych samospráv, zamerané na spoluprácu a získavanie nových poznatkov a technológií, ako aj oboznámenie sa s riešením problémov pomocou týchto znalostí a technológií (Petryshina, Zinchuk 2012).

Hlavnou výhodou je, že implementácia systému benchmarkingu si nevyžaduje určitú kvalifikáciu pracovníkov a predstavuje reťazec od sociologického výskumu a spracovania dát

až po praktickú realizáciu projektu benchmarkingu. Nepripravené samosprávy sú schopné vďaka plánu a mentoringu významne napredovať a neustále realizovať plán na zefektívnenie služieb v príslušnej oblasti (Jackson, Schuler 2011).

Vzájomná spolupráca a výmena skúseností poskytuje globálnu víziu pre samosprávu a poukazuje na nedostatky a problémy, ako aj odchýlky od plánu. Tento formát prispieva k neustálemu vývoju a hľadaniu dokonalejších foriem poskytovania služieb a zlepšovaniu ich kvality. Náročné úlohy pod správnym vedením rozvíjajú dôveru a umožňujú obyvateľom zapájať sa do procesu zlepšovania kvality života v ich meste (Bodrová, Boldirev, Velichko 2011).

Zoznam bibliografických odkazov

- AMMONS, D., ROENIGK, D. 2015. *Benchmarking and Interorganizational Learning in Local Government*. Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 25, Issue 1.
- ASKIM J., CHRISTOPHERSEN K.-A. 2014. *Explaining Organizational Learning from Benchmarking in Networks: Experiences from Norwegian Local Government*.
- ASKIM J., JOHNSEN A., CHRISTOPHERSEN K.-A. 2008. *Factors behind Organizational Learning from Benchmarking: Experiences from Norwegian Municipal Benchmarking Networks*. Journal of Public Administration Research and Theory № 18 (2). P. 297–320.
- ASKIM, J. 2014. *Benchmarking as a catalyst for innovation in service delivery: Local government benchmarking as a national programme in Norway*.
- BODROVÁ, I., BOLDIREV, S., VELICHKO V. 2011. *Štátny život a miestna samospráva na Ukrajine*. Právo, 360 s.
- ELISEENKO, V., GOLOVSHCHINSKY, K. 2008. *Zavedenie integrálnych benchmarkingových systémov do činnosti samospráv // Problematika riadenia štátu a obcí*. Číslo 2. S. 118–134
- JACKSON, S., SCHULER, R. 2011. *An Aspirational Framework for Strategic Human Resource Management*. The Academy of Management Annals.
- MAMATOVA, T. 2014. E-platforma „Inovácie a lepšie postupy miestnej samosprávy“ ako outsourcingový zdroj pre rozvoj pracovníkov verejnej správy .
- MAMATOVA, T. 2014. *Miestna samospráva a regionálny rozvoj na Ukrajine*. Číslo 4.
- MOLODTSOV, O. 2008. *Verejno-správne inovácie v systéme miestnej samosprávy*. Spravodaj Ústrednej volebnej komisie. PolPRES. s. 34-37.
- PETRYSHINA, M., ZINCHUK, A. 2012. *Okremi nutričná stimulácia inovačných aktivít orgánmi miestnej samoregulácie na Ukrajine*. Charkov: Yurayt. S. 17-23.

SHEVLIAKOV I., AASLAND A. 2012. *The Norwegian-Ukrainian Cooperation Project on Local development: Efficiency Networks in Service Delivery*. Kyiv: International Centre for Policy Studies,. 29 p.

SKRIPKO, T. 2013. *Inovatívny manažment*. Zannanya: 423 s.

Internetové zdroje:

Nórske združenie miestnych a regionálnych orgánov, [cit. 9.9.2024]

Dostupne na internete: https://snl.no/kommuner_i_Norge

Ukrajinský inštitút sociológie [cit. 15.10.2024]

Dostupne na internete : <https://isnasu.org.ua/en/>

Nórskym združením miestnych a regionálnych orgánov

Dostupne na internete : <https://www.ks.no/om-ks/ks-in-english/>

Kontaktná adresa

Mgr. Vadym Pryimachuk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy, katedra verejnoprávnych disciplín

Košice, Popradská 66, 04011

Slovenska republika

email: vadym.pryimachuk@student.upjs.sk

UMELÁ INTELIGENCIA A GDPR: AKO ZABEZPEČIŤ ROVNOVÁHU MEDZI INOVÁCIAMI A OCHRANOU SÚKROMIA?

ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND GDPR: HOW TO ENSURE A BALANCE BETWEEN INNOVATION AND PRIVACY PROTECTION?

Viktória FERKOVÁ

Abstract

Artificial Intelligence (AI) introduces new opportunities in innovation, automation, and prediction, while simultaneously raising concerns regarding the processing and protection of personal data. This paper addresses the challenges associated with implementing the General Data Protection Regulation (GDPR) in the context of the increasing utilization of AI. The aim is to analyze methods to balance the use of AI technologies with GDPR compliance, emphasizing responsible data processing, algorithmic transparency, and user privacy protection. The discussion also encompasses the legal and ethical aspects of AI that influence its further development in alignment with European standards.

Key words: *AI, GDPR, privacy protection*

Úvod

Ochrana základných práv je úzko prepojená so spôsobmi spracúvania osobných údajov prostredníctvom dostupných, ale aj nových technológií. Dynamický vývoj technologického prostredia prináša nárast systémov založených na umelej inteligencii (ďalej len „AI“ – „*artificial intelligence*“), ktoré spracúvajú rozsiahle množstvá údajov. Mnohé z nich sa týkajú fyzických osôb (Attoresì, Klabunde a Lareo, 2024). Za posledné desaťročie sa len málo technológií dostalo do takej veľkej pozornosti ako AI. Keď nebola v centre pozornosti pre svoje prelomové aplikácie, vyvolávala záujem kvôli zásadným etickým a právnym otázkam. AI systémy potrebujú na svoj tréning a fungovanie obrovské množstvo dát, čo vyvoláva obavy týkajúce sa súkromia a ochrany osobných údajov, teda dvoch základných práv, ktoré AI významne ovplyvňuje (Smuha, 2024). AI teda prináša podstatné úspory času a zdrojov, no zároveň so sebou nesie riziká, najmä ak nie je riadne kontrolovaná. Učí sa na základe dát, čo môže viesť k diskriminačným či neobjektívnym rozhodnutiam, ktoré porušujú zásady

spravodlivosti a zodpovednosti podľa GDPR (napríklad chatboty ako ChatGPT využívajú verejne dostupné údaje z webu, vrátane sociálnych sietí, pričom časť týchto dát môže byť osobná alebo chránená autorským právom). Používatelia musia byť taktiež transparentne informovaní o tom, ako AI spracúva ich údaje a mať pri automatizovanom rozhodovaní možnosť odmietnuť, aby sa na nich tieto rozhodnutia vzťahovali (Berthoty, 2023). Prostredníctvom AI je prakticky možné využiť rôzne spektrum osobných údajov na prognózu, analýzu a na ovplyvňovanie ľudského správania, čo predstavuje príležitosť transformácie údajov a výsledkov ich spracovania na hodnotné komodity. Možnosti AI v predikcii správania, analýze údajov a personalizácii služieb môžu viesť k neoprávnenému spracovaniu alebo porušeniu súkromia dotknutých osôb (Garayová a Karpat, 2022). Okrem toho môže nasadenie AI buď nepriamo alebo aj priamo zasiahnuť aj ďalšie základné práva, ako je právo na nediskrimináciu, ľudskú dôstojnosť, ale aj hodnoty EÚ, ako demokracia a právny štát. Ochrana osobných údajov a súkromia často slúži ako predpoklad pre realizáciu týchto práv (Smuha, 2024).

AI sa teda stala jednou z najintenzívnejších hybných síl sociálnej transformácie a spoločnosti prináša množstvo výhod (efektívnejšia výroba, lepšia zdravotná starostlivosť, čistejšia a bezpečnejšia doprava, udržateľnejšia a lacnejšia energia a i.). Okrem toho ovplyvňuje aj politiku, modifikuje ekonomiku a pretvára interakcie a životy občanov. Na základe doposiaľ uvedeného môžeme konštatovať, že jej vzostup so sebou prináša výzvy v zabezpečovaní ochrany osobných údajov, ktoré sa spracúvajú prostredníctvom AI systémov na všetkých úrovniach štátu a verejnej správy. Európska únia (ďalej len „EÚ“) preto v rámci jej digitálnej stratégie zamýšľa regulovať inovatívne AI technológie spôsobom zabezpečujúcim priaznivejšie podmienky pre jej využívanie a vývoj (Európsky parlament, 2023). Vypracovanie a voľba adekvátnych politík a predpisov pre reguláciu AI je prioritou naprieč celou Európou, pretože AI okrem vytvárania nových príležitostí zvyšuje aj riziká spôsobmi, ktoré majú enormný právny a spoločenský význam.

AI zefektívňuje procesy, zabezpečuje revolúciu vo všetkých odvetviach, skvalitňuje rozhodovanie a prináša predtým nepredstaviteľné inovácie. Avšak za akú cenu? Ako je možné synchronizovať inovatívne riešenia AI so zásadami ochrany osobných údajov podľa GDPR?

1 Akt o umelej inteligencii

EÚ sa spočiatku zameriavala najmä na strategický a ekonomický potenciál AI, pričom sa snažila udržať krok s USA a Čínou. Situácia sa však zásadne zmenila po škandále

„*Cambridge Analytica*“, ktorý odhalil zneužitie AI na masové spracovanie osobných údajov na komerčné a politické účely.

Napriek silnejúcim dôkazom o negatívnych vplyvoch AI a právnym medzerám EÚ dlho váhala s prijatím nových záväzných pravidiel za účelom regulácie AI. Jedným z hlavných argumentov proti novej legislatíve bolo práve nariadenie GDPR. V EÚ prevládal názor, že GDPR poskytuje dostatočnú ochranu pred hrozbami AI a že ďalšia legislatíva by mohla brzdiť inovácie. Tento postoj sa však po ďalších škandáloch v roku 2019 zmenil, Európska komisia (ďalej len „EK“) ako prvá zverejnila etické usmernenia pre dôveryhodnú AI a zároveň zdôraznila, že nezáväzné odporúčania na ochranu základných práv, demokracie a právneho štátu sú proti rizikám AI nedostatočné (Smuha, 2024).

V apríli 2021 EK predstavila návrh nariadenia o umelej inteligencii, na ktorom sa Európsky parlament a Rada politicky dohodli v decembri 2023. Európska únia vytvorila prijatím *Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1689 (Akt o umelej inteligencii)*, ktorý vstúpil do platnosti v auguste 2024, prelomovú legislatívu a komplexný regulačný rámec, ktorý je určený na riadenie zavádzania a používania umelej inteligencie v členských krajinách EÚ. Akt o AI zároveň predstavuje prvé komplexné a záväzné horizontálne nariadenie o umelej inteligencii na svete. (Európsky parlament, 2023) Ustanovenia Aktu, ktoré sa budú postupne uplatňovať v nasledujúcich rokoch, úzko súvisia s reguláciami zameranými na ochranu súkromia, osobných údajov a ďalších hodnôt EÚ (Európska Komisia, 2025). Nariadenie má v spojení s GDPR predstavovať kritický prienik medzi inováciami a reguláciami, za účelom ochrany verejného záujmu občanov EÚ (Balaban, 2024).

Prioritou Európskeho parlamentu pri tvorbe legislatívy bolo zabezpečiť, aby boli systémy AI používané v EÚ bezpečné, sledovateľné, transparentné, nediskriminačné a ohľaduplné k životnému prostrediu. Cieľom aktu o umelej inteligencii je zabezpečiť, aby EÚ zostala konkurencieschopná na globálnej úrovni aj v oblasti AI prostredníctvom podpory výskumu, vývoja a inovácií. Akt zároveň chráni európske hodnoty a bezpečnostné štandardy. Zámerom ustanovení aktu je vytvoriť podporujúce prostredie pre inováciu v oblasti AI, ktoré má prispieť k technologickému pokroku, posilniť konkurencieschopnosť EÚ a umožniť rozvoj zodpovedných AI riešení s ohľadom na etiku a bezpečnosť (Európsky parlament, 2023).

Orientovať sa v novom nariadení je strategickou nevyhnutnosťou a zákonnou povinnosťou pre organizácie implementujúce AI, ktoré budú musieť nájsť súlad medzi svojimi inovačnými ambíciami s prísnyimi požiadavkami na dodržiavanie právnych predpisov. Základné princípy nariadenia spočívajú v „*prístupe založenom na rizikách*“, ktorý kategorizuje

systémy AI do rôznych stupňov na základe ich potenciálnych rizík pre základné práva a bezpečnosť (Balaban, 2024).

Niektoré systémy AI predstavujúce podľa ustanovení Aktu neprijateľné riziká, sú zakázané (napr. kognitívna manipulácia správania osôb alebo špecifických zraniteľných skupín, sociálne bodovanie, biometrická identifikácia a kategorizácia osôb, diaľková biometrická identifikácia v reálnom čase na verejne prístupných miestach orgánmi presadzovania práva a i.). Široká škála vysokorizikových systémov AI, ktoré môžu mať škodlivý vplyv na základné práva ľudí, bezpečnosť alebo zdravie je povolená, ale podlieha súboru požiadaviek a povinností na získanie prístupu na trh EÚ. Na systémy AI, ktoré predstavujú obmedzené riziko z dôvodu nedostatočnej transparentnosti, sa vzťahujú požiadavky na informácie a transparentnosť (Európsky parlament 2024).

V oblasti podpory inovácií umelej inteligencie transponuje EÚ prostredníctvom Aktu o AI podporu vývoja vysokorizikových AI systémov umožnením špeciálneho režimu testovania vyššie spomínaných vysokorizikových AI systémov v reálnych podmienkach, čoho účelom je znížiť administratívnu záťaž pre poskytovateľov pri testovaní inovatívnych technológií a urýchliť proces vývoja a ich uvedenia na trh. Akt tiež zavádza harmonizované pravidlá a štandardy pre vývoj AI systémov v rámci celej EÚ, čím poskytuje stabilné prostredie a právnu istotu pre vývojárov a inovátorov. Zjednotenie pravidiel pre členské štáty má za cieľ znížiť regulačné bariéry medzi členskými štátmi a uľahčiť medzinárodnú spoluprácu v oblasti AI. Nariadenie podporuje vytváranie regulačných experimentálnych prostredí, tzv. „*sandboxov*“, v rámci ktorých môžu vývojári testovať a vylepšovať svoje AI technológie pod dohľadom a kontrolou príslušných orgánov bez plného regulačného zaťaženia. Tieto prostredia umožňujú rýchlejšie zavádzanie inovácií na trh.

Dohľad a presadzovanie pravidiel Aktu zabezpečujú nezávislé národné dozorné orgány, pričom pre systémy poskytovateľov všeobecných AI modelov s vysokým rizikom („*GPAI*“) vznikol nový úrad pre AI v rámci EK. Ďalším dôležitým prvkom je Európska rada pre AI, ktorá funguje podobne ako Európsky výbor pre ochranu údajov (ďalej len „*EDPB*“) a koordinuje prístupy členských štátov. AI systémy používané inštitúciami EÚ sú pod dohľadom Európskeho dozorného úradníka pre ochranu údajov (ďalej len „*EDPS*“). Akt teda obsahuje aj ustanovenia podporujúce zdieľanie údajov medzi členskými štátmi a verejnými inštitúciami, čo je dôležité pre rozvoj inovatívnych AI riešení. (Smuha, 2024) Európsky výbor pre ochranu údajov zriadil aj špeciálnu pracovnú skupinu („*Task Force*“) na podporu spolupráce a výmenu informácií o možných opatreniach na presadzovanie ochrany údajov. EDPB bol tiež určený ako notifikovaný orgán, orgán pre dohľad nad trhom a kompetentný orgán pre dohľad nad vývojom,

poskytovaním a používaním AI systémov v inštitúciách EÚ, čo rozšírilo jeho poradné úlohy a dohľad v oblasti AI. EDPS v rámci svojej stratégie na roky 2020 – 2024 začlenil pilier predvídavosti („*Foresight*“), zameraný na formovanie bezpečnejšej digitálnej budúcnosti. V čoraz komplexnejšom technologickom prostredí je cieľom EDPS prechod k prediktívnej stratégii, ktorá by sa mohla rozšíriť na jeho všetky úlohy, čím by sa posilnila pripravenosť na súčasné výzvy s cieľom ovplyvniť budúcnosť. EDPS taktiež pravidelne publikuje správy v rámci iniciatív „*TechDispatch*“ a „*TechSonar*“, v ktorých sú analyzované nové technologické trendy z pohľadu ochrany osobných údajov. Iniciatíva „*TechDispatch*“ poskytuje podrobné analýzy vznikajúcich technológií a ich možných dopadov na súkromie. Iniciatíva „*TechSonar*“ sa zameriava na predvídanie technologických trendov s cieľom lepšie pochopiť budúci vývoj v technologickom sektore z pohľadu ochrany údajov (Attores, Klabunde a Lareo, 2024). Súčasťou nariadenia je aj EÚ databáza AI systémov, v ktorej sú niektorí poskytovatelia a prevádzkovatelia AI povinní registrovať informácie o svojich systémoch, čím sa zlepši monitorovanie a vymáhanie pravidiel a zvýši sa transparentnosť (Smuha, 2024).

Hoci má Akt široký dosah, niektoré použitia AI sú z neho vyňaté. Výnimky zahŕňajú osobné použitie AI (napríklad AI asistent na súkromné účely) a AI modely a systémy určené výlučne na vedecký výskum a vývoj. Tieto výnimky majú zaistiť, že regulácia nebude brániť individuálnemu používaniu AI a vedeckým inováciám (Kosinski, 2024).

Vzťah medzi ochranou osobných údajov a Aktom o AI

Vzťah medzi ochranou osobných údajov a Aktom o AI možno analyzovať z troch perspektív:

- ochrana údajov ako základ Aktu o AI → ovplyvňuje jeho obsah aj právny základ,
- doplnenie ochrany údajov Aktom o AI → Akt vyplní medzery, ktoré GDPR ponechalo otvorené,
- ochrana údajov ako kritérium hodnotenia Aktu o AI → umožňuje posúdiť ambície Aktu, nedostatky a mieru ochrany základných práv.

Z aktu o AI, možno vyvodit' niekoľko kľúčových princípov (ochranných opatrení) týkajúcich sa ochrany osobných údajov v oblastiach s vysokým rizikom, s ktorými súvisia prísnejšie požiadavky na ochranu údajov:

- 1) Pri vývoji a testovaní AI systémov v reálnych podmienkach sa vyžaduje informovaný súhlas účastníkov, čo v zmysle GDPR zahŕňa ich právo byť informovaní o účele spracovania a o spôsoboch ochrany ich údajov. V prípade, že účastníci odvolajú svoj súhlas, ich údaje musia byť vymazané.
- 2) AI systémy musia byť navrhnuté tak, aby zabezpečovali transparentnosť a zodpovednosť pri spracovávaní údajov a umožňovali dohľad nad spracovaním osobných údajov zo strany príslušných regulačných orgánov. To znamená, že údaje spracované AI systémami musia byť transparentne evidované a prístupné na kontrolu.
- 3) Prenos osobných údajov do tretích krajín je povolený iba v prípade, že sú implementované dostatočné záruky, ktoré zabezpečia ochranu údajov podľa práva EÚ (takéto prenosy musia byť v súlade s GDPR a ďalšími predpismi na ochranu údajov).
- 4) Pri AI systémoch, ktoré spracúvajú údaje o zraniteľných osobách sa zavádzajú dodatočné záruky. Tieto záruky zaisťujú, že osobné údaje zraniteľných osôb sú spracovávané s ohľadom na zvýšenú ochranu ich práv a súkromia.
- 5) Minimalizácia údajov, ktorá spočíva v tom, že AI systémy môžu zhromažďovať iba nevyhnutné údaje a ich spracovanie musí byť zodpovedajúce účelu.
- 6) Právo na vysvetlenie rozhodnutí AI a prístup k údajom, ktorý spočíva v práve fyzickej osoby získať informácie o tom, ako systém AI dospel ku konkrétnemu rozhodnutiu, a v práve na prístup k jej údajom. V určitých prípadoch sa tieto práva odvodzujú aj z rozhodnutí Súdneho dvora EÚ a potvrdzujú zákaz spracovania biometrických údajov, ktorý už existuje v rámci GDPR.
- 7) Ak systém AI automatizovane rozhoduje na základe osobných údajov, musí tiež existovať možnosť zvrátiť tieto rozhodnutia. Dotknuté osoby majú aj v tomto prípade právo na vysvetlenie rozhodnutia systému AI, najmä ak má významný vplyv na ich práva. (Lipták, 2024)
- 8) V neposlednom rade je dôležitý aj zákaz systémov na rozširovanie alebo vytváranie databáz na rozpoznávanie tváre pomocou nekontrolovaného získavania obrazov z internetu či CCTV

kamier (tento zákaz vychádza z obáv pred masovým sledovaním a hrubým porušovaním základných práv) (Smuha, 2024).

Cieľom týchto opatrení je posilniť ochranu osobných údajov a podporiť dôveru verejnosti v technológie AI tým, že sa zohľadňujú práva jednotlivcov a minimalizujú riziká narušenia ich súkromia.

3 Kritika Aktu o AI

Akt o AI obsahuje množstvo odkazov na ochranu základných práv a hodnôt EÚ v kontexte AI, avšak primárne predstavuje „*len*“ nástroj harmonizácie trhu. Východiskovou myšlienkou Aktu je, že AI systémy sú regulovateľné ako „*produkty*“ a „*služby*“, a jeho hlavný cieľ tak predstavuje vytvorenie jednotného európskeho trhu s AI. Aj keď súčasťou Aktu sú opatrenia na zmiernenie negatívnych dopadov AI a na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany základných práv, zdravia a bezpečnosti, tieto ciele sú až druhoradé. Členské štáty, ktoré by chceli ponúknuť svojim občanom vyššiu úroveň ochrany pred AI, majú len obmedzené možnosti, pretože maximálna harmonizácia vytvára strop ochrany, nie jej základ. AI systémy sú regulované podobne ako „*domáce spotrebiče*“ – stačí splniť technické normy, hoci v skutočnosti ide o sociálno-technické systémy, ktoré môžu mať široké spoločenské a etické dôsledky (Smuha, 2024).

Jedným z hlavných problémov je, že Akt o AI neobsahuje úplný zákaz systémov na rozpoznávanie emócií a biometrickú kategorizáciu, čo môže viesť k narušeniu súkromia jednotlivcov. Hoci zakazuje používanie systémov na rozpoznávanie emócií na pracoviskách a vo vzdelávacích inštitúciách, v iných oblastiach sú tieto technológie povolené, čo vyvoláva obavy z možného zneužitia. Okrem toho, hoci Akt stanovuje povinnosť vykonávať posúdenie vplyvu na základné práva pre niektoré vysokorizikové AI systémy, nie je vždy jasné, ako sa táto povinnosť prelína s už existujúcimi požiadavkami na posúdenie vplyvu na ochranu údajov podľa GDPR. To môže viesť k nejasnostiam a potenciálnym medzerám v ochrane osobných údajov. (Reiter, 2025)

Hoci Akt o AI stanovuje prísne požiadavky na vysokorizikové systémy, existujú vážne problémy s ich implementáciou. Najväčším nedostatkom je, že poskytovatelia AI systémov sa môžu sami rozhodnúť, že ich systém nie je vysokorizikový prostredníctvom registrácie vlastného hodnotenia systému AI (aj v prípadoch, keď ho nariadenie klasifikuje ako vysokorizikový). Tento mechanizmus predstavuje nebezpečnú regulačnú medzeru, nakoľko umožňuje obísť požiadavky povinnosti stanovené pre vysokorizikové systémy.

Otázna je aj schopnosť regulačných orgánov dohliadať na dodržiavanie pravidiel. Hoci národné a európske regulačné orgány majú právomoc preverovať hodnotenia poskytovateľov, nie je jasné, či budú mať dostatočné kapacity a zdroje na dôkladné monitorovanie a vynucovanie pravidiel. Na ilustráciu tohto problému sa môžeme pozrieť na situáciu s nariadením GDPR. Aj šesť rokov po jeho implementácii mnohé dozorné orgány pre ochranu údajov naprieč celou EÚ (výnimkou nie je ani Slovenská republika) stále čelia nedostatku personálu a finančných prostriedkov. Čo vedie k tomu, že prípady možného porušenia GDPR nie sú vždy dôsledne vyšetrované. Ak sa obdobný problém objaví pri dohľade nad vysokorizikovými AI systémami, môže to znamenať, že viacero potenciálne nebezpečných AI systémov nebude dostatočne regulovaných (Barten, 2024).

Záver

Nasadzovanie umelej inteligencie predstavuje revolučnú zmenu v rôznych oblastiach spoločnosti, od zdravotníctva až po verejnú správu. Avšak jej rastúce využívanie prináša aj významné výzvy v oblasti ochrany osobných údajov a súkromia. GDPR a Akt o umelej inteligencii sa snažia regulovať tieto technológie, avšak ich vzájomná interakcia stále vyvoláva otázky o efektívnej rovnováhe medzi inováciami a ochranou základných práv. Hlavným problémom je, že prísne obmedzenia GDPR môžu brzdiť vývoj AI technológií v EÚ, čím oslabujú konkurencieschopnosť európskych firiem v porovnaní so zahraničnými trhmi. Akt o AI má mnoho silných, ale aj slabých stránok a rozhodne bude predmetom ďalších analýz a diskusií. Hoci Akt predstavuje významný krok smerom k regulácii umelej inteligencie v EÚ, je nevyhnutné pokračovať v diskusii o jeho dopadoch na ochranu osobných údajov a zabezpečiť, aby nové pravidlá skutočne chránili práva jednotlivcov v digitálnom veku. Akt totiž dopĺňa rámec ochrany údajov, ale nie vždy jednoznačne. Existujú mechanizmy, ktoré posilňujú ochranu údajov, ako je právo na vysvetlenie, transparentnosť, povinné posúdenie vplyvu na ochranu údajov a zákaz určitých AI praktík. Na druhej strane, úplná súladnosť Aktu s GDPR a základnými právami nie je automatická, čo môže viesť k právnym sporom a otázkam v budúcnosti.

Ako teda zabezpečiť rovnováhu medzi inováciami a ochranou súkromia? Aby bolo možné nájsť rovnováhu medzi technologickým pokrokom, ochranou súkromia a osobných údajov, je potrebné posilniť regulačný rámec tak, aby podporoval inovácie bez ohrozenia súkromia občanov. Kľúčové odporúčania pre ďalší vývoj by mali zahŕňať lepšiu koordináciu medzi GDPR a Aktom o umelej inteligencii (zabezpečenie právnej jasnosti v otázkach ochrany údajov pri nasadzovaní AI), posilnenie dohľadu regulačných orgánov (zvýšenie zdrojov pre

orgány dohliadajúce na dodržiavanie pravidiel pri využívaní AI), flexibilnejšie pravidlá pre spracovanie údajov v AI (umožnenie etického a zodpovedného využívania osobných údajov na vývoj AI systémov bez neprimeraných byrokratických prekážok), zvýšenie transparentnosti AI systémov (zavedenie jasných pravidiel pre výklad rozhodnutí umelej inteligencie, najmä pri automatizovanom rozhodovaní).

Pre budúcnosť umelej inteligencie v Európe bude teda zásadný ďalší vývoj legislatívy, cieľom ktorého by malo byť vytvorenie prostredia podporujúceho inovácie, ktorý zároveň chráni základné práva občanov, čím bude možné zabezpečiť udržateľný a zodpovedný rozvoj AI v súlade s európskymi hodnotami.

Zoznam bibliografických odkazov

ATTORESI, M., A. KLABUNDE a X. LAREO, 2024. *The structural link between technology and data protection* [online]. 2024. [cit. 10. februára 2025] Dostupné z: https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/book/2024-06-20-two-decades-personal-data-protection-whats-next_en

BALABAN, D., 2024. *Ako zákon EÚ o umelej inteligencii a zákony o ochrane osobných údajov ovplyvňujú vaše stratégie umelej inteligencie (a prečo by vás to malo znepokojovať)* [online]. 2024. [cit. 20. decembra 2024]. Dostupné z: <https://www.unite.ai/sk/ako-z%C3%A1kon-e%C3%BA-a-z%C3%A1kony-o-ochrane-osobn%C3%BDch-%C3%BA-dajov-ovplyv%C5%88uj%C3%BA-va%C5%A1e-strat%C3%A9gie-v-oblasti-letectva-a-pre%C4%8Do-by-ste-sa-mali-ob%C3%A1va%C5%A5/>

BARTEN, M., 2024. *AI ACT FAILS TO ADEQUATELY PROTECT HUMAN RIGHTS* [online]. 2024. [cit. 10. februára 2025] Dostupné z: <https://www.aegge.org/ai-act-fails-to-adequately-protect-human-rights/>

BERTHOTY, J., 2023. *Umelá inteligencia predstavuje riziká z hľadiska GDPR Pomôcť by mala regulácia na európskej úrovni* [online]. 2023. [cit. 08. januára 2025] Dostupné z: <https://touchit.sk/umela-inteligencia-predstavuje-rizika-z-hladiska-gdpr-pomoc-t-by-mala-regulacia-na-europskej-urovni/520477>

EURÓPSKA KOMISIA, 2025. *Akt o umelej inteligencii* [online]. 2025. [cit. 05. februára 2025] Dostupné z: https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/policies/regulatory-framework-ai?utm_source=chatgpt.com

EURÓPSKY PARLAMENT, 2024. *Artificial intelligence act* [online]. 2024. [cit. 05. januára 2025] Dostupné z: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)698792ň](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)698792ň)

EURÓPSKY PARLAMENT, 2023. *Zákon o AI: prvá regulácia umelej inteligencie* [online]. 2023. [cit. 05. januára 2025] Dostupné z: <https://www.europarl.europa.eu/topics/sk/article/20230601STO93804/zakon-o-ai-prva-regulacia-umelej-inteligencie>

GARAYOVÁ, L. a A. KARPAT, 2022. *Ochrana osobných údajov v kontexte umelej inteligencie* [online]. 2022. [cit. 20. decembra 2024]. Dostupné z: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/ochrana-osobnych-udajov-v-kontexte-umelej-inteligencie.htm>

KOSINSKI, M., 2024. *What is the EU AI Act?* [online]. 2024. [cit. 04. februára 2025] Dostupné z: <https://www.ibm.com/think/topics/eu-ai-act>

LIPTÁK, P., 2024. *Ako je to so zákonom o umelej inteligencii (AI Act) vo vzťahu k GDPR?* [online]. 2024. [cit. 10. februára 2025] Dostupné z: <https://tx.cz/blog/ako-je-to-so-zakonom-o-umelej-inteligencii-ai-act-vo-vztahu-k-gdpr>

MESARČÍK, M., Z. GYURÁSZ a kol., 2024. *Právo a umelá inteligencia*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského. ISBN: 978-80-7160-715-1.

REITER, M., 2025. *EÚ má ďalšie nariadenie: Týka sa zákazu AI* [online]. 2025. [cit. 07. februára 2025] Dostupné z: https://touchit.sk/eu-ma-dalsie-nariadenie-tyka-sa-zakazu-ai/691183?utm_source=chatgpt.com

SMUHA, N., 2024. *The paramouncy of data protection law in the age of AI (Acts)* [online]. 2024. [cit. 10. februára 2025] Dostupné z: https://www.edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/book/2024-06-20-two-decades-personal-data-protection-whats-next_en

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)

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)

Kontaktná adresa

Mgr. Viktória Ferková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice 040 11

Slovenská republika

email: viktoria.ferkova@student.upjs.sk

VYUŽÍVANIE FOTOPASCÍ NA ÚSEKU OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA PRI VÝKONE ŠTÁTNEHO DOZORU

USE OF PHOTOTRAP IN THE FIELD OF PROTECTION OF THE ENVIRONMENT IN THE PERFORMANCE OF STATE SUPERVISION

Dominika NOSKOVIČOVÁ

Abstract

This paper deals with the use of phototrap by administrative authorities in the field of environmental protection, the effectiveness of their use, as well as the issue of protection of personal data obtained by the use of such equipment.

Key words: *phototrap, technological innovations, photo documentation, nature protection, personal data protection*

Úvod

21. storočie môžeme jednoznačne označiť za storočie technológií. Ich neustály rozvoj a napredovanie nás prekvapuje v každej oblasti nášho života. Výnimkou rozhodne nie je ani oblasť správneho trestania, špecificky na úseku ochrany životného prostredia, kde sa postupy správnych orgánov pomaly, ale isto s príchodom nových technológií menia. Či už v rámci výkonu štátneho dozoru, ale aj v rámci samotného správneho konania začínajú zohrávať svoju úlohu rôzne technologické inovácie. Ako príklad možno uviesť fotopasce, ktoré najväčšiu využiteľnosť nachádzajú na úseku ochrany prírody a krajiny, kde vedia častokrát pomôcť efektívne odhaliť páchatel'a priestupku, či iného správneho deliktu. Fotopasce by sme možno neoznačili za úplnú technologickú novinku, avšak ak sa na uvedené pozrieme optikou správneho orgánu, ide o pomerne neprebádanú oblasť, s ktorej používaním je stále spojených množstvo rôznych otázok. Ako vieme, technologický rozvoj napreduje míľovými krokmi, pričom legislatíva s ním nie vždy stíha. Preto sa môže jednoducho stať, že právne predpisy nie sú pripravené na používanie takýchto prístrojov. Z tohto dôvodu v praxi vznikajú rôzne problémy v súvislosti s použiteľnosťou týchto inovácií a prípustnosťou dokumentácie z nich získanej ako zákonného dôkazu či už v správnom konaní alebo v konaní pred súdom. V

neposlednom rade vzniká aj otázka, ako zabezpečiť ochranu osobných údajov tak, aby používaním týchto zariadení neboli porušované práva fyzických osôb. V tomto príspevku sa preto pokúsime na uvedený problém nazrieť optikou viacerých právnych predpisov a priblížiť jednotlivé otázky vznikajúce pri používaní fotopascí správnymi orgánmi na úseku ochrany prírody a krajiny.

1 Technologický základ fotopascí a možnosť ich využitia pri ochrane životného prostredia

Fotopasca je zariadenie, ktoré by sme mohli pripodobniť k fotoaparátom, avšak odlišuje sa v tom, že zaznamenávanie okolia je v tomto prípade automatizované. Toto zariadenie je vybavené špeciálnym mechanizmom, ktorý detekuje pohyb a práve vtedy vyhotoví fotografický alebo audiovizuálny záznam. Často býva vybavené aj infračerveným svetlom, aby mohlo zaznamenávať prostredie, v ktorom je umiestnené aj v noci.

Takéto zariadenia majú pri ochrane životného prostredia veľmi veľký potenciál, nakoľko vedia efektívne pomôcť s odhaľovaním páchatel'ov správnych deliktov alebo trestných činov a tým zamedziť ďalšiemu poškodzovaniu životného prostredia. Najviac príležitostí na ich využitie možno badať na úseku ochrany prírody a krajiny, ale aj odpadového hospodárstva, napríklad v prípade čiernych skládok. Tieto zariadenia sú v neposlednom rade často využívané aj vedcami, ktorí sledujú správanie a výskyt určitých druhov živočíchov.

2 Právna úprava používania fotopascí – šedá zóna slovenského právneho poriadku?

Ako sme uviedli v úvode, technologický rozvoj ide dopredu tak rýchlo, že ani stále sa meniaci legislatíva nestíha na tento vývoj pružne a promptne reagovať. Môžeme preto skonštatovať, že explicitnú a ucelenú právnu úpravu používania fotopascí na akýkoľvek účel, nie len pre potreby správneho orgánu, v slovenskom právnom poriadku zatiaľ nenájdeme. Uvedená problematika sa dotýka viacerých právnych predpisov. Ani v týchto však o fotopasciach a o zákonnosti ich použitia zmienku nenachádzame. Aj napriek tomu však môžu ich použitie priamo alebo nepriamo regulovať, prostredníctvom aplikácie výkladových pravidiel, či analógie.

Právny základ použitia fotopascí správnymi orgánmi na úseku ochrany životného prostredia, v tomto prípade orgánov ochrany prírody, môžeme nájsť v zákone č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „ZoOPaK“). Konkrétne ide o ustanovenie § 72 ods. 2 písm. k). Uvedené ustanovenie sumarizuje oprávnenia zamestnancov orgánu ochrany prírody pri výkone štátneho dozoru (Vrabko 2018, s. 193), pričom jedným z týchto oprávnení je aj používanie technických prostriedkov na zhotovovanie

fotodokumentácie, videodokumentácie a zvukových záznamov potrebných na zabezpečenie dôkazov, ktorých použitie nezakazuje osobitný predpis. Pod toto ustanovenie vieme subsumovať aj používanie fotopascí. Uvedená norma je však v zákone prítomná už od jeho prijatia. Aj keď s menšími obmenami, zákonodarca počítal s využitím technických prostriedkov pri výkone štátneho dozoru už v roku 2002. Tu však môžeme polemizovať, či mal skutočne zákonodarca už pri prijatí tohto právneho predpisu pod technickými prostriedkami na mysli aj takto automatizované zariadenia, ktoré zareagujú na pohyb a na základe toho vyhotovia fotografie. Dôvodová správa k pôvodnému vládnemu návrhu zákona v tomto smere mlčí, pričom vyzdvihuje iba udelenie takých oprávnení, ktoré majú zabezpečiť účinnú kontrolu dodržiavania zákona o ochrane prírody (Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o ochrane prírody a krajiny).

Aj napriek existencii tohto ustanovenia, ani pre orgány ochrany prírody nie je postup použitia fotopascí celkom jednoznačný. Majú síce v zákonné splnomocnenie na ich použitie, avšak toto ustanovenie sa týka iba výkonu štátneho dozoru. Aj napriek tomu, že „*takýto záznam možno použiť výhradne k úradným účelom, t. j. na výkon kontroly, prípadne ako podklad v súvisiacom správnom konaní o uložení pokuty*“ (Múčková 2018, s. 532-533) tento záznam je možné podľa tohto ustanovenia vyhotovovať len vtedy, keď prebieha štátny dozor. Z uvedeného vyplýva, že zariadenie by malo byť v danej oblasti umiestnené až od momentu, odkedy je štátny dozor začatý, a následne po jeho ukončení by malo byť deaktivované a z tejto oblasti odstránené. V takomto prípade sa však často stráca účel použitia takéhoto zariadenia, ktorým je nájdenia páchatel'a. Ak sa totiž vykonáva štátny dozor na základe podnetu, uvedený skutok sa už stal, a je otázka, či sa bude opakovať, a teda či ho nastavenie fotopasce zachytí. Ak sa štátny dozor vykonáva ex offo, ide tiež skôr o náhodu, či bude akýkoľvek skutok zachytený na kamerách. Ak by však bolo zariadenie v danej oblasti umiestnené na trvalo, vzniká potom otázka, kedy začína a kedy končí štátny dozor.

Zákon č. 326/2005 Z. z. o lesoch v znení neskorších predpisov obsahuje obdobnú normu, ako ZoOPaK. Ustanovenie § 53 ods. 2 písm. h) hovorí o možnosti používania technologických prostriedkov za zhotovovanie fotodokumentácie. V tomto prípade sa však jedná o oprávnenia členov lesnej stráže. Uvedená norma sa v zákona nachádza od jeho prijatia bez akejkoľvek zmeny. Opäť však môžeme viesť rovnakú polemiku, ako v prípade zákona o ochrane prírody a krajiny. Podobne je tomu aj v § 48 ods. 2 písm. f) zákona č. 146/2023 Z. z. o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov., kde taktiež nachádzame oprávnenie orgánov dozoru vyhotovovať fotodokumentáciu pomocou technických prostriedkov. Ani napriek skutočnosti, že ide o nový predpis, ktorý je účinný pomerne krátko

dobu, nevenuje sa tejto problematike väčšia pozornosť a norma v ňom obsiahnutá je rovnaká, ako v predpisoch prijatých pred cca dvadsiatimi rokmi.

Využitie fotopascí môže byť rovnako veľmi prínosné aj pre orgány odpadového hospodárstva, najmä pri odhaľovaní čiernych skládok. V § 112 ods. 4 písm. d) zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch môžeme nájsť normu ustanovujúcu možnosť orgánov odpadového hospodárstva zhotovovať v rámci výkonu štátneho dozoru fotodokumentáciu a videodokumentáciu. V tomto prípade však zákon nehovorí nič o využívaní „technických prostriedkov“.

Zákonom, ktorý neobsahuje žiadne oprávnenie orgánov využívať pri realizácii postupov podľa tohto zákona technické prostriedky a zhotovovať fotodokumentáciu je zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).

3 Ochrana osobných údajov pri používaní fotopascí

Vzhľadom na to, že účelom fotopasce je odhaľovať páchatel'ov správnych deliktov, či trestných činov, tieto zariadenia prirodzene zachytávajú prejavy osobnej povahy, ktorých ochrana spadá nie len pod Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 o ochrane osobných údajov, ale aj zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V prípade použitia fotopascí musí byť zabezpečená ochrana osobných údajov, čo zahŕňa minimalizáciu zachytených údajov, obmedzenie ich uchovávania a ich ochranu pred zneužitím.

Správne orgány musia tiež zabezpečiť, že použitie fotopascí je opodstatnené, a že osobné údaje sa nebudú spracovávať na iné účely, než je ochrana životného prostredia a prevencia nezákonných činností v lesných oblastiach. Ich uchovávanie bude obmedzené na nevyhnutný čas.

Aj napriek tomu, že pri využívaní fotopascí správnym orgánmi ide o dôležitý verejný záujem, a teda ochranu životného prostredia a efektívne vyvodzovanie zodpovednosti voči páchatel'om správnych deliktov, pri využívaní fotopascí je potrebné dodržiavať zásady spracúvania osobných údajov, najmä zásadu minimalizácie osobných údajov podľa § 8 zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, čo znamená, že fotopasce budú snímať len tie informácie, ktoré sú nevyhnutné na splnenie účelu monitorovania danej lokality.

Využívanie fotopascí musí byť taktiež primerané účelu, ktorý je sledovaný a zásah do práva na súkromie jednotlivcov musí byť v súlade s testom proporcionality. Rovnako je

nevyhnuté, aby správne orgány zabezpečili ochranu osobných údajov získaných prostredníctvom fotopascí tak, aby nedošlo k ich zneužitiu, či neoprávnenému zhromažďovaniu (Mesarčík 2020, s. 90).

V § 3 zákona o ochrane osobných údajov nachádzame normu, ktorá hovorí, že ustanovenia tohto zákona sa vzťahujú aj na činnosť orgánov špecifikovaných v tomto ustanovení pri plnení úloh na účely trestného konania. Uvedené nás môže viesť k myšlienke, že by bolo vhodné túto normu upraviť tak, aby zahŕňala aj činnosť správnych orgánov pri výkone štátneho dozoru.

Záver

Technologický rozvoj v súčasnosti napreduje skutočne závratným tempom. Uvedené môžeme vidieť aj pri správnom trestaní, špecificky na úseku životného prostredia. Zabezpečovanie jeho ochrany si vyžaduje neustále zlepšovanie postupov a využívanie najmodernejších techník aj v zmysle princípu BAT (princíp využitia najlepších možných techník) (Cepek 2015, s. 27).

Práve z tohto dôvodu sa začínajú v činnosti správnych orgánov čoraz častejšie objavovať rôzne technologické prístroje, ktoré majú zamestnancom správneho orgánu nie len uľahčiť prácu, ale aj zjednodušiť proces odhaľovania páchatel'a správneho deliktu a tým aj zvýšiť mieru ochrany životného prostredia. Jednou z takýchto technologických novinek sú práve fotopasce, ktorých využívanie môže byť skutočne veľmi efektívne. Problémom však je neexistencia explicitných právnych noriem, ktoré by sa zaoberali používaním technologických prostriedkov správnymi orgánmi pri výkone ich právomocí. V rôznych zložkových zákonoch sa totiž nachádzajú ustanovenia, pod ktoré teoreticky vieme použitie fotopasce subsumovať. Tieto ustanovenia sú však v uvedených predpisoch často prítomné už od vzniku daného zákona, a preto nemôžeme jasne vysloviť zámer, že subsumovanie nových technológií pod tieto ustanovenia je správnym postupom. Ak by sme aj zvolili túto cestu, stále sa pre správne orgány naskytá pomerne veľa otázok. Jednou z nich je aj otázka začiatku a skončenia štátneho dozoru v prípade použitia týchto zariadení.

Využívanie fotopascí pri plnení úloh patriacich do pôsobnosti jednotlivých správnych orgánov nepochybne súvisí aj s ochranou osobných údajov, práve kvôli povahe uvedeného prístroja. V tomto prípade je potrebné zabezpečiť, aby správne orgány postupovali v súlade s platnou legislatívou a zabezpečili získané osobné údaje pred ich zneužitím.

Vzhľadom na uvedené sa ako dôvodné javí prijatie novej právnej úpravy, ktorá by sa využitiu nových technológií a technologických postupov správnymi orgánmi pri výkone ich právomocí venovala podrobnejšie a špecifickejšie.

Zoznam bibliografických odkazov

CEPEK, B. a kolektív: Environmentálne právo. Všeobecná a osobitná časť. Plzeň: Nakladatelství Aleš Čeněk, 2015. ISBN: 978-80-7380-560-9. 442 s.

MESARČÍK, M.: Ochrana osobných údajov. Bratislava: C.H. Beck. 2020. ISBN: 978-80-89603-92-3. 298 s.

MÚČKOVÁ, B., BALOG, B., JENČO, J., KIČA, M.: Zákon o ochrane prírody a krajiny Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN: 978-80-8168-816-4. 806 s.

VRABKO, M. a kolektív: Správne právo hmotné všeobecná časť. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN: 978-80-89603-68-8. 361 s.

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

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

Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch.

Zákon č. 146/2023 o ochrane ovzdušia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon).

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/679 o ochrane osobných údajov.

Zákon č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona o ochrane prírody a krajiny. Parlamentná tlač č. 1596.

Kontaktná adresa

Mgr. Dominika Noskovičová

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6, Bratislava 811 02

Slovenská republika

Email: noskovicova13@uniba.sk

VZDELÁVANIE ZAMESTNANCOV V OBLASTI OCHRANY PRÍRODY V SÚVISLOSTI S NÁHRADOU ŠKODY SPÔSOBENEJ URČENÝMI ŽIVOČÍCHMI

EDUCATION OF EMPLOYEES IN THE FIELD OF NATURE PROTECTION IN CONNECTION WITH COMPENSATION OF DAMAGE CAUSED BY SPECIFIC ANIMALS

Viktória SOKOLOVÁ

Abstract

The contribution is made by the institute for compensation for damage caused by designated animals in accordance with Act no. 543/2002 Coll. on the protection of nature and landscape and whose exhaustive calculation is determined by decree no. 170/2021 Coll., which implements this law. In addition to the general definition of the substantive and procedural conditions for the application of compensation for damages, the contribution includes the related training of state administration employees in the actions connected with the payment of compensation for damages. Also, the contribution will provide a closer look at some problems that arise from application practice.

Key words: *compensation for damage, designated animals, training, state administration employees.*

Úvod

Škody spôsobované medveďmi či vlkmi sa na území Slovenska v posledných rokoch na prvý pohľad znásobili. Obyvatelia Slovenska môžu mať často pocit, že tieto živočíchy útočia a spôsobujú škody pomerne často. Možno je to spôsobené aj medializáciou jednotlivých prípadov. Každopádne spôsobovanie škôd určenými živočíchmi nie je len téma dnešných dní ale aj minulosti. Dôležité však je, či štát v tejto problematike podniká nejaké kroky na zmiernenie alebo zníženie počtu útokov na ľudí alebo na majetok. Vo všeobecnosti môžeme povedať, že štát zodpovedá po splnení zákonom stanovených podmienok za škodu, ktorú spôsobia taxatívne vymedzené živočíchy na predmetoch, ktoré taktiež určuje zákon. Môžu to

byť napríklad živé zvieratá ale aj škoda spôsobená napadnutím človeka prípadne usmrtenie spôsobené takýmto živočíchom.

Predmetom tohto príspevku bude priblížiť hmotnoprávne a procesnoprávne podmienky náhrady škody spôsobenej určenými živočíchmi. Tiež sa zameriame na niektoré aplikačné problémy, ktoré vyplynuli z nášho výskumu v praxi. Tie sú často spojené aj so vzdelávaním zamestnancov. V príspevku sa teda budeme venovať aj tejto problematike.

1 Predmet náhrady škody

Náhrada škody spôsobená určenými živočíchmi je upravená v zákone č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny (ďalej len ako „ZoOPaK“) a to konkrétne v ustanoveniach § 97 až § 102. Na uplatnenie náhrady škody spôsobenej určenými živočíchmi sú dôležité aj ustanovenia vyhlášky č. 170/2021 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon o ochrane prírody a krajiny.

Účelom a cieľom tejto právnej úpravy je záujem štátu na o zachovanie výskytu živočíchov na miestach ich prirodzeného výskytu, a to aj za cenu možného konfliktu s ľuďmi alebo ľudskými aktivitami (Múčková 2018, s. 760). Ich taxatívny výpočet nám určuje vyhláška č. 170/2021 Z. z. v prílohe č. 39.

Môžeme si všimnúť v tejto súvislosti aj to, že zákonodarca v iných ustanoveniach ZoOPaK zakazuje rušiť, odchytávať alebo inak usmrcovať chránené druhy živočíchov pod hrozbou sankcie. Výnimkou z týchto ustanovení sú od 1. januára 2025 vlky. Novelou vyhlášky č. 423/2024 Z. z. bolo do vyhlášky č. 170/2021 Z. z. doplnené o znenie prílohy č. 7 v ktorom je vymedzené obdobie od 1. septembra do 15. januára na povolenom území Slovenskej republiky chytať, zraňovať alebo usmrcovať. Rozsah a podmienky určuje Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (ďalej len „MŽP SR“) v ročnej kvóte lovu vlka dravého. Môžeme povedať, že štát pre naplnenie svojej povinnosti ochraňovať na jednej strane majetok a životy na druhej strane populáciu a samotný výskyt vlka na našom území určitým spôsobom reguluje množstvo jedincov žijúcich na území Slovenska. Pre rok 2025 určilo MŽP SR kvótou povolenie na odlov 74 jedincov, samozrejme po splnení zákonom a kvótou stanovených podmienok.

Predmet náhrady škody je taxatívne vymedzený v § 97 ZoOPaK. V zmysle tohto ustanovenia ide o život a zdravie fyzickej osoby, vybrané domestikované živočíchy, psy určené na stráženie vybraných domestikovaných živočíchov, ryby chované v rybníkoch, rybochovných

zariadeniach, alebo malých vodných nádržiach osobitne vhodných na chov rýb, ak sú tieto chovnými rybárskymi revírmi, alebo ak sa v nich vykonáva hospodársky chov rýb na základe osvedčenia podľa osobitného predpisu, včelstvách a včelárskych zariadeniach, nepozberaných poľných plodinách, drevinách alebo lesných porastoch, alebo poľovnej raticovej zveri v oblastiach s celoročnou druhovou ochranou určených živočíchov. Podmienkou na úspešné uplatnenie náhrady škody je teda splnenie podmienky predmetu, ktorý je spôsobilým byť predmetom náhrady škody. Vzhľadom na to, že škoda môže vzniknúť len na veci v právnom zmysle slova, teda na určitej hmotnej a vlastníctelnej podstate, je tento nástroj použiteľný iba pre ekonomické spoločenské vzťahy. (Cepek 2015 s. 125)

Z nášho výskumu v aplikačnej praxi sme zistili, že v niektorých situáciách určené živočíchy spôsobujú škody aj na predmetoch, ktoré nie sú vymedzené v tomto ustanovení. Sú tak spôsobované škody za ktoré štát nenesie zodpovednosť. Vlastníkom týchto hnutelných alebo nehnuteľných vecí spôsobujú nemalé škody. Ide napríklad o senáže, ktoré sa nachádzajú uložené na pozemkoch alebo v nehnuteľnostiach napr. senníkoch. Často sa stáva, že do senáže je pri kosbe vložené nejaké zviera napr. liška alebo srna a dravé zvieratá neskôr cítia zápach tohto mäsa a majú tendenciu dostať sa k potrave. Čo môže spôsobiť zničenie nie len senáže ale aj ochranných predmetov či napríklad dverí na senníku. Vzhľadom na rozsah týchto škôd by bolo vhodné vykonať prieskum medzi majiteľmi hospodárskych zvierat a zvážiť možnosť rozšírenia taxatívneho vymedzenia predmetov, ktoré sú spôsobilé na náhradu škody spôsobenej určenými živočíchmi.

2 Hmotnoprávne predpoklady náhrady škody

Medzi hmotnoprávne predpoklady náhrady škody môžeme jednoznačne zaradiť prijatie primeraných preventívnych opatrení na ochranu predmetov pred určenými živočíchmi. V závislosti od toho o aký predmet ochrany ide vyhláška č. 170/2021 Z. z. upravuje opatrenia, ktoré majú za cieľ zabezpečiť základnú ochranu živočíchom alebo predmetom na ktorých môžu určené živočíchy spôsobiť škody.

V ustanovení § 45 vyhlášky zákonodarca presne vymedzuje preventívne opatrenia, ktoré musia byť naplnené, aby si vlastník mohol uplatniť náhradu škody. Ak teda poškodený nespĺňa podmienky, ktoré stanovuje vyhláška náhrada škody mu v zmysle zákona nemôže byť vyplatená. Ide konkrétne o prítomnosť pastierskeho strážneho psa staršieho ako 18 mesiacov,

vychovávaného spolu so stádom. Počet týchto psov určuje vyhláška minimálne dvoch na čriedu do 300 kusov hospodárskych zvierat a štyroch psov na stádo s viac ako 500 zvieratami a piatich ak je v stáde viac ako 700 kusov zvierat. Ďalším opatrením, ktoré vyžaduje vyhláška je oplotenie elektronickým ohradníkom. Vyhláška stanovuje presný opis technického predpokladu ohradníka. Nimi sú: elektronický ohradník je uzemnený, a pozostáva z piatich vodičov so zdrojom elektrického napätia 12 V, výkonom 4000 – 6000 W a minimálnou pulznou silou 7 J, pričom spodný vodič musí mať vzdialenosť od zeme maximálne 10 až 20 cm a ďalšie vodiče musia byť vo výške 30 cm, 40 cm, 45 cm a 140 cm. Na ochranu zvierat môže byť použitá aj uzavretá ohrada alebo oplotenie s výškou aspoň 120 cm s aspoň jedným elektrickým vodičom umiestneným 25 cm od zeme z vonkajšej strany ohrady alebo plota; pri ohrade alebo plote s výškou menšou ako 120 cm, musí byť použitý aspoň jeden ďalší elektrický vodič umiestnený vo vzdialenosti najviac 20 cm nad pletivom alebo ohradou, pričom ohrada alebo plot v kombinácii s elektrickým vodičom musia dosahovať výšku aspoň 120 cm. Splnenie týchto preventívnych opatrení zakladá predpoklad náhrady škody spôsobenej určenými živočíchmi.

Pri včelstvách a včelárskych zariadeniach vyhláška vyžaduje zabezpečenie v zamrežovanej kovovej klietke s veľkosťou oka najviac 10 cm x 10 cm alebo na vyzdvihnutej plošine umiestnenej vo výške aspoň 3 m nad zemou a s vysunutím okraja plošiny od podporných stĺpov aspoň 60 cm.

Zaujímavým je v tomto prípade znenie zákona, ktoré v ustanovení § 97 ods. 1 písm. c) hovorí, že štát zodpovedá za škodu spôsobenú na psoch používaných na stráženie vybraných domestikovaných živočíchov alebo používaných pri ich pasení (ďalej len „pastiersky pes“). Vyhláška však stanovuje podmienku veku pastierskeho psa 18 mesiacov. Otázkou teda je, či sa za pastierskeho psa, ktorý je spôsobilým predmetom náhrady škody považuje aj pastiersky pes, ktorý je mladší ako 18 mesiacov. V praxi sa totiž často stáva, že pri útoku určeného živočicha dôjde k usmrteniu práve týchto pastierskych psov, ktoré ochraňujú stádo. Často ide práve o mladých psov mladších ako 18 mesiacov. Majiteľom stád teda vzniká škoda nie len na vybraných domestikovaných živočíchoch ale aj na pastierskych psoch. Pričom sú nám známe prípady z minulosti, kedy okresné úrady škodu za usmrtenie pastierskych psov nenahradili práve kvôli podmienke veku psa v zmysle vyhlášky. Ide teda o nepresnosť a nejasnosť zákona resp. vyhlášky, ktorá spôsobuje v praxi problémy. Bolo by v tomto prípade vhodné z pozície ministerstva metodicky usmerniť okresné úrady ako v takýchto prípadoch majú postupovať.

3 Procesnoprávne predpoklady náhrady škody

Medzi procesné predpoklady úspešného uplatnenia náhrady škody spôsobenej určenými živočíchmi zaradujeme viaceré úkony.

V prípade vzniknutej škody je prvým nevyhnutným krokom informovať orgán ochrany prírody. V zmysle § 68 v spojení s § 101 ZoOPaK je to okresný úrad v ktorého územnom obvode ku škode došlo. Príslušný okresný úrad a organizácia ochrany prírody je povinná najneskôr do siedmich dní po nahlásení škody vykonať miestnu obhliadku. Organizácia ochrany prírody je v zmysle § 65a ZoOPaK Štátna ochrana prírody Slovenskej republiky (ďalej len ako „ŠOP SR“) . Spojenie zamestnancov okresných úradov a ŠOP SR má zabezpečiť vecnosť a odbornosť pri vykonávaní miestnych obhliadok. Problémom pri vykonávaní miestnych obhliadok sa budeme venovať v ďalšej časti príspevku.

Informovanie o vzniknutej škode prebieha písomnou formou v ktorej poškodený informuje o kľúčových skutočnostiach viažucich sa na jej vznik a miesto. V zmysle § 100 ods. 1 ZoOPaK poškodený určí v oznámení o vzniku škody najmä lokalitu, dátum zistenia škody, opis opatrení, ktoré vykonal na zabránenie vzniku škody a samozrejme aj rozsah škody, ktorý mu bol spôsobený.

Následne zamestnanci miestne príslušného okresného úradu a ŠOP SR do siedmich dní vykonajú miestnu obhliadku. O obhliadke spíšu záznam. Formulár na vyplnenie záznamov z miestnej obhliadky je možné rozdeliť podľa toho, ktorý z určených živočíchov spôsobil škodu. Pri jeho vyplňaní sa totiž uvádzajú odlišné informácie. Napríklad pri zázname z miestneho šetrenia škôd spôsobených bobrom sa uvádza predbežný prehľad škody na rybách, poľných plodinách či drevinách mimo lesa alebo lesných porastoch. Pri zázname z miestneho šetrenia škôd spôsobených šelmami sa uvádza prehľad škôd na vybraných domestikovaných živočíchoch alebo poľovnej raticovej zveri či škody na včelstvách. Práve kvôli týmto rozdielom je dôležitým krokom oznámenie o vzniku škôd v ktorom poškodený uvedie už zmienené informácie. Pre zamestnancov štátnej správy to znamená, že následne vedia určiť, ktorý zo zamestnancov pôjde vykonať miestnu obhliadku. Zabezpečí sa tým špecifikácia zamestnancov ŠOP SR, ktorí majú vzdelanie v tejto oblasti so špecifickým zameraním.

Oznámenie vzniku škody však nezakladá právo na náhradu škody.

Ďalším krokom je teda žiadosť o poskytnutie náhrady škody spôsobenej určeným živočíchom v zmysle § 100 ods. 2 ZoOPaK v spojení s § 46 vyhlášky 170/2021 Z. z.. V žiadosti poškodený opíše príčiny vzniku škody a rozsah škody. Označí tiež určeného živočícha, ktorý mu škodu spôsobil a opíše aj opatrenia, ktoré vykonal na zabránenie vzniku takejto škody.

Oznámenie o vzniknutej škode je poškodený alebo pozostalá osoba povinná ohlásiť do 60 dní odo dňa jej zistenia. Pri vzniknutej škode na majetku je lehota na oznámenie 48 hodín od jej vzniku. V tomto prípade je lehota kratšia kvôli zabezpečeniu dôkazov.

Žiadosť v zmysle § 100 ods. 2 písm. a) musí poškodený uplatniť pri škode na živote alebo zdraví najneskôr do dvoch rokov od jej vzniku. V zmysle § 100 ods. 2 písm. b) na všetkých ostatných predmetoch je lehota stanovená subjektívne, do jedného mesiaca odo dňa, kedy sa poškodený o škode dozvedel, a objektívne, najneskôr do šiestich mesiacov odo dňa, kedy škoda vznikla.

4 Problémy pri uplatnení náhrady škody spojené so vzdelávaním zamestnancov

V predchádzajúcej časti príspevku sme zamerali pozornosť na predpoklady hmotnoprávnej a procesnoprávnej povahy, ktoré musia byť naplnené, aby mohlo prísť k vyplateniu náhrady škody. Na niektoré problémy spojené s aplikáciou ustanovení sme upozornili aj v predchádzajúcej časti. V tejto časti príspevku sa zameriame na priblíženie vzdelávania zamestnancov v štátnej správe. Zamestnanci okresných úradov spadajú do tejto oblasti. Vztahuje sa teda na nich zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe v spojení so zákonom 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Vzdelávanie zamestnancov upravuje práve druhý spomínaný zákon o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie. V zmysle § 7 ods. 3 zákona č. 525/2003 Z. z. musia zamestnanci inšpekcie, okresných úradov, obcí a okresných úradov v sídle kraja spĺňať osobitné kvalifikačné predpoklady. Obsah odbornej prípravy, ktorou zamestnanci nadobúdajú osvedčenie o získaní osobitných kvalifikačných predpokladov stanovuje vyhláška MŽP SR č. 462/2004 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o osobitných kvalifikačných predpokladoch na výkon niektorých činností na úseku starostlivosti o životné prostredie.

Zamestnanci v zmysle vyhlášky č. 462/2004 Z. z. musia spĺňať osobitný kvalifikačný predpoklad, ak získajú osvedčenie aspoň na jeden úsek. Osvedčenie sa získava prostredníctvom odbornej skúšky, ktorá pozostáva z písomnej a ústnej časti. Skúške predchádza odborná

príprava, ktorá trvá 5 pracovných dní. Skúška sa uskutočňuje do jedného roka odo dňa vzniku štátnozamestnaneckého pomeru.

Každý zamestnanec na okresnom úrade alebo Slovenskej inšpekcii životného prostredia (ďalej len ako „SIŽP“) musí spĺňať tieto osobitné kvalifikačné predpoklady, pokiaľ je jeho náplňou práce oblasť životného prostredia. V tomto zmysle je teda vzdelávanie zamestnancov dôležité aj pre našu tému náhrady škody spôsobenej určenými živočíchmi.

Z praktického výskumu, ktorý sme uskutočnili sme zistili, že vzdelanie zamestnancov okresných úradov je veľkým problémom. Poškodení majitelia poľnohospodárskych zvierat a včelári nám pri riadených rozhovoroch opísali, že miestna obhliadka je vykonávaná často veľmi neodborne. Často sa stáva, že poškodení, ktorým sú tieto škody spôsobované často, musia sami usmerňovať zamestnancov okresných úradov ako aj zamestnancov ŠOP SR. Úmyslom spojenia zamestnancov okresných úradov a ŠOP SR pri výkone miestnej obhliadky pri vzniku škody, ktorú pravdepodobne spôsobil určený živočích je zabezpečiť precíznosť a odbornosť obhliadky. Zamestnanci ŠOP SR zastrešujú odbornú časť miestnej obhliadky. Je to práve preto, že títo zamestnanci majú väčšinou vzdelanie prírodovedného charakteru a dokážu odborne rozoznať stopy vlka od stôp psa či medveďa alebo inej šelmy. Práve preto je spojenie „úradníkov“ a „odborníkov“ pri výkone veľmi dôležité. Na rozdiel od zamestnancov okresných úradov, ktorí majú často právnické alebo iné vzdelanie a majú zabezpečiť technicky a administratívne toto konanie. Je zjavným nedostatkom vzdelávania týchto zamestnancov, ak musia poškodení usmerňovať pri práci týchto zamestnancov.

V tejto časti príspevku by sme chceli uviesť niektoré chyby, ktoré sme pri doterajšom výskume a skúmaní legislatívy našli my.

V prvom rade ide o „jednorázovosť“ odborného vzdelávania. Osvedčenie o získaní osobitných kvalifikačných predpokladov sa podľa § 3 vyhlášky č. 462/2004 Z. z. uskutočňuje do jedného roka odo dňa vzniku štátnozamestnaneckého pomeru. Nikde vo vyhláške sa neuvádza, že zamestnanec musí po určitom čase svoje osvedčenie potvrdiť alebo absolvovať odbornú prípravu znova. Negatívom takto postavenej legislatívy je jednoznačne fakt, že ak zamestnanec nastúpil na svoju pozíciu pred dvadsiatimi či tridsiatimi rokmi absolvoval odbornú prípravu už tak dávno, že si z nej nemôže pamätať v zásade nič. Samozrejme, že za ten čas nepochybne nabral skúsenosti, ktoré sú veľmi cenné. No dôležité je, že právna úprava bola a aj je na Slovensku menená veľmi často. Práve odborná príprava má zamestnancov pripraviť na

výkon zamestnania s ohľadom na všetky novely a vývoj právnej úpravy. Bolo by vhodné zamyslieť sa a navrhnúť takú zmenu vyhlášky, ktorá by odzrkadľovala frekvenciu novelizácií právnej úpravy.

Ďalším problémom ktorý môžeme spomenúť spájajúci sa s náhradou škody spôsobenej určenými živočíchmi je fakt, že hoci vyhláška taxatívne menuje zamestnancov pri ktorých sa získanie osvedčenia o osobitných kvalifikačných predpokladoch vyžaduje, netýka sa to zamestnancov ŠOP SR. V praxi nastáva teda stav, že zamestnanci okresných úradov alebo SIŽP musia spĺňať podmienku získania osobitných kvalifikačných predpokladov avšak zamestnanci ŠOP SR takúto povinnosť nemajú. Práve z povahy ich vzdelania v oblasti prírodných vied by naopak mohlo priniesť väčšiu odbornosť pri výkone ich práce, získanie podobných alebo rovnakých osvedčení.

Záver

Náhrada škody spôsobenej určenými živočíchmi je v posledných rokoch oveľa viac známa než kedykoľvek predtým. Možno je to aj kvôli prílišnému záujmu médií o jednotlivé prípady a ich medializácií. Iným faktorom môže byť zvyšujúci sa počet spôsobených škôd za jednotlivé roky. Napriek zvýšenej pozornosti verejnosti sa však v tejto oblasti nedejú zásadné legislatívne zmeny, ktoré by odstránili mnohé nedostatky o ktorých sa na verejnosti až tak nehovorí.

V našom výskume sme sa zamerali najmä na problémy, ktoré vznikajú pri náhrade škody. Ide napríklad o taxatívny výpočet predmetov za ktoré si poškodení môžu uplatniť náhradu škody. V praxi vznikajú situácie kedy určené živočíchy spôsobia škodu aj na predmetoch, za ktoré štát náhradu škody nevypláca. V tejto súvislosti by bolo vhodné uskutočniť ďalší výskum zameriavajúci sa na predmety na ktorých spôsobujú určené živočíchy škody a zvážiť rozšírenie taxatívne vymedzeného zoznamu.

V príspevku sme priblížili hmotnoprávne a procesnoprávne predpoklady náhrady škody spôsobenej určenými živočíchmi. Upozornili sme na niektoré legislatívne nedostatky.

Témou nášho príspevku bolo predovšetkým vzdelávanie zamestnancov v oblasti životného prostredia. Túto problematiku sme priblížili v poslednej časti príspevku. Túto oblasť upravuje vyhláška č. 462/2004 Z. z., ktorá upravuje predpoklady, postup odbornej prípravy a výkon odbornej skúšky na získanie osobitných kvalifikačných predpokladov v oblasti ochrany životného prostredia. Okrem nedostatkov na ktoré upozorňujeme v závere príspevku je v praxi

veľké množstvo situácií, kedy nedostatočná odborná príprava zamestnancov znemožňuje vyplácanie náhrady škody.

Téma vzdelávania zamestnancov v oblasti ochrany životného prostredia je nesmierne dôležitou na zabezpečenie základných právnych úkonov spojených s ochranou životného prostredia. Vzdelávanie by nemalo byť len jednorazovou záležitosťou na získanie osvedčenia. Malo by sa prehĺbovať a reflektovať aj na vývoj legislatívy a moderných technológií, ktoré 21. storočie prináša.

Zoznam bibliografických odkazov

CEPEK, B. a kol. *Enviromentálne právo. Všeobecná a osobitná časť*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2015, s. 125 ISBN 978-80-7380-560-9.

MÚČKOVÁ, B. a kol. *Zákon o ochrane prírody a krajiny. Komentár. 1. vyd.* Bratislava: Wolters Kluwer, 2018, s.760.

Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 170/2021 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 462/2004 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o osobitných kvalifikačných predpokladoch na výkon niektorých činností na úseku starostlivosti o životné prostredie.

Zákon č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny.

Kontaktná adresa

Mgr. Viktória Sokolová

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva, Právnická fakulta

Šafárikovo námestie 6, Bratislava

811 02 Slovenská republika

email: novotna92@uniba.sk

ÚLOHA VEREJNEJ SPRÁVY PRI REGULÁCIÍ TEXTILNÉHO ODPADU

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATIONS IN THE REGULATION OF TEXTILE WASTE

Laura PAZIČOVÁ

Abstract

The article focuses on the analysis of the current state and approaches of public administration to the issue of textile waste in Slovakia. In the context of increasing pressure for sustainable resource management and new legislative changes resulting from European law, attention is paid to the legal instruments of public administration to ensure sustainable textile waste and the possibilities of strengthening legal frameworks for more effective regulation.

Key words: *textile waste, environmental law, fast fashion, recycling, waste management*

Úvod

Verejná správa zohráva kľúčovú úlohu v regulácii a riadení odpadového hospodárstva. Podpora recyklačných iniciatív a vytváranie legislatívneho rámca pre udržateľné nakladanie s textilným odpadom je alarmujúca z dôvodu, ktorého objem textilného odpadu neustále rastie.

Tento článok sa zameriava na analýzu najnovších legislatívnych zmien v oblasti regulácie textilného odpadu, ktoré nadobudnú účinnosť 1. januára 2025. Venuje sa právnym predpisom, vrátane relevantných nariadení a smerníc, ako aj metodologickej príručke pre obce pri nakladaní s textilným odpadom, s cieľom identifikovať ich dopady a implementačné výzvy.

V súvislosti so smernicou Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2018/851, ktorá novelizuje smernicu 2008/98/ES o odpadoch, boli zavedené opatrenia s cieľom podporiť separovaný zber a recykláciu textilu.

Textilný odpad predstavuje rastúci environmentálny problém, ktorý vyžaduje efektívne riešenia na úrovni verejnej správy. Rast spotreby textilu, rýchla móda a obmedzené možnosti recyklácie spôsobujú, že veľká časť textilného odpadu končí na skládkach alebo v spaľovniach.

1 Výzvy regulácie textilného odpadu: Kde začať?

Európska únia sa snaží chrániť životné prostredie a byť lídrom v boji proti klimatickým zmenám. Jedným z jej hlavných cieľov je zníženie množstva komunálneho odpadu a eliminácia skládkovania. V súlade s touto stratégiou mali členské štáty zaviesť efektívne mechanizmy na zber a spracovanie textilného odpadu od 1. januára 2025.

V Európe dochádza k alarmujúcej produkcii textilného odpadu, pričom každý obyvateľ ročne vyhodí v priemere až 11 kilogramov textílií (European Parliament 2024). Európska únia sa snaží tento problém riešiť prostredníctvom legislatívnych opatrení, ktoré cielia na reguláciu výrobného a spotrebiteľského správania v sektore textilu.

Regulácia textilného odpadu predstavuje mimoriadne komplexný problém, pri ktorom je náročné určiť, kde začať. Rýchla móda spôsobila, že produkcia textilu dosiahla enormné tempo, na ktoré legislatíva nedokáže dostatočne rýchlo reagovať. Snaha regulovať tento sektor a jeho vplyv na životné prostredie je preto nielen zložitá, ale aj náročná na organizáciu a implementáciu.

Európska únia sa usiluje konať promptne, pričom možno očakávala, že členské štáty prejavia vlastnú iniciatívu pri riešení problematiky textilného odpadu. Tento prístup sa ukázal ako efektívny v Maďarsku, Holandsku a Francúzsku, kde vlády zaviedli konkrétne opatrenia na zníženie negatívnych dôsledkov textilného priemyslu. (Európska enviromentálna agentúra 2023)

Na Slovensku sa do systému zberu textilného odpadu pred rokom 2025 zapojilo 77 samospráv (Chovanec 2024), ktoré túto činnosť vykonávali dobrovoľne. Od 1. januára 2025 však vstúpila do účinnosti legislatíva, ktorá zaväzuje všetky obce zabezpečiť triedený zber textilného odpadu. Pri nakladaní s textilom sa pritom podľa metodického príručky Ministerstva životného prostredia rozlišujú dva základné spôsoby zberu – triedený zber odpadu z textilu a zber textilu určeného na opätovné použitie. Tento rozdiel je kľúčový, pretože prvý zahŕňa textil považovaný za odpad určený na recykláciu, zatiaľ čo druhý sa sústreďuje na oblečenie a textílie, ktoré môžu byť znovu využité.

Pred zavedením tejto povinnosti boli obce motivované k zberu najmä prostredníctvom nižších poplatkov za skládkovanie, čo viedlo k zvýšenému záujmu o separáciu textilu. Textilný odpad však predstavuje špecifickú výzvu z hľadiska jeho skladovania a zberu, je veľmi náchylný na vlhkosť, a preto nie je možné využívať klasické kontajnery, ako je to pri plastoch či papieri.

1.1 Rozšírená zodpovednosť výrobcov ako kľúčový nástroj v regulácii textilného odpadu

Ideálne riešenie spočíva v začlenení textilného odpadu pod systém rozšírenej zodpovednosti výrobcov (RZV). Hoci by v budúcnosti mal byť zber textilu financovaný iným spôsobom, v súčasnosti výrobcovia textilu nenesú zodpovednosť za jeho nakladanie po skončení životnosti výrobku.

Pre efektívnu reguláciu textilného odpadu by malo dôjsť k vytvoreniu organizácie zodpovednosti výrobcov (OZV), ktorá by zastrešovala zber a recykláciu textilu. Táto organizácia by zároveň koordinovala spoluprácu medzi obcami, zberovými spoločnosťami a výrobcami textilu. Zavedenie tohto systému by umožnilo doplnenie ďalšieho prúdu odpadov a vytvorenie udržateľného mechanizmu nakladania s textilným odpadom. (Bednárová, Fehér, Šimková, Prčík 2023)

Nešťastné je, že na Slovensku bola táto povinnosť RZV stanovená až po tom, čo samosprávy dostali za úlohu zabezpečiť triedený zber textilného odpadu. Naopak, v spomenutých troch krajinách Maďarsko, Francúzsko či Holandsko, bola zodpovednosť výrobcov implementovaná ako prvá. Tento systém znamená, že výrobcovia a dovozcovia nesú zodpovednosť za environmentálny dopad svojich výrobkov a obalov počas celého ich životného cyklu – od vývoja až po likvidáciu.

RZV je významným ekonomickým nástrojom odpadového hospodárstva v Európe, ktorý umožňuje efektívnejšiu reguláciu textilného odpadu. Na Slovensku však momentálne ostáva hlavná zodpovednosť za textilný odpad na pleciach samospráv, čo predstavuje veľkú výzvu pri riadení nakladania s textilným odpadom. (Štúdia na posúdenie zavedenia systému pre nakladanie s odpadom z textilu, vrátane posúdenia zavedenia RZV pre textil a zber dát o opätovnom použití textilu 2022)

1.2 Regulácia textilného odpadu v slovenských obciach

Efektívna regulácia textilného odpadu na Slovensku závisí od charakteru obcí, ktoré zohrávajú kľúčovú úlohu pri zavádzaní separovaného zberu a recyklácie textilu. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov ustanovuje, že obce sú právnické osoby hospodáriace so svojím majetkom a príjmami, pričom zodpovedajú aj za odpadové hospodárstvo na svojom území. (Vrabko 2018)

Rozdielne podmienky pri zbere textilného odpadu a jeho kvality medzi obcami výrazne ovplyvňujú realizáciu legislatívnych požiadaviek v oblasti textilného odpadu. Pre úspešné zavedenie triedeného zberu a recyklácie je nevyhnutné prispôsobiť systém miestnym podmienkam, posilniť financovanie a podporiť spoluprácu medzi verejnou správou,

priemyslom a neziskovým sektorom.

Smernica (EÚ) 2018/851 zaviedla povinnosť zaviesť triedený zber pre textilný odpad najneskôr do 1. januára 2025. Slovensko tento záväzok implementovalo prostredníctvom zákona č. 372/2021 Z.z., ktorý novelizoval zákon č. 79/2015 Z.z. o odpadoch. Zákon stanovil povinnosť obcí zaviesť separovaný zber textilu, avšak nešpecifikoval presné mechanizmy financovania a realizácie. Na úrovni EÚ prebieha legislatívny proces na doplnenie pravidiel pre správu textilného odpadu, vrátane povinného systému RZV, ktorý zabezpečí financovanie zberu a recyklácie textilu.

Podľa § 81 ods. 7 písm. c) zákona o odpadoch musia obce zabezpečiť triedený zber textilu rovnako ako pre papier, plasty, kovy a sklo. Tento krok reflektuje požiadavky európskej smernice o odpadoch, ktorá zdôrazňuje hierarchiu nakladania s odpadmi – prevenciu, opätovné použitie, recykláciu a energetické či materiálové zhodnotenie. Napriek legislatívnej úprave však stále chýbajú jasné kvantitatívne ciele pre zber a recykláciu textilného odpadu.

Metodická príručka pre obce pri nakladaní s textilom od 1. januára 2025, vydaná Ministerstvom životného prostredia, rozlišuje dva hlavné spôsoby zberu: triedený zber odpadu z textilu a zber textilu vhodného na opätovné použitie.

V rámci triedeného zberu odpadu z textilu musí obec uzavrieť zmluvu s oprávnenou osobou na nakladanie s týmto druhom odpadu, ktorá disponuje potrebnými povoleniami, napríklad so zberovou spoločnosťou. Zároveň je potrebné upraviť všeobecne záväzné nariadenie (VZN), v ktorom sa presne ustanovia podrobnosti o systéme triedeného zberu. Dôležité je aj zabezpečenie jasného oddelenia zberu odpadu z textilu od zberu textilu vhodného na opätovné použitie a dôsledná komunikácia s občanmi, aby rozumeli rozdielom medzi týmito dvoma kategóriami. Obyvatelia by mali byť informovaní o podmienkach zberu a požiadavkách na textil určený na ďalšie použitie, ako je napríklad jeho čistota, nepoškodenosť a nositeľnosť. Obec musí systém zberu textilu zverejniť na svojej webovej stránke a zabezpečiť evidenciu množstva vytriedeného odpadu pod príslušnými katalógovými číslami 20 01 10 a 20 01 11 (Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky 365/2015 Z. z.), pričom tieto údaje sa zahrnú do ročných výkazov pre Štatistický úrad SR.

Pokiaľ ide o zber textilu vhodného na opätovné použitie, obec musí v rámci VZN upraviť pravidlá tak, aby bolo jasne definované jeho odlišenie od triedeného zberu odpadu z textilu. Priamo na zbernom mieste je potrebné posúdiť, či odovzdaný textil spĺňa kritériá na ďalšie použitie. Ak nevyhovuje požiadavkám, musí byť spracovaný ako odpad. Obce budú povinné viesť evidenciu o množstve takto vyzbieraného textilu, pričom presný spôsob a forma evidencie budú ešte určené Ministerstvom životného prostredia SR.

Na zber textilu vhodného na opätovné použitie môžu obce využiť viaceré formy, ako sú zbierky organizované samotnou obcou alebo charitatívnymi organizáciami, odovzdanie textilu v centrách opätovného použitia (tzv. Re-use centrá), organizovanie výmeny oblečenia (Swapy) a bazárov, či jeho predaj alebo darovanie second-handom, charitatívnym organizáciám a firmám zaoberajúcim sa triedením použitého textilu na ďalšie využitie. Správne nastavený systém zberu textilu prispeje k efektívnejšiemu odpadovému hospodárstvu a podpore obehového hospodárstva na úrovni miest a obcí.

Slovenská asociácia textilných výrobcov, distribútorov, spracovateľov a spolupracujúcich partnerov (SATEX) upozornila na metodickú príručku, ktorá sa primárne zameriava na zber textilného odpadu, pričom európska legislatíva i hierarchia odpadového hospodárstva zdôrazňujú najmä potrebu podpory opätovného použitia textilu (Schawrz 2024). Podľa SATEX-u tak hrozí, že obce z ekonomických dôvodov uprednostnia lacnejšie riešenia, ako je ukladanie povinne vyzbieraného textilu na skládky, namiesto podpory jeho ďalšieho využitia. Rovnako mám za to, že tento prístup je krátkozraký a nezohľadňuje širší kontext environmentálnych dopadov. Ak štát nenastaví jasné pravidlá pre podporu recyklácie a opätovného použitia textilu, existuje riziko, že obce budú nútené hľadať najlacnejšie riešenia na úkor udržateľnosti.

Výhrady voči príručke vyjadrila aj environmentálna konzultantka Ľubica Vargová zo spoločnosti Naturpack, ktorá poukázala na to, že dokument nenaplnil svoj potenciál. Zároveň upozornila na nejasnosti v definovaní textilu ako odpadu – nie je totiž jednoznačne určené, či sa do tejto kategórie radí aj textil určený na opätovné použitie. Príručka tak podľa nej môže obciam ukladať povinnosti nad rámec zákona a vytvárať zodpovednosť aj za textil, ktorý odpadom vôbec nie je.

Ministerstvo životného prostredia ubezpečuje, že financovanie zberu textilu prostredníctvom systému RZV sa očakáva až v priebehu roka 2025, a preto dovtedy nie je potrebné prijímať dodatočné opatrenia. Tento postoj však ignoruje fakt, že obce už teraz čelia výrazným finančným obmedzeniam a nemajú dostatočné kapacity na zabezpečenie efektívneho triedeného zberu. Odklad riešenia problému iba prehĺbuje jeho dôsledky a vystavuje samosprávy ešte väčšiemu tlaku. Navyše, Slovensko sa pri regulácii textilného odpadu stále orientuje primárne na jeho likvidáciu namiesto podpory cirkulárnych riešení, čo je v rozpore s modernými environmentálnymi politikami a trendmi v krajinách, ktoré tento problém riešia systematicky a s dlhodobou víziou. (Vestník Ministerstva životného prostredia SR 2021)

1.3 Inštitucionálny rámec a finančné výzvy samospráv pri nakladaní s textilným odpadom

Samosprávy zohrávajú kľúčovú úlohu pri implementácii systémov triedeného zberu textilného odpadu, avšak čelia viacerým výzvam, predovšetkým v oblasti financovania. Ministerstvo životného prostredia SR vydalo metodickú príručku pre obce, ktorá bola do veľkej miery inšpirovaná praxou Českej republiky. Napriek snahám o jednotný postup zostáva problémom absencia jednoznačne stanoveného mechanizmu financovania triedeného zberu na úrovni Európskej únie. (Bednárová, Fehér, Šimková, Prčík 2023)

Obce sú v súčasnosti nútené financovať triedený zber textilu zo svojich rozpočtov, čo zahŕňa nielen obstaranie a údržbu kontajnerov, ale aj organizáciu pravidelného odvozu a likvidácie odpadu. Táto finančná záťaž je výrazná najmä v regiónoch s obmedzenými rozpočtami, čo vedie k nerovnomernému pokrytiu Slovenska zbernými miestami. (Vestník Ministerstva životného prostredia SR 2021)

Ďalším problémom je charakter textilného odpadu, ktorý je mimoriadne náchylný na vlhkosť, plesne a roztoče. Na rozdiel od plastov či papiera preto nie je možné umiestniť textilné kontajnery na verejných priestranstvách bez adekvátnej ochrany. Ak textil nie je dostatočne rýchlo prevezený do triediaceho centra, môže dôjsť k jeho znehodnoteniu a následnému odstráneniu namiesto recyklácie. Kapacity triediacich centier sú však na Slovensku stále limitované, čo predstavuje ďalšiu výzvu pri nakladaní s textilným odpadom.

V súčasnosti nesú všetky náklady spojené so zberom textilu samotné obce, pričom tieto výdavky sa premietajú do poplatkov za odpad pre obyvateľov. Do budúcnosti sa však plánuje zavedenie spomínaného systému RZV, ktorý by presunul finančné a logistické bremeno na producentov textilných výrobkov.

V rámci RZV by teda výrobcovia textilu znášali náklady na triedenie a recykláciu svojich produktov. Poplatok by výrobcovia odvádzali do OZV. Táto organizácia by následne zabezpečovala financovanie celého systému, vrátane nákupu a údržby zberných nádob, odvozu odpadu, jeho spracovania a recyklácie.

Zavedenie RZV pre textil by znamenalo významný krok k udržateľnému hospodárstvu s odpadom. Výrobcovia by sa stali priamymi nositeľmi zodpovednosti za svoje produkty aj po ukončení ich životnosti. Súčasne by to umožnilo odbremeniť samosprávy od finančnej záťaže a zabezpečiť spravodlivejšie rozdelenie nákladov medzi všetkých aktérov v rámci odpadového hospodárstva.

V súčasnosti však na Slovensku stále chýbajú dostatočné kapacity triediacich centier, čo predstavuje kľúčovú prekážku pre efektívne zavedenie RZV v oblasti textilu. Prechod na tento systém si preto bude vyžadovať nielen legislatívne zmeny, ale aj investície do

infraštruktúry, aby bol celý proces triedenia a recyklácie dlhodobo udržateľný. (Lauková 2024)

2 Cesta k efektívnemu zberu a recyklácii textilu

V súčasnosti je na Slovensku zber textilného odpadu vhodného na opätovné použitie realizovaný prevažne prostredníctvom charitatívnych organizácií, občianskych združení a v niektorých prípadoch aj súkromnými subjektmi, ktoré zabezpečujú zber a spracovanie textilu. Napriek tomu, že neexistuje stanovená minimálna kapacita pre zberné nádoby, niektoré obce naplňajú svoju povinnosť aj napríklad prostredníctvom umiestnenia jednej zbernej krabice na miestnom úrade. Tento prístup však zďaleka nepostačuje na efektívne riešenie problému textilného odpadu v krajine.

Problémom ostáva aj nedostatočná kapacita na triedenie a recykláciu textilu. Aj keď na Slovensku fungujú dve najväčšie triediace strediská, TEXTILE House v Senci (s kapacitou 22 000 ton ročne) a HUMANA v Martine (kapacita 10 000 ton ročne), tieto kapacity nestačia pokryť celkovú potrebu krajiny. Tento nedostatok kapacít núti Slovensko stále vyvážať časť textilného odpadu na spracovanie do zahraničia. V praxi sa približne 30 % vyzbieraného textilu podarí opätovne využiť, pričom veľká časť sa vyváža do rozvojových krajín, kde sa ďalej spracováva, avšak kvalita vyhodeneného textilu sa stále zhoršuje (Štúdia na posúdenie zavedenia systému pre nakladanie s odpadom z textilu, vrátane posúdenia zavedenia RZV pre textil a zber dát o opätovnom použití textilu 2022).

Od 1. januára 2025 bolo Slovensko povinné zabezpečiť triedený zber textilu v súlade so zákonom č. 79/2015 Z. z. o odpadoch, čo si vyžiada úpravu VZN obcí, uzatvorenie zmlúv s oprávnenými subjektmi a zavedenie efektívnej evidencie vytriedeného textilu. Hoci sa na úrovni EÚ diskutuje o legislatívnom zakotvení RZ výrobcov, je nepravdepodobné, že táto zodpovednosť bude v plnej miere implementovaná v krátkom čase. Preto sa očakáva, že veľká časť zodpovednosti za nakladanie s textilným odpadom zostane na pleciach miestnych samospráv, čo bude predstavovať nielen organizačnú, ale aj finančnú záťaž.

Zavedenie povinnosti triedeného zberu textilu bude pre obce výzvou, najmä v oblasti financovania, keďže mnohé obce nie sú pripravené na náklady spojené s implementovaním systému triedeného zberu. Tento nedostatok pripravenosti sa prejavuje aj v tom, že v praxi obce často nestíhajú plniť všetky požiadavky na efektívny a systematický zber textilu. Obce, ktoré nemajú zmluvy so súkromnými firmami alebo dostatočne vybudovanú infraštruktúru, sú odkázané na ad hoc riešenia, ktoré nepostačujú na pokrytie všetkých potrieb.

Tento systém, ktorý v súčasnosti zabezpečuje triedenie a zhodnocovanie textilného odpadu v miestnych samosprávach, čelí výzvam v podobe rôznych legislatívnych a finančných

problémov.

3 Európska stratégia pre udržateľný textil

V rámci balíka opatrení o obehovom hospodárstve bola smernica 2008/98/ES upravená smernicou (EÚ) 2018/851, ktorá prináša zmeny v prevádzkových požiadavkách pre systémy RZV. Tieto úpravy zavádzajú minimálne požiadavky pre systémy, ktoré zahŕňajú aj organizačnú zodpovednosť výrobcov, povinnosť podieľať sa na prevencii vzniku odpadu a zaistení opätovného použitia a recyklovateľnosti výrobkov.

V marci 2022 predstavila Európska komisia Stratégiu EÚ pre udržateľný a obehový textil, ktorá sa zameriava na zvýšenie odolnosti, opraviteľnosti, opätovného použitia a recyklovateľnosti textilu. Táto stratégia zavádza nové požiadavky na ekodizajn textilu, požaduje jasnejšie informácie pre spotrebiteľov a vyžaduje od spoločností prijatie zodpovednosti za znižovanie ich uhlíkovej a environmentálnej stopy.

V roku 2023 navrhla Európska komisia ďalšiu novelizáciu smernice 2008/98/ES, ktorá zavádza RZV. Tento návrh zaväzuje výrobcov textilu prevziať zodpovednosť za celý životný cyklus svojich produktov – od ich dizajnu až po konečnú likvidáciu. Výrobcovia budú povinní platiť poplatky za produkováný textilný odpad a zabezpečiť jeho zber a spracovanie. Tieto povinnosti môžu plniť individuálne alebo prostredníctvom OZV.

RZV pre textil ustanovuje, že výrobcovia textilných výrobkov budú zodpovední za celý životný cyklus svojich produktov. Bude im uložená povinnosť financovať zber, triedenie, spracovanie a recykláciu textilného odpadu. Implementácia tohto opatrenia má potenciál motivovať výrobcov k vývoju trvácnejších, udržateľnejších a ekologickejších produktov, čím sa podporí efektívnejšie nakladanie s textilným odpadom a prispeje k obehovému hospodárstvu.

Záver

Súčasná regulácia textilného odpadu na Slovensku čelí viacerým výzvam, ktoré vyplývajú z nejasných usmernení zo strany Ministerstva životného prostredia SR, nedostatočnej legislatívnej podpory a finančného zaťaženia obcí. Rezort sa síce odvoláva na rámec Európskej únie, avšak chýba ucelená stratégia, ktorá by zohľadňovala reálne podmienky slovenských miest a obcí. Zmätocná metodická príručka, ktorá nejednoznačne vymedzuje pravidlá pre triedený zber textilu a jeho ďalšie využitie spôsobuje neistotu pri implementácii opatrení na lokálnej úrovni. Obce tak nesú hlavné bremeno financovania infraštruktúry na zber a recykláciu textilu, pričom ich rozpočty už teraz čelia značným obmedzeniam.

Slovenská politika v oblasti textilného odpadu sa doteraz zameriavala primárne na

nakladanie s textilom ako s odpadom – teda na jeho vyhadzovanie – namiesto podpory systémov opätovného použitia a recyklácie. To vedie k neefektívnemu využívaniu zdrojov a zvýšenému objemu odpadu končiaceho na skládkach. Kritickým problémom je aj absencia dostatočného počtu centier na zhodnocovanie a recykláciu textilu, ktoré by umožnili lepšiu separáciu materiálov a predĺženie ich životnosti. Navyše, rýchla kazivosť moderného textilu a neustále sa skracujúci životný cyklus odevov predstavujú vážnu výzvu, ktorú doterajšie opatrenia neriešia.

Ďalším problematickým aspektom je nejasná legislatívna definícia toho, čo sa považuje za textilný odpad. Súčasná právna úprava nevytvára dostatočný rámec na rozlíšenie medzi textilom, ktorý možno ešte využiť, a textilným odpadom určeným na recykláciu či energetické zhodnotenie. V praxi tak môžu vznikať situácie, kedy obce nesú zodpovednosť aj za textil, ktorý odpadom v pravom slova zmysle nie je, čím sa zvyšuje ich administratívna i finančná záťaž.

Slovensko malo pritom možnosť inšpirovať sa príkladmi krajín, ktoré v oblasti regulácie textilného odpadu postupujú efektívne a s dlhodobou víziou. Napríklad Maďarsko, Holandsko a Francúzsko (Vargová 2024) už implementovali systémy zberu a recyklácie textilu, pričom jasne definovali zodpovednosť výrobcov a spotrebiteľov. Namiesto včasného prijatia overených riešení sme však reguláciu textilného odpadu ponechali na poslednú chvíľu a spoliehame sa na budúce pokyny zo strany EÚ. Takýto prístup brzdí systémové zmeny a neumožňuje obciam a priemyslu dostatočný čas na adaptáciu.

Nepopierateľné je, že problematika textilného odpadu si vyžaduje aktívnu účasť všetkých zainteresovaných strán. Tradičné modely cirkulácie odevov, ako dedenie či výmena oblečenia v rámci rodiny, už dnes nefungujú v takej miere ako v minulosti. Rýchla móda a dostupnosť lacných odevov spôsobili, že pre spotrebiteľov je výhodnejšie kúpiť nový produkt než opravovať či opätovne využívať starý. Tento trend vedie k exponenciálnemu rastu objemu textilného odpadu, ktorý Slovensko nedokáže efektívne spracovať.

Riešením tejto situácie je spravodlivé rozdelenie zodpovednosti medzi obce, výrobcov a spotrebiteľov. Výrobcovia by mali niesť bremeno zodpovednosti za odpad, ktorý vytvárajú, a finančne prispievať na jeho recykláciu prostredníctvom systému RZV. Zavedenie recyklačných poplatkov pre textilný priemysel by mohlo pomôcť financovať infraštruktúru na zber a zhodnocovanie textilu, čím by sa odbremenili obce. Súčasne je dôležité motivovať občanov k zodpovednejšiemu nakladaniu s textilom – napríklad prostredníctvom finančných stimulov, ako je zníženie poplatkov za komunálny odpad pre domácnosti, ktoré aktívne triedia textilný odpad.

Úloha verejnej správy v regulácii textilného odpadu je preto kľúčová pre vytvorenie udržateľného systému nakladania s týmto špecifickým druhom odpadu. Zatiaľ čo legislatíva

obciam ukladá povinnosť triedeného zberu, stále chýba dostatočné finančné zabezpečenie a infraštruktúra na jeho realizáciu. Preto je nevyhnutné, aby štát poskytol obciam jasnú metodickú podporu a finančné zdroje na vybudovanie efektívneho systému. Súčasne je potrebné prehodnotiť celkový prístup k textilu – nielen ako k odpadu, ale aj ako k hodnotnému materiálu, ktorý si zaslúži predĺženie životného cyklu prostredníctvom opätovného použitia, recyklácie a inovatívnych technológií spracovania.

Len kombinácia legislatívnych opatrení, ekonomických stimulov a systematického vzdelávania spotrebiteľov môže zabezpečiť, že Slovensko sa v oblasti regulácie textilného odpadu posunie smerom k udržateľnosti. Verejná správa pritom zohráva úlohu koordinátora a garanta týchto zmien – ak sa však nebude aktívne podieľať na formovaní riešení, problém textilného odpadu bude naďalej narastať bez efektívnej reakcie zo strany štátu.

Zoznam bibliografických odkazov

BEDNÁROVÁ, Lucia, Alexander FÉHER, Zuzana ŠIMKOVÁ a Martin PRČIK. *Odpadové hospodárstvo v SR*. I. SPU, 2023. ISBN 978-80-552-2671-2.

EUROPEAN COMMISSION. *Circular economy for textiles: taking responsibility to reduce, reuse and recycle textile waste and boosting markets for used textiles* [online]. 2023 [cit. 2025-02-10]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/%20en/ip_23_3635

EURÓPSKA ENVIRONMENTÁLNA AGENTÚRA, 2023. Early warning assessment related to the 2025 targets for municipal waste and packaging waste – Austria. [online]. [cit. 2024-05-04]. Dostupné z: <https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-memberstates/austria> .

EURÓPSKA KOMISIA, 2024. Waste Framework Directive. [online]. [cit. 2024-04-18]. Dostupné z: https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/waste-framework-directive_en.

LAUKOVÁ, Lucie. Mestám pribudne nová povinnosť s textilným odpadom. V pravidlách však chýbajú detaily. *Euractiv* [online]. 2024 [cit. 2025-02-10]. Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/komunalny-odpad/news/mestam-pribudne-nova-povinnost-s-textilnym-odpadom-v-pravidlach-vsak-chybaju-detaily/>

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1781 z 13. júna 2024, ktorým sa zriaďuje rámec na stanovenie požiadaviek na ekodizajn udržateľných výrobkov, mení smernica (EÚ) 2020/1828 a nariadenie (EÚ) 2023/1542 a zrušuje smernica 2009/125/ES (Text s významom pre EHP). In: . 32024R1781.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc (Text s významom pre EHP). In: . 2008, Dokument 32008L0098.

Štúdiá na posúdenie zavedenia systému pre nakladanie s odpadom z textilu, vrátane posúdenia zavedenia RZV pre textil a zber dát o opätovnom použití textilu 2022. Euractiv [online]. 2022 [cit. 2025-02-10]. Dostupné z: https://www.minzp.sk/files/sekcia-enviromentalneho-hodnotenia-riadenia/odpady-a-obaly/registre-a-zoznamy/studia_textil_mzpsr2.pdf

VARGOVÁ, Ľubica. Rozšírená zodpovednosť výrobcov na textil v Holandsku a Maďarsku. Ropoaobce [online]. 2024 [cit. 2025-02-27]. Dostupné z: <https://www.ropoaobce.sk/clanky/4697/rozsirena-zodpovednost-vyrobcov-na-textil-v-holandsku-a-madarsku>

VESTNÍK MINISTERSTVA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR: Program odpadového hospodárstva SR na roky 2021– 2025 [online]. In: . 2021 [cit. 2025-02-10]. Dostupné z: https://minzp.sk/files/sekcia-enviromentalneho-hodnotenia-riadenia/odpady-a-obaly/registre-a-zoznamy/poh_sr_2021_2025_vestnik.pdf

VRABKO, Marián a a KOL. 9788089603688. *Správne právo hmotné: Všeobecná časť*. I. C. H. Beck SK, 2018. ISBN 978-80-552-2671-2.

Vyhláška Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky 365/2015 Z.z.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch.

Kontaktná adresa

Mgr. Laura Pazičová

Univerzita Komenského v Bratislave

Právnická fakulta, Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo námestie č. 6, 810 00 Bratislava

Slovensko

laura.pazicova@flaw.uniba.sk

PRACOVNÝ ČAS HASIČOV POD DROBNOHLADOM SÚDOV: AKTUÁLNE POZNATKY Z ROZHODOVACEJ PRAXE

FIREFIGHTERS' WORKING HOURS UNDER THE SCRUTINY OF COURTS: CURRENT INSIGHTS FROM JUDICIAL DECISIONS

Denisa RUDŽIKOVÁ

Abstract

The article analyzes decisions of courts in the Slovak Republic addressing the issue of exceeding maximum working hours for members of the Fire and Rescue Corps and their claims for compensation for non-material damage. Within the context of Directive 2003/88/EC of the European Parliament and the Council concerning the organization of working time, the author examines how Slovak courts interpret firefighters' working time, particularly regarding the inclusion of standby duty into working hours. Current practice suggests that Slovak legislation lacks clear provisions fully reflecting the requirements of European law on working time regulation for professions such as firefighters. This legislative gap has resulted in numerous court proceedings in which plaintiffs sought acknowledgment of exceeded maximum working hours and their entitlement to appropriate compensation. The article aims to highlight this ongoing issue and analyze how judicial practice aligns with European legislative requirements to protect the rights of Fire and Rescue Corps personnel.

Key words: non-material damage, firefighters, Directive 2003/88/EC

Úvod

Môžu hasiči odpracovať viac ako 55 hodín týždenne, aj keď európske právo stanovuje maximálny limit 48 hodín? V praxi sa to deje častejšie, než by sa mohlo zdať, a práve tento rozpor čoraz viac púta pozornosť slovenských súdov. Rastúci počet žalôb naznačuje, že nejde len o teoretickú otázku, ale o reálny právny problém, ktorý súdy riešia rôznymi prístupmi. Hasiči sa na súdy obracajú pre dlhodobý nesúlad medzi slovenskou legislatívou a Smernicou 2003/88/ES, ktorá stanovuje, že priemerný týždenný pracovný čas vrátane nadčasov nesmie presiahnuť 48 hodín (Smernica 2003/88/ES, čl. 6). Napriek tomu tento limit býva často prekročený, najmä v dôsledku služobnej pohotovosti, ktorej zaradenie do pracovného fondu nie

je v slovenskom právnom poriadku jednoznačne upravené. Hoci služobná pohotovosť sa formálne považuje za stav pripravenosti na zásah, no pokiaľ nejde o aktívny výkon práce, tento čas sa do pracovného fondu nezapočítava. To vytvára právnu neistotu, ktorú musia riešiť vnútroštátne súdy. Rozhodovacia prax v tejto oblasti však nie je jednotná, pričom súdy využívajú rôzne právne argumenty a metodiky pri posudzovaní nárokov. Tento dynamický vývoj si preto vyžaduje podrobnú analýzu aktuálnych rozsudkov a spôsobov výpočtu náhrady nemajetkovej ujmy. Cieľom tohto článku je preskúmať rozhodnutia slovenských súdov, porovnať rôzne prístupy a zhodnotiť celkový stav právnej ochrany hasičov v súvislosti s reguláciou ich pracovného času.

1 Právo Európskej únie

Pracovný čas nie je len organizačnou otázkou, ale aj otázkou zdravia, bezpečnosti a rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom. Európska únia si túto skutočnosť uvedomuje, preto prijala Smernicu 2003/88/ES o organizácii pracovného času, ktorá stanovuje minimálne normy na ochranu pracovníkov pred nadmerným vyťažením a zabezpečuje dostatočný odpočinok. Smernica upravuje kľúčové pravidlá: priemerný týždenný pracovný čas vrátane nadčasov nesmie presiahnuť 48 hodín, zamestnancom garantuje 11 hodín denného odpočinku, právo na prestávky, 24 hodín týždenného odpočinku a osobitné podmienky pre nočnú prácu (Smernica 2003/88/ES, čl. 3, 5 a 6). Hoci sa tieto pravidlá zdajú jasné, v praxi narážajú na problémy. Kde končí pracovný čas a začína voľný čas? Je každý čas strávený v práci automaticky pracovným časom?

Podľa článku 2 Smernice sa pracovný čas definuje ako obdobie, počas ktorého pracovník pracuje podľa pokynov zamestnávateľa a vykonáva svoju činnosť alebo povinnosti v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi (Smernica 2003/88/ES, čl. 2). Táto definícia však umožňuje rôzne výklady, najmä v prípade služobnej pohotovosti. Najväčšia nejasnosť vzniká pri profesiách, kde zamestnanec síce nevykonáva prácu nepretržite, ale zároveň nemôže voľne nakladať so svojím časom – typickým príkladom sú hasiči počas pohotovosti. Hoci nemusia byť v aktívnom zásahu, musia byť pripravení okamžite reagovať. Je tento čas skutočne voľným časom, alebo ide o plnohodnotný pracovný čas, ktorý by sa mal započítavať do zákonného limitu 48 hodín týždenne?

Vzhľadom na nejasnosti týkajúce sa pracovného času v súvislosti s pracovnou a služobnou pohotovosťou sa jeho správnym výkladom opakovane zaoberal aj SD EÚ. Rozhodnutia postupne vytvorili výkladový rámec, ktorý má zásadný vplyv aj na situáciu hasičov v členských štátoch, vrátane Slovenskej republiky. Kľúčovým faktorom pri

posudzovaní pohotovosti ako pracovného času sa stala miera obmedzenia pracovníka počas tohto obdobia – čím väčšia je kontrola zo strany zamestnávateľa a čím menej priestoru má pracovník na voľné nakladanie so svojim časom, tým skôr sa dané obdobie musí považovať za pracovný čas. Prvý zásadný rozsudok v tejto oblasti vydal SD EÚv prípade Simap (C-303/98), ktorý sa týkal lekárov pracujúcich v nepretržitej prevádzke. V tomto rozhodnutí súd rozlíšil dve situácie. Ak je pracovník povinný zdržiavať sa na pracovisku, aj keď v danom momente aktívne nevykonáva svoju prácu, celý tento čas sa považuje za pracovný čas. Naopak, ak sa pracovník nachádza v pohotovosti mimo pracoviska a nie je viazaný povinnosťou priamej prítomnosti, tento čas sa vo všeobecnosti nepovažuje za pracovný čas, s výnimkou obdobia, keď je skutočne povolaný do práce (Rozsudok SD EÚ, C-303/98, Simap, 2000, bod 33 - 41). Na toto rozhodnutie nadviazal prípad Pfeiffer (C-397/01), v ktorom sa SD EÚ opäť zaoberal otázkou pracovníkov v záchranných zložkách. Potvrdil, že ak musí pracovník vykonávať pohotovosť priamo na pracovisku a byť neustále pripravený na zásah, celý tento čas sa započítava do pracovného fondu (Rozsudok SD EÚ, C-397/01 až C-403/01, Pfeiffer, 2004, bod 93). Pre vývoj právnej úpravy pracovnej pohotovosti mal zásadný dopad rozsudok Matzak (C-518/15). SD EÚ v ňom posudzoval situáciu belgického hasiča, ktorý musel počas domácej pohotovosti zostať v blízkosti pracoviska a byť schopný reagovať v priebehu niekoľkých minút. Pred týmto rozhodnutím neexistoval jednotný európsky výklad, keďže niektoré krajiny považovali domácu pohotovosť automaticky za voľný čas. Rozhodnutie Matzak túto prax zmenilo, keď SD EÚ konštatoval, že aj domáca pohotovosť sa môže považovať za pracovný čas, ak zamestnanec nemá reálnu možnosť venovať sa svojim súkromným aktivitám (Rozsudok SD EÚ, C-518/15, Matzak, 2018, bod 50). Tento výklad znamenal zásadný posun v ochrane pracovníkov, ktorí síce nie sú fyzicky prítomní na pracovisku, no prísne obmedzenia ich pohotovosti môžu mať rovnaký dopad ako pri bežnom výkone služby. Rozhodnutia SD EÚ postupne vytvorili jasné pravidlo: ak zamestnanec počas pohotovosti nemôže voľne nakladať so svojim časom, pohotovosť sa považuje za pracovný čas, nie za voľno.

2 Rozhodovacia prax Slovenských súdov

Smernica 2003/88/ES síce stanovuje rámec pre reguláciu pracovného času a judikatúra Súdneho dvora EÚ je vo všeobecnosti priaznivá pre pracovníkov, avšak slovenská legislatíva ju neimplementuje v plnom rozsahu. Zákon č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore síce upravuje pracovný čas, no nešpecifikuje služobnú pohotovosť v súlade s judikatúrou Súdneho dvora EÚ. Tento legislatívny nesúlads spôsobuje, že pohotovosť sa dôsledne neeviduje ako pracovný čas, čo vedie k tomu, že hasiči často odpracujú výrazne viac ako 48 hodín

týždenne bez primeranej kompenzácie dostatočného odpočinku. Nedostatočná transpozícia Smernice a absencia jasných pravidiel pre započítavanie služobnej pohotovosti do pracovného času viedli k tomu, že hasiči sa začali obracať na súdy. Vo svojich žalobách sa domáhajú uznania služobnej pohotovosti ako súčasti pracovného fondu a zároveň žiadajú náhradu nemajetkovej ujmy za prekračovanie maximálneho pracovného času stanoveného právom EÚ.

V nasledujúcej analýze sa preto zameriame na 12 aktuálnych rozhodnutí krajských súdov z celého Slovenska, ktoré predstavujú reprezentatívnu vzorku sporov týkajúcich sa služobnej pohotovosti a nárokov hasičov na kompenzáciu. Hoci celkový počet rozhodnutí je vyšší, vybrané prípady ponúkajú prehľad najčastejších právnych argumentov, ktoré súdy uplatňujú, ako aj rôznych prístupov, ktoré môžu ovplyvniť budúci vývoj rozhodovacej praxe.

Súd	Sp. zn.	Dátum	Výška sumy	Obdobie/typ nadčasov
Krajský súd Banská Bystrica	15Co/49/2024	22.01.2025	6 363,04 €	1 826,91 hodín služobnej pohotovosti (08/2020 - 06/2023), priemerne 51,42 hod./týždeň, cca 219 hod./mesiac.
Krajský súd Banská Bystrica	13Co/60/2024	30.12.2024	6 029,07 €	1 777,63 hodín služobnej pohotovosti (07/2020 - 05/2023), priemerne 50,04 hod./týždeň, cca 213 hod./mesiac.
Krajský súd Banská Bystrica	14Co/74/2024	17.12.2024	5 704,59 €	1 923,92 hodín služobnej pohotovosti (03/2021 - 02/2024), priemerne 49,96 hod./týždeň, cca 217 hod./mesiac.
Krajský súd Prešov	18Co/15/2024	18.12.2024	2 500,00 €	Približne 240 hodín mesačne (04/2018 - 04/2021), priemerný týždenný pracovný čas 49,05 - 49,7 hodín.
Krajský súd Prešov	5Co/26/2024	28.11.2024	2 100,00 €	32-krát prekročenie týždenného pracovného času nad 48 hodín (07/2020 - 07/2023), priemerne 49-50 hod./týždeň.
Krajský súd Bratislava	9Co/40/2024	28.11.2024	2 500,00 €	19 - krát prekročenie týždenného pracovného času nad 50 hodín (2020 - 2022), priemerne 50 - 56 hod./týždeň.
Krajský súd Prešov	5Co/21/2024	28.11.2024	4 000,00 €	37-krát prekročenie týždenného pracovného času nad 48 hodín (06/2020 - 06/2023).
Krajský súd Bratislava	2Co/33/2024	27.11.2024	2 500,00 €	Viacnásobné prekročenie týždenného pracovného času (12/2019 - 12/2022), priemerne 50 - 72 hod./týždeň.
Krajský súd Trenčín	5Co/62/2024	06.11.2024	2 000,00 €	7 398 hodín služobnej pohotovosti (07/2020 - 03/2023), priemerne 51,63 hod./týždeň, cca 224 hod./mesiac.
Krajský súd Košice	9Co/185/2023	11.09.2024	1 000,00 €	Žalobca odpracoval 72 hod./týždeň v niektorých týždňoch (05/2020 - 08/2021), priemerne 50 - 72 hod./týždeň.

Krajský súd Prešov	1Co/13/2024	18.06.2024	2 500,00 €	Pracoval nad rámec 48 hodín/týždeň za 3 ročné obdobie 17 mesiacoch.
Krajský súd Košice	3CoPr/10/2023	02.05.2024	3 400,00 €	1 841,61 hodín služobnej pohotovosti (02/2018 - 01/2021), priemerne 56 hod./týždeň, cca 417 hod./mesiac.

Zdroj: Mgr. Denisa Rudžiková

2.1 Procesnoprávne aspekty konania

Na úvod tejto časti je dôležité objasniť procesný rámec týchto konaní, najmä kto nesie zodpovednosť za nesprávnu transpozíciu smernice a voči komu sú žaloby smerované. Keďže za správnu implementáciu smernice do vnútroštátneho práva je zodpovedný štát, žalovaným v týchto konaniach je vždy Slovenská republika zastúpená Ministerstvom vnútra SR, ktoré je zriaďovateľom HaZZ. Súdne konania sa preto nevedú proti konkrétnemu zamestnávateľovi (HaZZ), ale priamo voči štátu, ktorý je zodpovedný za nedostatočné prevzatie pravidiel o pracovnom čase do slovenskej legislatívy a za neplnenie povinností vyplývajúcich z práva EÚ. Osobitnou otázkou, ktorou sa súdy v týchto konaniach zaoberali, bola aj miestna príslušnosť na rozhodovanie o nárokoch žalobcov. Slovenská judikatúra sa v tomto smere ustálila na závere, že v prípadoch, kde sa fyzická osoba domáha náhrady spôsobenej porušením únievého práva, nebude miestne príslušným všeobecný súd žalovaného (t. j. Slovenskej republiky), ale súd v obvode, v ktorom vznikla samotná ujma. Tento záver vyplýva aj z § 17 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov, podľa ktorého je všeobecným súdom štátu súd, v ktorého obvode nastala skutočnosť (Zákon č. 160/2015 Z. z., § 17). Prakticky sa tak žaloby týkajúce sa nárokov hasičov podávajú na súdy v obvode miesta ich výkonu služby, pričom sa vychádza z toho, že k údajnému porušeniu práv došlo v konkrétnom mieste, kde príslušník HaZZ vykonával pracovnú činnosť alebo kde mu bola uložená služobná pohotovosť bez riadnej evidencie do pracovného fondu.

V súvislosti s námietkou nedostatku pasívnej legitímácie Slovenskej republiky súdy opakovane konštatujú, že žalovaným – teda štát – je v týchto konaniach pasívne legitimovaný práve z dôvodu porušenia práva EÚ. Slovenská republika nesprávne transponovala článok 6 písm. b) Smernice 2003/88/ES, čím neprimerane upravila pracovný čas hasičov a umožnila prekračovanie maximálnych limitov stanovených právom EÚ. Tento legislatívny nesúlad viedol k porušeniu práv dotknutých zamestnancov, za čo štát nesie zodpovednosť za škodu spôsobenú týmto pochybením. Súdna prax v tejto oblasti vychádza z princípu, že nesprávna transpozícia smernice EÚ zakladá zodpovednosť štátu za následky vyplývajúce z jej porušenia. Keďže právo EÚ má prednosť pred vnútroštátnym právom, súdy sú povinné

ho aplikovať priamo a zabezpečiť, aby vnútroštátna úprava nebola v rozpore s unijnými normami. Pri posudzovaní týchto žalôb sa slovenské súdy opierajú o článok 7 ods. 2 a 5, článok 144 Ústavy SR a článok 3 Civilného sporového poriadku, ktoré im ukladajú povinnosť rešpektovať a aplikovať právne záväzky vyplývajúce z medzinárodného práva a práva EÚ.

2.2 Právny základ pri rozhodovaní

Hoci samotná smernica nezakotvuje výslovný nárok na náhradu škody, jej nesprávna transpozícia a následné zhoršenie pracovných podmienok či narušenie rovnováhy medzi pracovným a súkromným životom vytvárajú priestor na uplatnenie zodpovednosti štátu. Právo na náhradu škody spôsobenej porušením práva EÚ patrí medzi všeobecné zásady unijného práva, a preto sa môže uplatniť aj v prípadoch, keď porušenie legislatívy EÚ malo negatívny dopad na životné a pracovné podmienky jednotlivcov. SD EÚ toto právo výslovne potvrdil v rozsudku Francovich (C-6/90 a C-9/90) a ďalej ho rozvinul v prípadoch Brasserie du Pêcheur a Factortame III (C-46/93 a C-48/93). Štát nesie zodpovednosť za škodu, ak porušil normu EÚ, ktorá priznáva práva jednotlivcom, pričom toto porušenie bolo dostatočne závažné a existuje príčinná súvislosť medzi týmto porušením a vzniknutou ujmom. Hoci členské štáty môžu stanoviť procesné pravidlá pre uplatnenie nároku, nesmú tým obmedzovať efektívne uplatňovanie práv vyplývajúcich z práva EÚ, čím by narušili zásadu efektivity unijného práva.

V tomto sme je zaujímavé, že namiesto náhrady škody, ktorá by vychádzala z presného výpočtu práce nadčas a poskytovala kompenzáciu za reálne odpracované hodiny, sa v praxi uplatňuje náhrada nemajetkovej ujmy, ktorá reflektuje skôr celkové negatívne dopady nadmerného pracovného zaťaženia na súkromný a rodinný život žalobcov. Slovenské súdy pri rozhodovaní v tomto smere nepristupujú k otázke náhrady nemajetkovej ujmy jednotne. Zatiaľ čo v niektorých prípadoch skúmajú nielen samotné porušenie povinností štátu pri transpozícii smernice, ale aj jeho konkrétne dôsledky na život jednotlivcov, v iných rozhodnutiach sa naopak zameriavajú predovšetkým na samotný legislatívny nedostatok a považujú ujmu za jeho automatický následok.

V rozhodovacej praxi sa preto objavujú dva prístupy. Prvý kladie dôraz na individuálne preukázanie konkrétnych dopadov na žalobcu. Samotné konštatovanie porušenia smernice v týchto prípadoch nepostačuje a žalobca musí predložiť dôkazy, ktoré preukazujú reálne negatívne vplyvy na jeho život, ako sú výsluchy svedkov, potvrdenia terapeuta o manželskej kríze alebo lekárske správy o zdravotných ťažkostiach, napríklad nespavosti či vyčerpanosti. Ak žalobca nepredloží dostatočné dôkazy, súd síce uzná, že došlo k zásahu do súkromného života, avšak výška priznanej náhrady môže byť výrazne znížená. Tento prístup zdôrazňuje, že

rozhodovanie sa neopiera len o právne posúdenie porušenia Smernice, ale aj o individuálne preukázanie ujmy, ktorú žalobca utrpel.

Naopak, druhý prístup vychádza z formálneho porušenia práva EÚ a prikladá menší význam individuálnemu dokazovaniu. V takýchto prípadoch súdy nepovažujú za nevyhnutné podrobne skúmať konkrétnu ujmu žalobcu, pretože vychádzajú z premisy, že samotné nesprávne prebratie smernice a jeho dôsledky na pracovný režim automaticky zakladajú nárok na náhradu. Argumentácia je založená na tom, že žalobca musel byť pripravený na prácu, nemal dostatočný čas na regeneráciu a služobná pohotovosť mu znemožnila venovať sa rodine. Tieto skutočnosti súd akceptuje bez toho, aby vyžadoval detailné dôkazy o psychických či rodinných problémoch žalobcu. Tento prístup sa vyznačuje vyššou mierou formalizmu, keďže ak štát nesprávne transponoval Smernicu, jeho zodpovednosť je daná automaticky a žalobcovi vzniká nárok na náhradu.

Oba prístupy tak ponúkajú odlišné pohľady na otázku priznania nemajetkovej ujmy. Kým v jednom prípade je kľúčové individuálne dokazovanie konkrétnych negatívnych dôsledkov, v druhom je rozhodujúce samotné porušenie práva EÚ, pričom ujma sa považuje za jeho priamy dôsledok bez potreby hlbšieho skúmania individuálnych okolností. Vo všetkých prípadoch je však zrejmé, že dlhodobé nerešpektovanie európskych pravidiel vedie k závažným zásahom do osobnostných práv hasičov, čo odôvodňuje priznanie náhrady nemajetkovej ujmy.

3 Výška nemajetkovej ujmy

Slovenské súdy pri určovaní výšky náhrady nemajetkovej ujmy v týchto prípadoch využívajú rôzne metódy výpočtu. Z analyzovanej rozhodovacej praxe vyplýva, že pri priznávaní náhrady uplatňujú tri hlavné prístupy: mesačný/týždenný koeficient, percentuálny model a pevne určenú sumu. Výber konkrétneho prístupu nie je jednotný a závisí predovšetkým od súdu, ktorý o nároku rozhoduje. Napriek tomu vo všetkých prípadoch súdy v určitej miere prihliadajú na rozsah prekročenia pracovného času a trvanie porušovania práv. Ďalšími faktormi, ktoré ovplyvňujú priznávanú výšku náhrady je miera zásahu do súkromného a rodinného života žalobcu a dôsledky na fyzické a psychické zdravie.

V malom počte analyzovaných rozhodnutí našla svoje opodstatnenie aj metóda určenia koeficientu za každý mesiac alebo týždeň prekročenia zákonného pracovného limitu. Tento model umožňuje jednoduchý a systematický výpočet náhrady, keďže súd určí fixnú sumu, ktorá sa následne násobí počtom období, v ktorých bolo porušené právo pracovníka na odpočinok. Pevná sadzba sa obvykle pohybuje v rozmedzí od 50 do 200 eur za mesiac alebo týždeň prekročenia pracovného času, pričom konkrétna výška závisí od posúdenia rozsahu zásahu do

života žalobcu. Napríklad Krajský súd Košice v rozsudku 3CoPr/10/2023 stanovil náhradu vo výške 100 eur za každý mesiac, počas ktorého bol prekročený 48-hodinový limit.

Ďalším prístupom, ktorý sa v rozhodnutiach súdov objavil v menšom počte prípadov, je percentuálna náhrada vypočítaná na základe odmeny žalobcu. Tento model vychádza z predpokladu, že zásah do súkromného a rodinného života pracovníka je možné vyjadriť ako určité percento z jeho priemernej hodinovej mzdy. Súd v takýchto prípadoch určuje kompenzáciu podľa dvoch hlavných sadzieb – 15 % z hodinovej mzdy za čas strávený v služobnej pohotovosti a 30 % z hodinovej mzdy za hodiny, ktoré spadali do obdobia pracovného pokoja, ale boli v dôsledku pracovných povinností obmedzené. Tento model reflektuje skutočnosť, že hoci zamestnanec formálne nepracoval, jeho voľný čas bol výrazne obmedzený a nemohol ho využívať podľa vlastného uváženia. Krajský súd Trenčín v rozsudku 5Co/62/2024 aplikoval percentuálny výpočet tak, že stanovil náhradu podľa počtu hodín, ktoré žalobca strávil v pohotovostnom režime, a podľa toho, do akej miery bol jeho skutočný odpočinok ovplyvnený pracovnými povinnosťami. Súd pritom vychádzal z priemernej hodinovej mzdy žalobcu a na základe toho určil výslednú sumu náhrady, ktorá bola primeraná miere obmedzenia jeho voľného času.

Tretím a zároveň najrozšírenejším prístupom pri určovaní výšky náhrady je stanovenie pevnej sumy bez konkrétneho výpočtu. Výška náhrady závisí predovšetkým od úvahy súdu o závažnosti zásahu do práv žalobcu, pričom súdy sa pri týchto rozhodnutiach často opierajú o predchádzajúce rozsudky, v ktorých bola už priznaná náhrada v obdobných prípadoch. Tento prístup vedie k relatívnej uniformite v rozhodovaní, keďže súdy priznávajú podobné sumy ako v predošlých sporoch v rámci Slovenskej republiky. Dôvodom preferovania tohto prístupu je predovšetkým zjednodušenie dokazovania a zabezpečenie jednotnosti rozhodovania. Keďže súdy často vychádzajú zo zaužívaných súm a neuplatňujú individuálny výpočet náhrady, môže dôjsť k formalistickému rozhodovaniu, v ktorom sa dostatočne nezohľadňuje miera konkrétneho zásahu do práv jednotlivca. Výška náhrady tak nemusí vždy primerane odrážať skutočné následky porušenia, keďže sa neurčuje podľa reálnych dopadov na žalobcu, ale skôr podľa súm priznaných v predchádzajúcich prípadoch. Napríklad Krajský súd Prešov v rozsudku 1Co/13/2024 priznal žalobcovi náhradu vo výške 2 500 eur, pričom pri určovaní výšky vychádzal z dochádzky žalobcu za uplatňované obdobie (bližšie však výpočet nezdôvodnil). Podobne Krajský súd Košice v rozsudku 9Co/185/2023 stanovili náhradu len na základe existencie zásahu do osobnostných práv, pričom svoje rozhodnutie opieral aj o výšku priznanej náhrady v obdobných právnych sporoch.

V rozhodovacej praxi slovenských súdov sa teda paralelne uplatňujú všetky tri prístupy pri určovaní výšky náhrady nemajetkovej ujmy. Každý z nich má svoje výhody aj nevýhody, pričom ich použitie závisí od viacerých faktorov, ako sú konkrétne okolnosti prípadu, trvanie a intenzita porušenia pracovného práva či ustálená prax konkrétneho súdu. Mesačný/týždenný koeficient je systematický a transparentný model, ktorý umožňuje predvídateľné rozhodovanie. Poskytuje relatívnu objektivitu a konzistenciu, pretože náhrada sa viaže na trvanie porušenia práv. Nevýhodou však môže byť rigidnosť, keďže nezohľadňuje individuálnu intenzitu zásahu a môže byť nepresný v prípadoch kde je pracovná pohotovosť nepravidelná alebo ak sa intenzita pracovnej záťaže menila v priebehu času. Percentuálny model, vychádzajúci zo mzdy a pracovnej záťaže, je najflexibilnejší, keďže umožňuje zohľadniť individuálne podmienky každého žalobcu. Tento prístup ponúka vyššiu mieru spravodlivosti, no jeho nevýhodou je náročnosť na dokazovanie a potreba presných údajov o pracovnom čase. Pevne určená suma bez výpočtu je najčastejšie používaným prístupom, pretože zjednodušuje dokazovanie a zrýchľuje konanie. Poskytuje stabilitu a istú uniformitu rozhodovania, keďže súdy sa odvolávajú na predchádzajúce rozsudky. V praxi však tento model nezabezpečuje jednotný výpočet, pretože súdy po celom Slovensku priznávajú rôzne sumy aj v obdobných prípadoch. Absencia konkrétnej metodiky výpočtu oslabuje dôveryhodnosť rozhodnutí, pretože náhrady sú priznávané na základe voľnej úvahy bez jasných kritérií. To môže vyvolať pocit arbitrárnosti a nespravodlivosti, najmä ak podobné prípady vedú k odlišným výsledkom. Tento prístup je horšie akceptovateľný pre adresátov rozsudkov, keďže môže pôsobiť menej predvídateľne a vyvolávať dojem, že výsledok závisí skôr od sudcu než od objektívnych pravidiel. Do budúca by bolo vhodné zvážiť kombinovaný model, ktorý by spájal objektívne výpočtové kritériá s individuálnym posúdením intenzity zásahu. Takýto prístup by umožnil presnejšie reflektovať nielen samotné porušenie právnych predpisov, ale aj jeho reálny dopad na konkrétnych jednotlivcov. Analýza existujúcej rozhodovacej praxe ukazuje, že súčasné prístupy k určovaniu výšky náhrady majú svoje výhody aj obmedzenia, pričom priestor na zlepšenie spočíva najmä v zvyšovaní transparentnosti a predvídateľnosti rozhodnutí.

Záver

Aktuálny stav, keď sa príslušníci Hasičského a záchranného zboru musia domáhať svojich práv na súde, poukazuje na kritický nedostatok v národnej legislatíve. Slovenské súdy síce vo veľkej miere priznávajú hasičom nároky vyplývajúce z európskej legislatívy, avšak tento model priamej súdnej ochrany nie je dlhodobo udržateľný. Znamená neprimeranú záťaž pre samotných hasičov, ktorí musia investovať čas, energiu a finančné prostriedky, aby si

zabezpečili právo na odpočinok garantované Smernicou 2003/88/ES. Pre štát je zároveň rizikové spoliehať sa na nejednotnú rozhodovaciu prax, ktorá nerieši problém systematicky. Pokračujúce porušovanie európskych pravidiel môže viesť nielen k ďalším hromadným žalobám, ale aj k sankciám či žalobe Európskej komisie voči Slovenskej republike. Nedostatočná transpozícia smernice a nejasná úprava pracovného času hasičov ohrozujú nielen reputáciu štátu, ale aj jeho rozpočet. Systémové riešenie spočíva v legislatívnom zakotvení spôsobu, akým sa služobná pohotovosť hasičov (a prípadne aj iných záchranných zložiek) započítava do pracovného fondu. Táto úprava by mala zohľadňovať nielen európsku judikatúru, ale aj praktické potreby zásahových zložiek. Precízna novelizácia, ktorá jasne definuje limity pracovného času a garantuje primerané kompenzácie, je nevyhnutná na predchádzanie ďalším sporom a ochranu zdravia i rodinného života pracovníkov v záchranných službách. Prehľad súdnych konaní ukazuje, že hasičov nemožno dlhodobo nechávať v situácii, keď musia opakovane dokazovať štátu, že ich reálny pracovný čas prekračuje zákonom aj európskou smernicou stanovené limity. Ak nedôjde k urýchlenej legislatívnej náprave, tieto spory sa budú len rozširovať a eskalovať. Tento stav je nielen finančne neefektívny, ale predovšetkým podkopáva dôveru v právny štát a vyčerpáva tých, ktorí sú zodpovední za našu bezpečnosť.

Zoznam bibliografických odkazov

EURÓPSKY PARLAMENT A RADA. 2003. Smernica 2003/88/ES z 4. novembra 2003 o určitých aspektoch organizácie pracovného času. Úradný vestník Európskej únie, L 299, 18.11.2003, s. 9–19.

KRAJSKÝ SÚD BANSKÁ BYSTRICA. 2024. Rozsudok z 17. decembra 2024, sp. zn. 14Co/74/2024.

KRAJSKÝ SÚD BANSKÁ BYSTRICA. 2024. Rozsudok z 30. decembra 2024, sp. zn. 13Co/60/2024.

KRAJSKÝ SÚD BANSKÁ BYSTRICA. 2025. Rozsudok z 22. januára 2025, sp. zn. 15Co/49/2024.

KRAJSKÝ SÚD BRATISLAVA. 2024. Rozsudok z 27. novembra 2024, sp. zn. 2Co/33/2024.

KRAJSKÝ SÚD BRATISLAVA. 2024. Rozsudok z 28. novembra 2024, sp. zn. 9Co/40/2024.

KRAJSKÝ SÚD KOŠICE. 2024. Rozsudok z 2. mája 2024, sp. zn. 3CoPr/10/2023.

KRAJSKÝ SÚD KOŠICE. 2024. Rozsudok z 11. septembra 2024, sp. zn. 9Co/185/2023.

KRAJSKÝ SÚD PREŠOV. 2024. Rozsudok z 18. júna 2024, sp. zn. 1Co/13/2024.

KRAJSKÝ SÚD PREŠOV. 2024. Rozsudok z 18. decembra 2024, sp. zn. 18Co/15/2024.

KRAJSKÝ SÚD PREŠOV. 2024. Rozsudok z 28. novembra 2024, sp. zn. 5Co/21/2024.

KRAJSKÝ SÚD PREŠOV. 2024. Rozsudok z 28. novembra 2024, sp. zn. 5Co/26/2024.

KRAJSKÝ SÚD TRENČÍN. 2024. Rozsudok z 6. novembra 2024, sp. zn. 5Co/62/2024.

SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE. 2000. Rozsudok z 3. októbra 2000, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (SIMAP) proti Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana, C-303/98.

SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE. 2004. Rozsudok z 5. októbra 2004, Pfeiffer a i. proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV, spojené veci C-397/01 až C-403/01.

SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE. 2018. Rozsudok z 21. februára 2018, Ville de Nivelles proti Rudy Matzak, C-518/15.

Kontaktná adresa

Mgr. Denisa Rudžiková

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra pracovného práva a práva sociálneho zabezpečenia, Právnická fakulta

Kováčska 30, 040 01 Staré Mesto

Slovensko

email: denisa.rudzikova@student.upjs.sk

COLNÁ REFORMA V ÉRE DIGITALIZÁCIE

CUSTOMS REFORM IN THE DIGITAL ERA

Júlia HOFFMANOVÁ¹

Abstract

In today's globalized and digitized world, customs duties continue to play an important role in international trade, yet traditional customs mechanisms face challenges that require reform. As a tool for protecting the domestic market and generating revenue for the state budget, customs duties must be adapted to the new business models brought about by digitalization and e-commerce. The EU Customs Union, established in 1968, allows for the free movement of goods between member states without customs charges, but faces new challenges due to globalization and digitalization. The current customs reform of 2023 is the most ambitious since the establishment of the Customs Union and focuses on streamlining and modernizing customs procedures through digitalization. The key tools of the reform are the EU Customs Data Hub and the EU Customs Authority, which aim to improve the efficiency, coordination, and management of customs operations, enhance security and competitiveness in the single market, and ensure that goods comply with legal regulations. The aim of this paper is to provide an overview of the new institutions and rules introduced by the customs reform. The paper focuses primarily on the impacts of the customs reform in the context of globalization and digitalization, and provide a brief overview of the consequences that the reform is expected to bring for customs systems within the EU.

Key words: Customs Union, Customs reform, digitalization, globalization

Úvod

V súčasnom svete ovplyvnenom globalizáciou a digitalizáciou, kde obchodné toky takmer nepoznajú geografické hranice, zohráva clo stále významnú úlohu v medzinárodnom obchode. Napriek tomu, že v odbornej literatúre neexistuje ustálená definícia pojmu cla, môžeme ho v zjednodušenom ponímaní vnímať ako osobitný druh poplatkov, ktorého účelom je nielen chrániť domáci trh a podporovať miestne hospodárstvo, ale aj generovať príjmy pre

¹ Táto práca bola podporená Agentúrou na podporu výskumu a vývoja na základe Zmluvy č. APVV-23-0158.

štátny rozpočet (Babčák, 2022, pp. 294–297). V kontexte rýchlo sa meniaceho digitálneho prostredia a rozvoja digitálnej ekonomiky čelia tradičné colné mechanizmy novým výzvam, ktoré si vyžadujú reformu a prispôsobenie sa ére digitalizácie.

Historicky bolo clo nástrojom, ktorý vládam umožňoval regulovať tok osôb, tovaru a služieb medzi hranicami krajín a plnilo primárne fiskálnu funkciu spočívajúcu v snahe rozmnožiť príjmy vlád a poskytnúť im potrebné finančné prostriedky na financovanie verejných služieb. Avšak, s modernizáciou, digitalizáciou a rozvojom elektronického obchodu sa charakter medzinárodného obchodu dramaticky zmenil. Dnes sú spoločnosti schopné predávať svoje produkty a služby globálne bez nutnosti fyzického presunu tovaru, čo kladie nové nároky na colné orgány a ich schopnosť efektívne monitorovať a zdaňovať tieto transakcie.

Potreba colnej reformy vychádza z viacerých faktorov. Po prvé, digitalizácia zmenila spôsob, akým sa obchoduje, a tým aj spôsob, akým by malo byť clo uplatňované. Elektronický obchod umožňuje spoločnostiam obchádzať tradičné colné kontroly, čo môže viesť k stratám na príjmoch z cla a k nespravodlivej konkurencii pre tradičné podniky. Po druhé, zvýšená zložitosť a objem dát a veľké množstvo právnych regulácií uplatňovaných na úrovni Európskej únie (ďalej len „EÚ“), vyžaduje nové technológie a prístupy k ich efektívnemu spracovaniu, analýze a dodržiavaniu. Po tretie, globalizácia priniesla so sebou aj nové formy obchodných praktík, ktoré tradičné colné systémy nedokážu dostatočne regulovať.

Cieľom tohto príspevku je poskytnúť prehľad o nových inštitútoch a pravidlách, ktoré prináša colná reforma. Zameriame sa predovšetkým na dopady colnej reformy v kontexte globalizácie a digitalizácie a poskytneme stručný prehľad o dôsledkoch, ktoré má reforma priniesť pre colné systémy v rámci EÚ.

1 Colná únia

Colná únia, ktorá bola vytvorená v roku 1968, predstavuje formu hospodárskej integrácie, ktorej podstatou je zrušenie colných hraníc, odstránenie ciel a iných obchodných prekážok medzi členskými štátmi EÚ a v zavedenie cla na tovary dovezené do krajín EÚ z tretích krajín v rovnakej sadzbe. Colná únia je charakteristická tým, že umožňuje voľný pohyb tovaru medzi členskými štátmi bez uplatňovania colných poplatkov, pričom sa zjednocuje colná politika voči tretím krajinám. Uplatňovanie takého režimu je nevyhnutné pre riadne fungovanie jednotného trhu.

Colná únia je vo výlučnej kompetencii EÚ, čo znamená, že EÚ má právo stanovovať väčšinu colnej politiky a prijímať legislatívu týkajúcu sa colníctva (Zmluva o fungovaní

Európskej únie, 2016, čl. 3). Zodpovednosť za implementáciu týchto právnych predpisov je však prenesená na členské štáty EÚ, ktoré zabezpečujú výber cla pre EÚ a vykonávajú colné kontroly (Zmluva o fungovaní Európskej únie, 2016, čl. 291). Napriek existencii Colnej únie a odstráneniu cla medzi členskými štátmi EÚ je clo aj v súčasnosti jedným z najvýznamnejších zdrojov tvoriacich príjem rozpočtu EÚ, pričom clo na tovar dovážaný z tretích krajín tvorí až približne 14 % z celkového rozpočtu EÚ (Európska únia, 2025).

V posledných rokoch však vplyvom globalizácie a digitalizácie vznikli nové obchodné modely, ktoré sa vo svojej podstate odlišujú od tradičných obchodných modelov založených na existencii kamenných predajní. Elektronický obchod postupom času nabera na svojej dôležitosti a transakcie z neho pochádzajúce predstavujú v súčasnej dobe až viac ako dvojnásobok počtu obchodných transakcií pochádzajúcich z tradičných obchodných modelov (Európsky parlament, 2024).

Colné orgány členských štátov, ktoré preberajú zodpovednosť za zabezpečenie výberu cla pre EÚ a ktoré vykonávajú colné kontroly, čelia narastajúcej záťaži v dôsledku kontinuálneho rozširovania množstva úloh a kompetencií, ktorých výkon je na nich prenášaný. V súčasnej dobe musí tovar spĺňať už viac ako 370 bezpečnostných, právnych či environmentálnych právnych predpisov EÚ, ktoré sú colné orgány povinné presadzovať (Európsky parlament, 2024). Bez dôsledného dodržiavania účinných právnych predpisov hrozí oslabenie dôveryhodnosti sektorových politík EÚ a jej celkovej geopolitickej sily. Pri zohľadnení rozsahu právnych predpisov sa však javí ako nemožné predísť ich porušeniu v každom jednom prípade, kedy tovar podlieha colnej kontrole. V tejto súvislosti bolo nevyhnutné nájsť riešenie, ktoré by posilnilo dôveryhodnosť a precíznosť činnosti colných orgánov. Týmto riešením sa nateraz javí byť colná reforma, ktorá sľubuje ambiciózne a zásadné riešenia.

2 Colná reforma

Reforma Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (ďalej len „Colný kódex EÚ“) sa postupom času stala nevyhnutnosťou s ohľadom na rapídny vývoj digitalizácie a globalizácie, ktorý ovplyvnil aj svetovú ekonomiku. Od vzniku Colnej únie v roku 1968 sme mohli pozorovať niekoľko colných reforiem. Reforma z roku 2013 už reflektovala na rozvoj digitálnych technológií a využila jeho prínosy tým, že uviedla colníctvo EÚ do modernizovaného elektronického prostredia, ktoré sa stalo takmer výlučne bezpapierové a plne integrované (Európsky Parlament a Rada Európskej Únie, 2013). Tým bolo zabezpečené zjednodušené vykonávanie

administratívnych činností, harmonizované a štandardizované uplatňovanie colných kontrol colnými orgánmi členských štátov a uľahčenie obchodu a podnikania.

Naproti tomu, súčasná colná reforma z roku 2023 prináša ďalšie významné zmeny a je považovaná za najambicióznejšiu a súčasne najkomplexnejšiu reformu od doby založenia Colnej únie. Táto reforma práve reflektuje na zmeny v obchodovaní v dôsledku digitalizácie, teda na elektronický obchod a jeho zásadné dopady. Reforma sa zameriava na zefektívnenie a modernizáciu súčasných colných postupov prostredníctvom digitalizácie, pričom základné princípy colnej politiky zostávajú nezmenené. Účelom je posilniť bezpečnosť a konkurencieschopnosť na jednotnom trhu (Európska Komisia, 2023). Cieľom reformy je vytvoriť efektívnejší a nákladovo výhodnejší systém riadenia colnej únie prostredníctvom nového partnerstva medzi colnými orgánmi EÚ a podnikmi. To má dva hlavné zámery: znížiť administratívne náklady pre orgány a podniky vďaka zjednodušeným postupom a umožniť colným orgánom účinnejšie chrániť finančné a nefinančné záujmy EÚ, jej členov a jednotný trh prostredníctvom spoločného riadenia rizík a harmonizovaných kontrol (Európska Komisia, 2023).

Pre naplnenie týchto cieľov tvorcovia reformy navrhujú zriadiť dva základné nástroje, a to:

- Colné dátové centrum EÚ,
- Colný orgán EÚ.

2.1 Colné dátové centrum EÚ

Plánované Colné dátové centrum EÚ je koncipované ako ústredný prvok Colnej únie, ktorý je nevyhnutný pre posilnenie dohľadu a zjednodušenie postupov. Postupne nahradí existujúcu colnú IT infraštruktúru a zlepší vzájomnú spoluprácu aj v ďalších oblastiach. To prinesie EÚ a jej členským štátom ročné úspory vo výške až dvoch miliárd eur na vývoji a údržbe IT systémov (Výbor pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa, 2024). Colné dátové centrum EÚ má zabezpečiť moderný integrovaný súbor vzájomne prepojených elektronických služieb na zhromažďovanie, spracúvanie a výmenu informácií relevantných z hľadiska vykonávania colných predpisov. V tomto ponímaní má zlepšiť efektivitu a koordináciu colných operácií prostredníctvom lepšej správy a výmeny dát medzi členskými štátmi a ďalšími zainteresovanými stranami.

Táto centralizácia je nevyhnutná z toho dôvodu, aby EÚ mohla efektívne monitorovať dodávateľské reťazce a zabezpečiť, že tovar dovážaný z tretích krajín spĺňa všetky relevantné environmentálne, bezpečnostné, sociálne a digitálne normy, ktoré Únia stanovila. Colné dátové

centrum má zjednodušiť colné postupy a znížiť administratívnu záťaž pre obchodné subjekty, čo môže byť prínosom v snahe o elimináciu podvodov. V súčasnosti čelia colné orgány výzvam spojeným s rastúcim množstvom úloh a zložitosti, ktoré vyplývajú z nárastu elektronického obchodu a s ním spojených nízkohodnotových zásielok. Centralizácia údajov umožní lepšiu koordináciu a harmonizáciu colných kontrol naprieč členskými štátmi, čím sa znížia rozdiely v implementácii colných pravidiel a postupov (Rada Európskej únie, 2023).

Jedným z hlavných prínosov Colného dátového centra EÚ je zlepšenie kvality a dostupnosti colných údajov, čo umožní presnejšie a efektívnejšie riadenie rizík. Colné orgány budú schopné lepšie spolupracovať s daňovými úradmi, orgánmi dohľadu nad trhom a orgánmi presadzovania práva. Zlepšená dostupnosť údajov tiež pomôže pri identifikácii a eliminácii podvodov, čím sa ešte o niečo viac posilní ochrana finančných záujmov EÚ.

Colné dátové centrum EÚ tiež umožní lepšie využívanie moderných technológií, ako je umelá inteligencia a strojové učenie, na analýzu veľkých objemov údajov. Tým sa zvýši spôsobilosť colných orgánov v rýchlom čase a podrobne identifikovať potenciálne hrozby a riziká, čo je nevyhnutné pre ochranu občanov a samotného jednotného trhu EÚ. Celkovo má Colné dátové centrum EÚ prispieť k vytvoreniu flexibilnejšieho, efektívnejšieho, technologicky vyspelejšieho a krízam odolnejšieho colného systému v EÚ.

2.2 Colný orgán EÚ

Naproti tomu, Colný orgán EÚ má taktiež zohrávať významnú úlohu v rámci Colnej únie. Nový Colný orgán EÚ bude zhromažďovať a vyhodnocovať informácie a odborné znalosti na úrovni EÚ na základe údajov z Colného dátového centra EÚ. Tento orgán bude vykonávať centrálnu analýzu rizika a podporovať vnútroštátne správne orgány, čo povedie ku koordinácii činností. Nový systém má za cieľ zjednodušiť a modernizovať colné režimy (Výbor pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa, 2024).

Colný orgán EÚ zohráva kľúčovú úlohu pri zjednodušovaní a harmonizácii colných pravidiel a postupov, ktoré sa týkajú prepravy tovaru na colné územie Únie alebo z neho. Týmto spôsobom zabezpečuje efektívne dosiahnutie cieľov Colnej únie, čo je zásadné pre účely plynulého fungovania vnútorného trhu EÚ. Colný orgán sa sústreďuje aj na modernizáciu colných procesov prostredníctvom zavedenia integrovaného súboru interoperabilných elektronických služieb. Tieto služby umožňujú efektívne zhromažďovanie, spracovanie a výmenu informácií, ktoré sú relevantné pre vykonávanie colných predpisov. Systém je podporovaný už vyššie spomínaným Colným dátovým centrom EÚ, ktoré slúži ako technologická základňa pre tieto operácie.

Colný orgán EÚ je tiež navrhnutý ako centrálna operačná kapacita, ktorá umožňuje koordinované riadenie colnej únie v špecifických oblastiach. Toto centralizované riadenie zvyšuje efektívnosť a jednotnosť colných operácií naprieč členskými štátmi, čo je nevyhnutné pre zabezpečenie konzistentnosti a predvídateľnosti v colných postupoch. Jedným z hlavných prínosov Colného orgánu EÚ je jeho schopnosť zohľadňovať a riadiť rastúci počet a zložitosť nefinančných rizík, ktoré sa týkajú rôznych aspektov, ako sú napríklad bezpečnosť, ochrana, udržateľnosť, zdravie a život ľudí, zvierat a rastlín, životné prostredie a ochrana ľudských práv. Colný orgán EÚ má za úlohu zabezpečiť, aby tovar, ktorý vstupuje na vnútorný trh EÚ, spĺňal všetky potrebné predpisy a normy, čím chráni verejné záujmy a hodnoty Únie.

Ďalšou z významných úloh colného orgánu je zodpovednosť za súlad vlastností tovaru s právnymi predpismi. To zahŕňa zabezpečenie, aby dovozcovia a vývozcovia, vrátane tých, ktorí sa zaoberajú online predajom, boli zodpovední za to, že ich tovar spĺňa všetky potrebné finančné a nefinančné požiadavky. Týmto spôsobom Colný orgán EÚ prispieva k ochrane spotrebiteľov a zabezpečuje, že na trh sa dostávajú iba bezpečné produkty, ktorých vlastnosti zodpovedajú právnym predpisom.

Záver

Colná reforma EÚ, ktorá sa zameriava na modernizáciu a digitalizáciu colných postupov, predstavuje kľúčový krok smerom k efektívnejšiemu a pružnejšiemu colnému systému, ktorý je schopný čeliť výzvam súčasného obchodného prostredia ovplyvneného digitalizáciou a globalizáciou. Jedným z hlavných prínosov reformy je zavedenie Colného dátového centra EÚ, ktoré umožňuje centralizáciu a lepšiu koordináciu colných operácií. Táto centralizácia je nevyhnutná na zabezpečenie efektívneho dohľadu nad dodávateľskými reťazcami a na zlepšenie kvality a dostupnosti colných údajov. Vďaka tomu budú colné orgány schopné lepšie riadiť riziká a identifikovať potenciálne hrozby, čím sa posilní ochrana finančných a nefinančných záujmov EÚ. Moderné technológie, ako umelá inteligencia a strojové učenie, budú hrať kľúčovú úlohu v analýze veľkých objemov údajov, čo umožní presnejšie a rýchlejšie rozhodovanie.

Colný orgán EÚ, ďalší kľúčový prvok reformy, zohráva významnú úlohu pri harmonizácii a zjednodušovaní colných pravidiel a postupov. Tým sa zabezpečí jednotnosť a konzistentnosť v colných operáciách naprieč členskými štátmi, čo je nevyhnutné pre plynulé fungovanie vnútorného trhu EÚ. Colný orgán tiež zodpovedá za riadenie nefinančných rizík, ako sú bezpečnosť, ochrana životného prostredia a dodržiavanie ľudských práv, čím prispieva k ochrane verejných záujmov a hodnôt Únie.

Reforma tiež prináša zníženie administratívnej záťaže pre podnikateľské subjekty a zjednodušenie colných postupov, čo je významným krokom v kontexte elektronického obchodu. Tým sa podporuje konkurencieschopnosť na jednotnom trhu a znižujú sa náklady na obchodovanie. Zároveň sa posilňuje dôveryhodnosť a efektívnosť colných orgánov, čo je kľúčové pre udržanie dôvery v sektorové politiky EÚ.

V závere môžeme konštatovať, že colná reforma EÚ predstavuje významný krok smerom k modernizácii a zefektívneniu colného systému, ktorý je schopný reagovať na výzvy globalizácie a digitalizácie. Zavedenie nových technológií a centralizovaných systémov umožní lepšie riadenie rizík, ochranu finančných záujmov a zabezpečenie súladu s právnymi predpismi. Tým sa posilní konkurencieschopnosť EÚ na globálnom trhu a zabezpečí sa ochrana občanov a jednotného trhu. Reforma je tak nevyhnutným krokom k vytvoreniu flexibilnejšieho, efektívnejšieho a technologicky vyspelejšieho colného systému, ktorý bude schopný čeliť budúcim výzvam a prispievať k udržateľnému rozvoju EÚ.

Zoznam bibliografických odkazov

- Babčák, V. (2022) 'Clo, jeho podstata a členenie', in *Základy slovenského finančného práva*. Bratislava: EPOS, pp. 294–297.
- Európska únia (2016) *Zmluva o fungovaní Európskej únie (Konsolidované znenie) C 202/47*.
- Európska únia (2025) *Clá: Colná únia EÚ v praxi, Európska únia*. Available at: https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/customs_sk (Accessed: 19 February 2025).
- Európsky parlament, Tlačové stredisko (2024) 'Parlament prijal stanovisko k zásadnej reforme Colného kódexu EÚ', *Spravodajstvo, Európsky parlament*, 13 March. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/news/sk/press-room/20240308IPR19023/parlament-prijal-stanovisko-k-zasadnej-reforme-colneho-kodexu-eu> (Accessed: 14 February 2025).
- Európsky Parlament a Rada Európskej Únie (2013) *Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie, L 269/1*. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&from=hr>.
- Európska Komisia (2023) *OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU, RADE A EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU A SOCIÁLNEMU VÝBORU Colná reforma: posunutie colnej únie na ďalšiu úroveň*. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9622-2023-INIT/sk/pdf> (Accessed: 17 February 2025).
- Výbor pre vnútorný trh a ochranu spotrebiteľa (2024) *I. Správa o návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie a Colný orgán Európskej únie a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 952/2013 (COM(2023)0258 – C9-0175/2023 – 2023/0156(COD))*. Available at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2024-0065_SK.pdf (Accessed: 17 February 2025).
- Rada Európskej únie (2023) *Dôvodová správa k Návrhu NARIADENIA EURÓPSKEHO PARLAMENTU A RADY, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie a Colný orgán Európskej únie a ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 952/2013*. Available at: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9596-2023-INIT/sk/pdf> (Accessed: 18 February 2025).

Kontaktná adresa

JUDr. Júlia Hoffmanová, LL.M.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra finančného práva, daňového práva a ekonómie, Právnická fakulta

Kováčska 26, Košice, 040 01

Slovenská republika

email: julia.hoffmanova@student.upjs.sk

POROVNANIE PRÁVNEJ ÚPRAVY KONANIA O ZÁZNAME S NAVRHOVANOU PRÁVNOU ÚPRAVOU KONANIA O ZÁZNAME V KATASTRÁLNEJ PRAXI

COMPARISON OF THE LEGAL REGULATION OF THE PROCEEDINGS ON THE RECORD WITH THE PROPOSED LEGAL REGULATION OF THE PROCEEDINGS ON THE RECORD IN CADASTRAL PRACTICE

Lucia FILAGOVÁ

Abstract

The currently valid wording of the Act of the National Council of the Slovak Republic No. 162/1995 Coll. on the Real Estate Cadastre and on the Registration of Ownership and Other Rights to Real Estate (Cadastral Act) as amended provides only a very strict legal regulation of the proceedings on the record. The imperfection of the legal regulation causes many application problems in practice, often ending with the filing of a sui generis remedy, which is a protest of prosecutor. This imperfection of the legal regulation can ultimately lead to the eventual occurrence of damage, as a result of incorrect official procedure, or the implementation or non-implementation of a measure. The newly proposed legal regulation comprehensively replaces all provisions of the currently valid Cadastral Act relating to the proceedings of the record. The proposed legal regulation responds mainly to the needs of application practice, which is to bring clarity to the procedures in this procedure, since the scope of Act No. 71/1967 Coll. Administrative proceedings Act. is absolutely excluded in the registration procedure.

Key words: *Cadastral Act, proceedings on the record, land registry, administrative law,*

Úvod

Konanie o zázname je v aktuálne platnom zákone NR SR č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov upravené veľmi stroho, čo poskytuje priestor k vzniku veľkého množstva aplikačných problémov. Strohá právna úprava je navyše aj veľmi nedokonalá,

neupravuje situácie, ktoré v tomto katastrálnom konaní môžu vzniknúť a preto v praxi vznikajú problémy napr. pri ukončení konania o zázname. Katastrálny zákon právnu úpravu ukončenia konania explicitne neobsahuje a pôsobnosť zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) je absolútne vylúčená (ust. § 34 ods. 3 katastrálneho zákona). Jediné, čo sa na dané konanie vzťahuje sú všeobecné zásady správneho konania a všeobecné zásady, resp. princípy dobrej verejnej správy. Chýbajúca explicitná právna úprava spôsobuje (nielen) pri ukončení tohto konania aplikačné problémy, nakoľko katastrálny zákon v ust. § 36 ods. 2 ustanovuje iba to, že ak je verejná listina alebo iná listina spôsobilá na vykonanie záznamu, okresný úrad vykoná záznam do katastra. Pritom aj nevykonanie záznamu do katastra nehnuteľností sa považuje za opatrenie, ktoré môže byť predmetom podaného protestu prokurátora v súlade so zákonom NR SR č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, alebo predmetom súdneho prieskumu v súlade so zákonom NR SR č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok.

1 Konanie o zázname

Konanie o zázname je jedným z katastrálnych konaní v zmysle ust. § 22 ods. 1 katastrálneho zákona, v rámci ktorého sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam, hoci táto skutočnosť v citovanom ustanovení explicitne uvedená nie je. V predmetnom ustanovení je iba uvedené, že v katastrálnom konaní sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam. Práva k nehnuteľnostiam sa zapisujú iba v rámci konania o návrhu na vklad a konania o zázname, aj napriek zrejmej nesprávnosti zákonodarcu, ktorý v § 4 ods. 1 aktuálne platného katastrálneho zákona uvádza, že práva k nehnuteľnostiam sa do katastra zapisujú vkladom práv k nehnuteľnostiam, záznamom práv k nehnuteľnostiam a poznámkou o právach k nehnuteľnostiam.

V zmysle § 5 katastrálneho zákona je záznam úkon okresného úradu plniaci evidenčné funkcie, ktoré nemajú vplyv na vznik, zmenu a ani na zánik práv k nehnuteľnostiam. Konanie o zázname je ďalej upravené v § 34 a nasl. katastrálneho zákona, kde je konkrétne vymedzené, že práva uvedené v § 1 ods. 1 katastrálneho zákona, ktoré vznikli, zmenili sa alebo zanikli zo zákona, rozhodnutím štátneho orgánu, príklepom licitátora na verejnej dražbe, vydržaním, prírastkom a spracovaním, práva k nehnuteľnostiam osvedčené notárom, ako aj práva k nehnuteľnostiam vyplývajúce z nájomných zmlúv, zo zmlúv o prevode správy majetku štátu alebo z iných skutočností svedčiacich o zverení správy majetku obce alebo správy majetku vyššieho územného celku sa do katastra zapisujú záznamom, a to na základe verejných listín a iných listín. Záznamom sa zapisuje i zmena poradia záložných práv z dohody záložných veriteľov o poradí ich záložných práv rozhodujúcim na ich uspokojenie. Je treba podotknúť,

že v zmysle § 1 ods. 1 sa do operátu katastra nehnuteľností zapisujú iba taxatívne uvedené práva, a to právo vlastnícke, záložné, vecné bremeno, predkupné právo, ak má mať účinky vecného práva k nehnuteľnostiam, ako aj práva vyplývajúce zo správy majetku štátu, obcí, vyšších územných celkov a nájomné práva (avšak iba k pozemkom), ktoré trvajú alebo majú trvať najmenej 5 rokov. Právo, ktoré sa zapisuje do operátu katastra nehnuteľností a nie je evidované v § 1 ods. 1 katastrálneho zákona je výhradné užívacie právo k stojisku, čo vyplýva z osobitného právneho predpisu, ktorým je zákon NR SR č. 182/1993 Z.z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov.

V ust. § 34 ods. 3 katastrálneho zákona je pritom výslovne uvedené, že na vykonanie záznamu sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, pričom v ďalších ustanoveniach katastrálneho zákona možno vidieť iba veľmi vágnu právnu úpravu tohto konania, ktoré ani neupravuje možnosť nevykonania záznamu, t.j. nezapísania listiny predloženej na zápis v tomto konaní. Práve uvedená skutočnosť v praxi spôsobuje aplikačné problémy, nakoľko v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Ak nie je upravená možnosť ukončenia konania zákonným spôsobom, v praxi to môže vyvolávať dojem šikany a svojvôle zo strany správneho orgánu.

V konaní o zázname je správny orgán na úseku katastra nehnuteľností iba evidenčným orgánom, t.j. nie je oprávnený posudzovať zákonnosť postupu pri vydávaní listiny, resp. spochybňovať samotnú zákonnosť tejto listiny, ktorá má byť zapísaná do operátu katastra nehnuteľností. Správny orgán je oprávnený iba posúdiť súlad údajov, uvedených v listine predloženej na záznam s údajmi, evidovanými v operáte katastra nehnuteľností.

Vzhľadom na absolútne nedokonalú právnu úpravu a nemožnosť prerušenia konania prostredníctvom vydania rozhodnutia o prerušení konania (či už podľa všeobecného právneho predpisu, v uvedenom prípade Správneho poriadku, alebo podľa osobitného právneho predpisu – katastrálneho zákona, ako je tomu v prípade prerušenia konania o návrhu na vklad) má správny orgán na úseku katastra nehnuteľností „zviazané ruky“ pri odstraňovaní nedostatkov listiny, predloženej na zápis. V uvedenom prípade môže správny orgán postupovať iba v zmysle § 42 ods. 5 katastrálneho zákona, podľa ktorého ak verejná listina alebo iná listina obsahuje chyby v písaní alebo počítaní alebo iné zrejme nesprávnosti, alebo ak neobsahuje náležitosti podľa odsekov 1 a 2, okresný úrad ju vráti vyhotoviteľovi alebo tomu, kto podal návrh na záznam, a určí lehotu na vykonanie opravy. Zákon už ale neustanovuje spôsob, ako toto konanie oficiálne „prerušiť“, neustanovuje lehotu, v ktorej má byť nedostatok odstránený a neustanovuje explicitne ani postup, ako má správny orgán postupovať, ak nedostatky podania

v stanovenej lehote odstránené nie sú. V praxi teda nie je ničím výnimočným, že správne orgány na úseku katastra nehnuteľností (v súčasnosti okresné úrady, katastrálne odbory) evidujú plombu konania o zázname pri nehnuteľnostiach, ktoré majú byť zápisom listiny dotknuté. Plomba s poukazom na § 44 ods. 1 katastrálneho zákona signalizuje, že okresnému úradu bola doručená zmluva, verejná listina alebo iná listina na zápis vkladom alebo záznamom, alebo ak sa začalo konanie o oprave chyby v katastrálnom operáte, či konanie o proteste prokurátora. Uvedená plomba je pri nehnuteľnostiach vyznačená dovtedy, kým toto konanie nie je ukončené, t.j. okresný úrad, katastrálny odbor zruší plombu vykonaním záznamu (§ 44 ods. 1 katastrálneho zákona). A tu sa dostávame do bludného kruhu, nakoľko spôsob ukončenia konania nie je v zákone explicitne upravený a čisto teoreticky (aj prakticky) plomba tam môže byť vyznačená donekonečna, kým zápis do katastra nehnuteľností nie je vykonaný. Uvedené je však v nesúlade so základnými princípmi správneho konania, medzi ktoré možno zaradiť povinnosť správneho orgánu svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prieťahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne mu vybaveniu veci (ust. § 3 ods. 4 Správneho poriadku).

Nemožnosť ukončenia konania o zázname má však aj ďalšie ďalekosiahle dôsledky najmä s poukazom na ust. § 41 ods. 2 katastrálneho zákona, podľa ktorého sa práva k tej istej nehnuteľnosti zapisujú v poradí, v akom sa správe katastra doručili zmluvy, verejné listiny alebo iné listiny o vzniku, zmene alebo zániku práva k nehnuteľnosti na zápis do katastra. Z uvedeného ustanovenia jasne vyplýva, že pokým nie je ukončené konanie o zázname, nemôže byť povolený vklad práva k tejto nehnuteľnosti a ani do katastra nehnuteľností nemôže byť zapísaná žiadna iná listina v konaní o zázname.

Posledné ustanovenie týkajúce sa konania o zázname ustanovuje, že okresný úrad oznámi tým osobám, ktorých právo k nehnuteľnosti bolo zápisom dotknuté, že vykonala zápis do katastra záznamom, a to do 15 dní odo dňa zápisu práva do katastra. Uvedené ustanovenie však opätovne neustanovuje, že by oznámenie malo byť vykonané spôsobom preukazujúcim doručenie oznámenia do dispozičnej sféry adresáta (t.j. doručenkou, alebo doručenkou do vlastných rúk s opakovaným doručením).

2 Vzťah Správneho poriadku ku konaniu o zázname

Konanie o zázname je jedným z katastrálnych konaní v zmysle ust. § 22 ods. 1 katastrálneho zákona, v rámci ktorého sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam, pričom v katastrálnom konaní sa postupuje podľa všeobecných predpisov o správnom konaní, ak tento alebo iný zákon neustanovuje inak. Katastrálny zákon však v ust. § 34 ods. 3 ustanovuje inak,

a to tak, že na vykonanie záznamu sa nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní.

Konanie o zázname má (s poukazom na ust. § 34 ods. 3 katastrálneho zákona) povahu neformalizovaného konania, nakoľko sa naň nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní (Správny poriadok). Ako už ale bolo uvedené vyššie, s poukazom na ust. § 3 ods. 7 Správneho poriadku sa na konanie o zázname vzťahujú všeobecné (základné) zásady správneho konania, a to najmä zásada legality, aktívnej súčinnosti účastníkov konania, hospodárnosti a časovej primeranosti, materiálnej pravdy a informovanosti.

Zásady uvedené v Správnom poriadku sa síce primárne týkajú správnych konaní, ktorých výsledkom je individuálny správny akt (rozhodnutie), avšak výsledkom činnosti správnych orgánov môžu byť aj iné akty. V zmysle § 3 ods. 7 Správneho poriadku sa preto ustanovenia o základných pravidlách konania, uvedených v odsekoch 1 až 6 primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení (Potáš/Hašanová/Vallová/Milučský/Medžová. Správny poriadok. Komentár. 2022, str. 47).

V procesnom postupe konania o zázname je síce explicitne vylúčená pôsobnosť Správneho poriadku, avšak aj v tomto konaní je možné použiť a aplikovať základné zásady správneho konania, čo vo svojej praxi a rozhodnutiach už potvrdzujú aj súdne authority. Je potrebné poukázať na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo 15/2011 zo dňa 29. septembra 2011, podľa ktorého je potrebné chápať výklad ust. § 3 (Správneho poriadku) vždy v kontexte Ústavy a európskeho práva na dobrú správu.

Argumentačnou podporou pre aplikáciu Správneho poriadku, minimálne v rozsahu základných pravidiel konania aj v prípadoch, keď osobitný zákon aplikáciu Správneho poriadku výslovne vylúčil, je aj rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžr/68/2011, z ktorého vyplýva: „Napriek právnej skutočnosti, že samotný zákon č. 326/2005 Z.z. priamo vylúčil aplikáciu Správneho poriadku na rozhodovací proces týkajúci sa vydania súhlasu, Najvyšší súd nielen v zmysle čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy SR, ale aj v zmysle Rezolúcie č. (77)31 Výboru ministrov Rady Európy o správnom konaní zastáva právny názor, že zásady správneho konania sa musia vzťahovať aj na osobitné správne konania, ktoré subsidiárne pôsobenie Správneho poriadku výslovne vylúčili“. (Potáš/Hašanová/Vallová/Milučský/Medžová 2022, str. 7).

Primeraný použitím základných zásad správneho konania možno ale ustáliť, že konanie o zázname môže byť ukončené viacerými spôsobmi, t.j. jednak vykonaním záznamu do katastra nehnuteľností, ale aj jeho nevykonaním a vrátením listiny navrhovateľovi. Obe ukončenia konania majú povahu opatrenia, voči ktorým možno použiť ďalšie prostriedky procesnej obrany (t.j. protest prokurátora a žalobu podanú podľa Správneho súdneho poriadku).

Ustanovenie § 3 Správneho poriadku stanovuje, že správny orgán je nielenže povinný konať a postupovať v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi, ale účastníkom konania (a iným osobám zúčastneným na konaní či iným osobám) je správny orgán povinný poskytnúť pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli ujmu. Z uvedeného vyplýva, že aj v konaní o zázname je povinnosťou správneho orgánu umožniť účastníkom konania uplatniť im patriace práva v čo najširšom rozsahu a za týmto účelom im poskytnúť potrebnú súčinnosť. Uvedené súčasne formuje zásady hospodárnosti a efektívnosti konania, ale aj povinnosti správneho orgánu konať.

Správny orgán preto pri vrátení listiny navrhovateľovi za účelom odstránenia nedostatkov listiny (keďže oficiálne nie je možné vydať rozhodnutie o prerušení konania) by mal navrhovateľa súčasne upovedomiť o možnosti ukončenia konania o zázname, ak v stanovenej lehote tieto vytknuté nedostatky neodstráni. Ak navrhovateľ aj napriek tomuto poučeniu v rámci neformálneho „prerušenia konania“ vytknuté nedostatky neodstráni, správny orgán nič nebráni v tom, aby konanie o zázname ukončil jeho nevykonaním. O nevykonaní záznamu následne správny orgán upovedomí navrhovateľa s uvedením dôvodov, na základe ktorých nebolo možné záznam vykonať, resp. predloženú listinu zapísať do operátu katastra nehnuteľností. Následne je potom možné odstrániť plombu, ktorá bola na základe predloženej listiny vyznačená. V opačnom prípade by bolo možné považovať postup správneho orgánu za nepreskúmateľný a arbitrárny.

Ohľadom ukončenia konania o zázname neformálnym spôsobom je ešte potrebné uviesť, že aj keď správny orgán v danom konaní nerozhodol rozhodnutím (individuálnym správnym aktom) a aplikácia Správneho poriadku je vylúčená, list, ktorým správny orgán oznamuje navrhovateľovi, resp. účastníkovi konania vrátenie listiny za účelom odstránenia vytknutých nedostatkov, ako aj dôvody, ktoré správny orgán k vydaniu listiny viedli, je potrebné vyhodnotiť ako opatrenie, ktoré spadá do rámca pôsobnosti prokuratúry pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonov orgánmi verejnej správy, vyplývajúcej z ust. § 20 ods. 1 zákona o prokuratúre. Z uvedeného dôvodu je s poukazom na toto ustanovenie uvedené opatrenie spôsobilým predmetom prieskumu zo strany prokuratúry. Oznámenie o nevykonaní záznamu je preto potrebné považovať za správny akt – opatrenie a preto je nevyhnutné, aby každý postup a aj rozhodnutie / opatrenie orgánu štátnej správy bolo vydané na základe Ústavy SR, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

3 Duplicitné vlastníctvo a subjektívna záväznosť rozsudku

Katastrálny zákon vo svojej skromnej právnej úprave konania o zázname v zmysle poslednej novely katastrálneho zákona zákonom č. 212/2018 Z.z., ktorá nadobudla účinnosť dňa 01.10.2018 úplne novým spôsobom upravil evidovanie duplicitného vlastníctva a zápis súdneho rozhodnutia, najmä s poukazom na subjektívnu záväznosť rozsudku (bližšie pozri ust. § 228 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok).

Duplicitné vlastníctvo znamená stav, kedy je v operáte katastra nehnuteľností k pozemku alebo k jeho časti evidované vlastnícke právo pre viac ako jedného vlastníka (pričom nejde o prípad podielového spoluvlastníctva), prípadne je vlastnícke právo k spoluvlastníckym podielom evidované tak, že ich súčet tvorí viac ako 1/1, resp. 100 %.

Poslednou novelou katastrálneho zákona sa zamedzilo vzniku nových „duplicít“ a ich zápisu do operátu katastra nehnuteľností prijatím nového ust. § 36a katastrálneho zákona, podľa ktorého ak je vlastnícke právo k nehnuteľnosti zapísané na liste vlastníctva a na vykonanie záznamu je predložená ďalšia verejná listina alebo iná listina, ktorá nevychádza z údajov katastra, okresný úrad nevykoná záznam a túto skutočnosť oznámi tomu, kto ju predložil a tomu, v koho prospech právo k nehnuteľnosti svedčí podľa listiny. Okresný úrad súčasne vyzve dotknuté osoby, aby uzavreli dohodu alebo podali na súde žalobu o určenie práva k nehnuteľnosti.

Ohľadom zápisu súdneho rozhodnutia do katastra nehnuteľností bola počnúc 01.10.2018 zavedená komplexne nová právna úprava ust. § 36a ods. 2 katastrálneho zákona, podľa ktorej ak je na vykonanie záznamu predložené súdne rozhodnutie, ktoré je záväzné pre osobu zapísanú v katastri a priamo sa dotýka jej práva k nehnuteľnosti, okresný úrad vykoná záznam podľa výroku súdneho rozhodnutia (a), vyznačením stavu pred právnym úkonom, dobrovoľnou dražbou alebo inou právnou skutočnosťou, ak súd rozhodol o neplatnosti právneho úkonu, neplatnosti dobrovoľnej dražby alebo inej právnej skutočnosti (b), alebo vyznačením stavu pred rozhodnutím o povolení vkladu, pred vykonaním záznamu alebo pred rozhodnutím o oprave chyby v katastrálnom operáte, ak správny súd rozhodol o ich zrušení (c). Uvedené úzko súvisí so subjektívnou záväznosťou rozsudku podľa ust. § 228 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok, podľa ktorého výrok právoplatného rozsudku je záväzný pre strany a pre tých, ktorí sa stali právnymi nástupcami strán po právoplatnosti rozsudku, ak nie je ustanovené inak. Výrok právoplatného rozsudku o určení vecného práva k nehnuteľnosti alebo o určení neplatnosti dobrovoľnej dražby nehnuteľnosti je záväzný aj pre osobu, ktorej sa týka návrh na povolenie vkladu vecného práva k nehnuteľnosti, ak bol návrh podaný v čase, keď v katastri nehnuteľností bola zapísaná poznámka o súdnom konaní

(poznámka spornosti). V zmysle katastrálneho zákona (ust. § 36a ods. 3) ak je na vykonanie záznamu predložený súdne rozhodnutie, ktoré v dôsledku ďalšej právnej zmeny nie je záväzné pre osobu zapísanú v katastri, okresný úrad záznam nevykoná a o vydaní súdneho rozhodnutia zapíše do katastra poznámku na dobu dvoch mesiacov od jej zápisu. Okresný úrad zároveň vyzve toho, komu svedčí právo k nehnuteľnosti podľa súdneho rozhodnutia, aby v uvedenej dvojmesačnej lehote podal na súde žalobu o určenie práva k nehnuteľnosti.

4 Pripravovaná novela katastrálneho zákona so zameraním na ustanovenia konania o zázname

Dňa 20.08.2024 bol na pripomienkové konanie na portáli www.slov-lex.sk pod č. LP/2024/435 zverejnený návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon NR SR č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, a to zákon NR SR č. 145/1995 Z. z. o správnych poplatkoch, zákon NR SR č. 215/1995 Z.z. o geodézii a kartografii a zákon NR SR č. 586/2003 Z.z. o advokácii. Pripravovaná novela katastrálneho zákona je v gescii Úradu geodézie, kartografie a katastra SR.

Cieľom pripravovanej novely katastrálneho zákona je, ako už bolo uvedené v úvode, najmä reflektovať niektoré otázky, ktoré vyplynuli z aplikačnej praxe a upraviť vzťahy v súlade s identifikovanými potrebami adresátov právnej úpravy. Návrh zákona precizuje a dopĺňa najmä komplexnú úpravu konania o zázname, pričom pripravovaná novela katastrálneho zákona naďalej nepočíta ani len so subsidiárnym použitím Správneho poriadku na uvedené konanie.

4.1 Práva zapisované do katastra nehnuteľností formou záznamu

Záznamom sa do katastra nehnuteľností naďalej zapisujú práva, obsiahnuté v ust. § 34 v spojení s § 1 ods. 1 katastrálneho zákona, pričom novelou zákona je doplnené, že záznamom sa zapisujú práva k nehnuteľnostiam, ktoré vznikli, zmenili sa alebo zanikli rozhodnutím súdu, exekučným príkazom súdneho exekútora a práva, ktoré vyplývajú zo zmluvy o prevode správy majetku obce a vyššieho územného celku, zo zmluvy o výstavbe, vstavbe alebo nadstavbe, zo zmluvy o postúpení pohľadávky zabezpečenej záložným právom k nehnuteľnosti, ako aj z dohody záložných veriteľov o poradi ich záložných práv rozhodujúcim na ich uspokojenie. Záznamom sa zapíše do katastra aj dohoda o odstúpení od zmluvy po povolení vkladu, nakoľko účinky odstúpenia od zmluvy vyplývajú zo zákona a vlastnícke právo pôvodného vlastníka sa obnovuje zo zákona. V konaní o zázname sa zapíše do katastra aj oznámenie o určení súpisného čísla, nakoľko vlastnícke právo k stavbe vzniká originárnym spôsobom na základe samotnej

výstavby stavby (teda zo zákona). Oznámenie o určení súpisného čísla nepreukazuje vlastnícke právo k stavbe, ale je iba dokladom, ktorý slúži ako podklad na zápis tejto stavby do katastra a kataster je len evidenčný orgán.

4.2 Začatie konania o zázname a účastníci konania

Konanie o zázname je možné začať na návrh (§ 24 ods. 1 katastrálneho zákona), ale aj bez návrhu a na tejto skutočnosti nič nemení ani pripravovaná novela zákona. Účastníkom konania sa rozumie vlastník, iná oprávnená osoba (§ 3a katastrálneho zákona) alebo osoba, v prospech ktorej sa má zápis do katastra vykonať.

Konanie o zázname sa bude považovať za začaté dňom doručenia návrhu na vykonanie záznamu alebo dňom doručenia (právne perfektnej) verejnej listiny, inej listiny alebo zmluvy podľa § 34 písm. b) katastrálneho zákona okresnému úradu.

Prílohou návrhu na vykonanie záznamu bude naďalej verejná listina, iná listina alebo zmluva podľa § 34 písm. b) katastrálneho zákona, ktorá preukazuje vznik, existenciu, zmenu alebo zánik práva k nehnuteľnosti; ak ide o zápis záložného práva, ktoré vzniká zo zákona, listinu preukazujúcu existenciu pohľadávky nie je potrebné prikladať (napr. ust. § 15 zákona č. 182/1993 Z.z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov upravujúce zákonné záložné právo). Ďalšou prílohou je identifikácia parciel, ak vlastnícke právo k nehnuteľnosti nie je zapísané v liste vlastníctva, prípadne iná listina, ktorá má dôkaznú hodnotu pre konanie.

4.3 Splnenie podmienok na vykonanie záznamu

Vzhľadom na mimoriadne stručnú právnu úpravu skúmania podmienok na vykonanie záznamu v aktuálne platnom katastrálnom zákone sa novela zákona zamerala na precizovanie skúmania týchto podmienok podstatne podrobnejšie. Niektoré konania o zázname môžu začať na návrh, pričom nie je potrebné vznik, zmenu alebo zánik práva preukazovať ďalšou listinou (napr. zákonné záložné právo podľa ust. § 15 zákona č. 182/1993 Z. z.). Okresný úrad bude skúmať, či priamo v návrhu je uvedená skutočnosť, ktorá preukazuje, že právo, ktoré sa má zapísať do katastra, vzniklo, zmenilo sa alebo zaniklo. Rovnako sa precizuje právna úprava výmazu záložného práva, najmä v záujme predchádzania podvodom a preto nová právna úprava zavádza povinnosť úradného osvedčenia podpisu záložného veriteľa na kvitancii. Táto podmienka sa ale nebude vzťahovať na záložného veriteľa, ktorým je banka, nakoľko sa predpokladá, že vnútorné predpisy banky sú dostatočnou zárukou, že osoby, ktoré podpísali kvitanciu sú zamestnancami banky. Uvedenú skutočnosť si navyše okresný úrad zároveň vie overiť z dokumentov, ktoré má k dispozícii.

Podľa znenia pripravovanej novely zákona ak okresný úrad zistí, že podmienky na vykonanie záznamu sú v celom rozsahu splnené, záznam vykoná. Pokiaľ okresný úrad zistí, že podmienky na vykonanie záznamu nie sú splnené v celom rozsahu, vyzve listom účastníka konania alebo vyhotoviteľa listiny na odstránenie zistených nedostatkov, pričom zároveň určí lehotu na ich odstránenie. Pripravovaná novela výslovne ustanovuje možnosť vykonania záznamu aj len v časti (čiastočný záznam), ak sú podmienky na vykonanie záznamu splnené aspoň v časti, čo súčasná právna úprava neumožňovala a čo bolo aj problémom napr. pri zápise uznesenia o dedičstve. V uvedenom prípade bol účastník konania akoby medzi dvoma mlynskými kameňmi, keď pre notára ako súdneho komisára, príp. súd bolo konanie právoplatne ukončené, avšak pre správny orgán na úseku katastra išlo o listinu, ktorá nevychádzala z údajov katastra (hoci len v časti) a preto ju nebolo možné (ani čiastočne, ani ako celok) zapísať. To znamená, že okresný úrad v časti záznam vykoná a zároveň, v prevyšujúcej časti oznámi dôvody nevykonania záznamu. Následne okresný úrad zruší plombu. Lehota na vykonanie záznamu, ako aj lehota na výmaz záložného práva zostávajú zachované tak, ako sú uvedené v aktuálne platnom katastrálnom zákone. Ak bolo podanie urobené prostredníctvom všeobecnej agendy ústredného portálu verejnej správy, lehota na vykonanie záznamu sa predlžuje na 10 pracovných dní. Zavádza sa ale nová lehota 30 dní, ak navrhovateľ požiadala o urýchlené konanie a zároveň zaplatí správny poplatok. Obidve tieto podmienky musia byť splnené kumulatívne pri začatí konania o zázname, bez ohľadu na to, či konanie začína na návrh alebo bez návrhu. V prípade nedodržania lehoty a nevykonania záznamu z dôvodov na strane okresného úradu, okresný úrad vráti správny poplatok za urýchlené konanie. Aplikačná prax si vyžiadala úpravu lehoty na zápis záložného práva ako zabezpečovacieho opatrenia súdu, nakoľko 60-dňová lehota bola neprimerane dlhá. Predmetné záložné právo totiž vzniká až zápisom do katastra a sudcovské záložné právo sa preto míňalo účinkom. Navrhovaná úprava reaguje na právnu úpravu neodkladného opatrenia podľa Civilného sporového poriadku, podľa ktorej sa ustanovenia o tomto opatrení primerane použijú aj na zabezpečovacie opatrenie súdu.

4.4 Odstúpenie od zmluvy a vrátenie daru

Pripravovaná novela zákona reaguje aj na súdnu judikatúru ohľadom odstúpenia od zmluvy, ktorá má okrem záväzkovoprávných účinkov aj účinky vecnoprávne. Odstúpením od zmluvy sa obnovuje pôvodný stav, t. j. obnovuje sa vlastnícke právo prevodcu za podmienky, že vlastnícke právo k dotknutej nehnuteľnosti nebolo pred odstúpením od zmluvy dobromyseľne nadobudnuté treťou osobou (pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Sžo/229/2010 zo dňa 20.7.2011, nález Ústavného súdu SR sp. zn. ÚS 350/08 zo

dňa 30.9.2010). Navrhované ustanovenie súvisí s ust. § 48 ods. 2 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého odstúpením od zmluvy sa zmluva od počiatku zrušuje a tiež s ust § 630 Občianskeho zákonníka, nakoľko ako odstúpenie od zmluvy, tak aj vrátenie daru sú jednostranným právnym úkonom a účinnými sa stanú vtedy, keď dôjdu do dispozičnej sféry druhej zmluvnej strane. Navrhuje sa zakotviť nevyvrátiteľnú právnu domnienku účinnosti odstúpenia od zmluvy a vrátenia daru tým, že všetky zmluvné strany vyjadria svoju nespornosť s predmetnými jednostrannými právnymi úkonmi. Okrem podmienky nespornosti odstúpenia od zmluvy sa navrhuje, aby podpisy všetkých zmluvných strán boli úradne osvedčené. Odlišným spôsobom od súčasnej právnej úpravy je podanie žaloby na súd, ktorú by mal podať ten, kto odstúpil od zmluvy alebo ten, kto sa domáha vrátenia daru. Bremeno podania žaloby bude teda znášať ten, kto má záujem na zmene zápisu v katastri, teda ten, kto od zmluvy odstúpil, resp. kto požaduje vrátenie daru. (Dôvodová správa ku navrhovanej novele katastrálneho zákona)

Záver

Záverom príspevku je možné uviesť iba toľko, že navrhovaná právna úprava naozaj vo veľkej miere reflektuje na veľmi nedokonalú právnu úpravu aktuálne platného katastrálneho zákona a ak by navrhovaná novela prešla legislatívnym procesom v takomto znení, odstránilo by sa veľké množstvo aplikačných problémov, sprecizovalo by sa celé konanie o zázname a správnomu orgánu by sa „rozviazali ruky“ aj ohľadom zápisu listiny v tomto konaní.

Zoznam bibliografických odkazov

POTÁSCH/HAŠANOVÁ/VALLOVÁ/MILUČKÝ/MEDŽOVÁ. Správny poriadok. Komentár. 4. vydanie. In: C.H.BECK, s.r.o. v Prahe roku 2022, s. 7-50. ISBN 978-80-7400-908-2.

Dôvodová správa k pripravovanej novele katastrálneho zákona <https://www.slovlex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/PI/2024/44/sprievodne-dokumenty?stadiumUuid=aff1a6b3-990a-4ccb-b87f-b48ec056b1e6>

Právne predpisy uvedené v texte príspevku

Kontaktná adresa

JUDr. Lucia Filagová

Univerzita Komenského v Bratislave

Katedra správneho a environmentálneho práva

Šafárikovo námestie č. 6, 811 02 Bratislava

Slovenská republika

email: filagova2@uniba.sk

NÁHLAD NA NOVÉ PROCESNÉ POSTAVENIE PODOZRIVÉHO V TRESTNOM KONANÍ

AN OVERVIEW OF THE NEW PROCEDURAL STATUS OF THE SUSPECT IN CRIMINAL PROCEEDINGS

Barbora FILIČKOVÁ

Abstract

The aim of the article is to provide an overview of the newly conceived procedural status of the suspect in criminal proceedings, pointing out to the elements that led the legislator to implement this institute in the Criminal Code. The article focuses on suspect's procedural rights and obligations, procedural guarantees and emerging application problems.

Key words: *suspect, criminal proceedings, criminal codes amendment*

Úvod

Trestné konanie predstavuje jednu z najkomplexnejších oblastí právnej praxe, ktorá musí vyvážiť viaceré záujmy – ochranu spoločenského poriadku, práv jednotlivcov a legitimitu výkonu moci zo strany štátu. V rámci tohto procesu sa postupuje v súlade s princípmi právneho štátu a spravodlivého procesu, ktorého základným cieľom je nielen objasniť skutočnosti týkajúce sa trestného činu, ale aj chrániť základné ľudské práva osôb, ktoré sú súčasťou trestného konania. Jedným z kľúčových atribútov v tomto smere je postavenie osoby podozrivého, ktorý čelí obvineniu z trestného činu a ktorý musí byť chránený nielen voči neoprávneným zásahom do jeho osobných práv, ale aj voči riziku nespravodlivého trestného stíhania. Základné práva podozrivého, ako právo na spravodlivý proces, právo na obhajobu, či právo na informácie o dôvodoch obvinenia, sú nevyhnutné na to, aby sa zabezpečila nielen ochrana osôb pred nespravodlivým konaním, ale aj samotná legitimita a dôveryhodnosť trestného konania ako celku.

Súčasťou podstatných koncepčných zmien, ktorými v roku 2024 prechádzalo slovenské trestné právo, je i zakotvenie pojmu a právneho postavenia podozrivá osoba v trestnom konaní. Tieto zmeny napomáhajú k spravodlivosti, transparentnosti a zlepšeniu právnej ochrany

podozrivých, čím sa znižuje riziko nezákonných postupov zo strany orgánov činných v trestnom konaní.

1 Definícia

Slovenské trestné kódexy – zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) a zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“) prešli v priebehu roka 2024 viacerými zásadnými novelami, z ktorých najrozsiahlejšou a najkomplexnejšou je novela zákonom č. 40/2024 Z. z. z 8. februára 2024, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v znení uznesenia Ústavného súdu SR uverejneného pod č. 41/2024 Z. z.

Táto novela zaviedla do Trestného poriadku legálnu definíciu pojmu „podozrivý“, ktorá doposiaľ v slovenskom právnom poriadku absentovala. Trestný poriadok definuje podozrivého jednak negatívne, keď uvádza, že podozrivým je osoba, ktorá nie je obvineným, a zároveň pozitívne a alternatívne, keď uvádza, že ide o osobu, ktorá je

- pristihnutá pri trestnom čine,
- zadržaná pri páchaní trestného činu alebo bezprostredne po ňom,
- zastihnutá na úteku,
- podľa trestného oznámenia, iného podnetu alebo zistených skutočností podozrivá z trestného činu, pričom tieto informácie môžu pochádzať od svedkov, dôkazov alebo iných relevantných zdrojov.

Trestný poriadok však aj napriek absencii legálnej definície vo viacerých svojich ustanoveniach uvádzal pojem „podozrivý“ aj doposiaľ. Išlo napríklad o právo podozrivého na prekladateľa a tlmočníka podľa § 2 odsek 20 Trestného poriadku, zadržanie podozrivého podľa § 85 odsek 1 Trestného poriadku, domovú prehliadku podľa § 99 odsek 1 Trestného poriadku, prehliadku tela a iné obdobné úkony podľa § 155 odsek 1, odsek 3 Trestného poriadku alebo vyšetrovací pokus podľa § 157 odsek 2 Trestného poriadku.

Pred touto novelou bol však pojem "podozrivý" v Trestnom poriadku nejednoznačný, čo viedlo k aplikačným problémom. Novela priniesla jasnú definíciu podozrivej osoby a upravila jej procesné postavenie, práva a povinnosti v trestnom konaní.

Podkladom pre túto novelu bola nepochybne aj európska legislatíva - právna úprava smerníc Európskeho parlamentu a Rady o úprave niektorých procesných práv v trestnom konaní. Formulácia ustanovení týchto smerníc je jednoznačná v tom, že v práve Európskej únie

sa rovnaké práva priznávajú podozrivým, ako aj obvineným osobám. Medzi smernice, ktoré precizujú procesné postavenie podozrivých a z ktorých vychádzal zákonodarca pri novele Trestného poriadku, patria najmä:

- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2010/64/EÚ z 20. októbra 2010 o práve na tlmočenie a preklad v trestnom konaní,
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2012/13/EÚ z 22. mája 2012 o práve na informácie v trestnom konaní,
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody,
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2016/343 z 9. marca 2016 o posilnení určitých aspektov prezumpcie neviny a práva byť prítomný na konaní pred súdom v trestnom konaní,
- Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2016/800/EÚ z 11. mája 2016 o procesných zárukách pre deti, ktoré sú podozrivé alebo obvinené v trestnom konaní.

Treba dodať, že napriek snahe zákonodarcu nie sú tieto smernice do dnešného dňa transponované úplne a Európska komisia vedie voči Slovenskej republike niekoľko konaní o porušení povinností vyplývajúcich z práva Európskej únie.

2 Podozrivý versus obvinený

Za obvineného sa podľa Trestného poriadku považuje osoba, voči ktorej bolo vznesené obvinenie, t. j. ak je na podklade trestného oznámenia alebo zistených skutočností po začatí trestného stíhania dostatočne odôvodnený záver, že táto osoba spáchala trestný čin.

Právna úprava podozrivého síce vychádza z právneho postavenia obvineného, avšak jeho postavenie nekopíruje ani nenahrádza. Aj keď podozrivý získava niektoré práva, ktoré sa inak týkajú obvineného, v praxi stále platí, že podozrivý nemá úplne rovnaké postavenie. Zákonodarca to vymedzil v ustanovení § 33b odsek 1 Trestného poriadku slovami „*ak tento zákon neustanovuje inak alebo ak nejde o práva a povinnosti, ktoré môžu byť z povahy veci priznané iba obvinenému*“. V tomto smere možno poukázať aj na dôvodovú správu k novele Trestného poriadku, podľa ktorej podozrivý nebude disponovať tými právami a nebude mať tie povinnosti, ktoré sú výslovne alebo implicitne viazané na status (formálne) obvineného.

Takýmto právom bude napríklad právo na povinnú obhajobu. Tento nárok vzniká až v momente, keď je voči osobe vznesené obvinenie, čím sa mení jej právne postavenie. Uvedená téza je potvrdená aj aktuálnym uznesením Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 394/2024 z 22. augusta 2024, podľa ktorého z práv, ktoré podľa § 34 Trestného poriadku obvinenému patria od začiatku konania proti jeho osobe a ktorých povaha nevylučuje ich aplikovanie aj na podozrivého, je možné odvodiť aj právo podozrivého zvoliť si obhajcu a radiť sa s ním aj počas úkonov vykonávaných orgánom činným v trestnom konaní. Tak ako obvinený, aj podozrivá osoba môže uplatňovať svoje obhajobné práva sama alebo prostredníctvom obhajcu. Avšak podľa názoru ústavného súdu v tejto časti je potrebné podčiarknuť rozdiel medzi obhajobnými právami podozrivého a povinnou obhajobou podľa § 37 Trestného poriadku. Zákon výslovne viaže aplikáciu inštitútu povinnej obhajoby na obdobie po vznesení obvinenia, t. j. na čas po vydaní uznesenia o vznesení obvinenia. Povinná obhajoba je preto viazaná na status už formálne obvinenej osoby. Uvedené rozhodnutie Ústavného súdu možno považovať za interpretačne prelomové, pretože otázka priznania práva povinnej obhajoby podozrivému a určenie okamihu, od ktorého bude toto priznanie v zmysle zákona možné, spôsobovalo v právnej praxi značné problémy.

Otázkou, ktorá môže do praxe priniesť aplikačné problémy, je určenie momentu, odkedy sa podozrivý stáva nositeľom práv a povinností. Podľa § 33b ods. 2 Trestného poriadku práva a povinnosti podľa tohto zákona sa na podozrivého vzťahujú od jeho prvého výsluchu alebo od iného úkonu orgánov činných v trestnom konaní voči nemu alebo v súvislosti s ním alebo v súvislosti s podozreniami, ktoré sa ho týkajú. Ak v danom prípade pôjde napr. o výsluch podozrivého, určenie momentu odkedy sa podozrivý stáva nositeľom práv a povinností, je pomerne jednoznačné. Nejasnosti však môžu nastať napr. v prípade, ak by voči podozrivému boli vykonávané úkony utajovaným spôsobom, napr. odpočúvanie a záznam telekomunikačnej prevádzky podľa § 115 Trestného poriadku alebo sledovanie podľa § 113 Trestného poriadku.

Trestný poriadok uvádza do účinnosti aj nový mechanizmus rozhodovania o rozsahu práv a povinností podozrivého, keď v ustanovení § 33b ods. 3 stanovuje, že v prípade pochybností o rozsahu práv a povinností rozhodne na návrh policajta prokurátor uznesením, voči ktorému je prípustná sťažnosť. V prípade rozhodovania o daných otázkach prokurátorom môže vzniknúť značná právna nepredvídateľnosť a nejednotnosť v súdnej praxi rozdielnym rozhodovaním policajtov a prokurátorov v tejto oblasti. Samotný zákonodarca si zrejme uvedomoval dané úskalía a preto rozhodovanie o sťažnosti proti rozhodnutiu, ktorým prokurátor rozhodol o rozsahu práv podozrivého, zveril sudcovi pre prípravné konanie (§ 191 písm. e) Trestného poriadku).

3 Práva podozrivého

Demonštratívny výpočet práv podozrivého nachádzame v novokoncipovanom ustanovení § 33b Trestného poriadku. Novela Trestného poriadku garantuje, že podozrivá osoba, aj keď ešte nebola obvinená, má nárok na určité základné procesné práva. Tieto práva sú podobné právam obvineného, ale nie v plnom rozsahu, keďže podozrivý ešte nemá rovnakú právnu pozíciu ako obvinený.

Podozrivý má podľa § 33b Trestného poriadku explicitne právo na:

- **obhajobu:** Podozrivý má právo na obhajobu, čo znamená, že môže vystupovať proti dôkazom a argumentom, ktoré sú proti nemu vznášané, a môže navrhovať dôkazy na svoju obranu. Ak podozrivý nemá dostatok finančných prostriedkov, môže požiadať o bezplatnú obhajobu.
- **primerané vysvetlenie okolností zakladajúcich podozrenie voči nemu;** opis týchto okolností sa uvedie najneskôr v zápisnici o jeho výsluchu s uvedením právnej kvalifikácie skutku, z ktorého je podozrivý. Podozrivý má právo na informácie o dôvodoch, ktoré vedú k podozreniu voči nemu, vrátane informácií o páchanej trestnej činnosti, aby mal možnosť sa účinne procesne brániť.
- **poskytnutie odpisu zápisnice o jeho výsluchu.**

Katalóg práv podozrivého je však omnoho širší. Zahŕňa práva vychádzajúce zo základných zásad trestného konania, akými sú prezumpcia nevinu, právo na spravodlivý súdny proces či právo na obhajobu, z ktorého pramenia ďalšie práva podozrivého. Ide o právo zvoliť si obhajcu a radiť sa s ním aj počas úkonov vykonávaných orgánmi činnými v trestnom konaní. S obhajcom sa však podozrivý v priebehu svojho výsluchu nemôže radiť o tom, ako odpovedať na položenú otázku. V prípade, ak bol podozrivý zadržaný, má právo hovoriť s obhajcom bez prítomnosti tretej osoby. Podozrivá osoba môže žiadať, aby bol vypočúvaný za účasti svojho obhajcu a aby sa obhajca zúčastnil aj na iných úkonoch prípravného konania. Iný režim však platí pri inštitúte povinnej obhajoby, ktorý, ako už bolo spomenuté vyššie, je viazaný na status formálne obvinenej osoby.

Trestný poriadok vo viacerých ustanoveniach ďalej rozvádza práva podozrivého. V § 157 odsek 3 Trestného poriadku stanovuje právo podozrivého zúčastniť sa vyšetrovacieho pokusu. Dopĺňa však, v súlade so zásadou *nemo tenetur se ipsum accusare*, že k úkonom, ktoré súvisia s vyšetrovacím pokusom, nesmie byť obvinený, podozrivý alebo svedok, ktorý má právo odoprieť výpoveď, žiadnym spôsobom donucovaný. V zmysle ustanovenia § 158 Trestného poriadku sa na postup pri previerke výpovede na mieste činu primerane použijú ustanovenia o vyšetrovacom pokuse, z čoho vyplýva, že podozrivá osoba má právo sa jej

zúčastniť. Trestný poriadok taktiež v ustanovení § 159 odsek 2 Trestného poriadku uvádza, že na postup pri rekonštrukcii sa primerane použijú ustanovenia o vyšetrovacom pokuse, z čoho takisto vyplýva, že podozrivá osoba má právo sa jej zúčastniť.

4 Povinnosti podozrivého

Trestný poriadok stanovuje podozrivému aj viaceré povinnosti, medzi ktoré radíme napr. povinnosť strpieť odobratie daktyloskopických odtlačkov a odobratie vzorky na účel analýzy deoxyribonukleovej kyseliny podľa ustanovenia § 155 ods. 3 Trestného poriadku, povinnosť uviesť adresu, na ktorú sa mu budú doručovať písomnosti vrátane písomností určených do vlastných rúk, ako aj spôsob doručovania s tým, že ak túto adresu alebo spôsob doručovania zmení, musí takú skutočnosť bez meškania oznámiť príslušnému orgánu, a zároveň ho upozorniť, že zásielky doručované na túto adresu sa budú považovať za doručené riadne a včas aj vtedy, ak ich nepreberie (§ 34 ods. 7 Trestného poriadku).

Záver

Podozrivý procesne pôsobí v štádiu trestného konania, v ktorom ešte nie je považovaný za vinného, ale len za osobu, ktorá je predmetom vyšetrovania. Napriek tomu je jeho postavenie významné, pretože akékoľvek nezákonné alebo nezodpovedné zaobchádzanie zo strany orgánov činných v trestnom konaní môže mať za následok vážne dôsledky, ako je porušenie práv podozrivého, narušenie spravodlivosti a podkopanie dôvery verejnosti v právny systém. Okrem toho, spravodlivosť nevyhnutne predpokladá rovnováhu medzi právom štátu na trestanie páchatel'ov trestných činov a právami jednotlivcov, ktorí sú voči tomu štátu postavení ako podozriví.

Súčasný právny rámec postavenia podozrivého v trestnom konaní, ktorý je zakotvený v Trestnom poriadku, je ovplyvnený nielen domácim právom, ale aj európskou legislatívou, v ktorej sa Slovenská republika zaviazala dodržiavať určité štandardy týkajúce sa ochrany práv osôb zapojených do trestného konania. Medzi najdôležitejšie európske nástroje patria smernice, ktoré majú za cieľ harmonizovať pravidlá a praktiky týkajúce sa práv podozrivých osôb v trestnom konaní naprieč členskými štátmi.

Aktuálne, po viacerých reformách a prijatí legislatívnych zmien, možno pozorovať istý pokrok v ochrane práv podozrivého v trestnom konaní, no zároveň vyvstávajú otázky týkajúce sa ich efektívnej aplikácie v praxi. Existujú značné disproporcie medzi právnymi normami a ich implementáciou v realite, čo môže viesť k porušovaniu práv podozrivých. Okrem toho, dynamické zmeny v trestnoprávnej legislatíve, zmeny v politike trestného práva a rastúca

orientácia na ochranu verejného poriadku, v niektorých prípadoch môžu spôsobiť, že právna ochrana podozrivých bude menej efektívna.

Zoznam bibliografických odkazov

Dôvodová správa k novele Trestného zákona č. 40/2024 Z. z. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=536583>

IVOR, I., POLÁK, P., ZÁHORA, J. 2021. *Trestné právo procesné I. Všeobecná časť*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SE. ISBN 97-88-057-103-325

REMETA, R.; HOCHMAN, R. 2024. Aktuálne otázky postavenia podozrivého v trestnom konaní. In: *Košické dni trestného práva 2024, VIII. ročník, Zborník vedeckých príspevkov z celoštátnej interdisciplinárnej vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou*, jún 2024. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Vydavateľstvo ŠafárikPress. s. 189-202. ISBN 978-80-574-0368-5 (e-publikácia)

SRHOLEC, M. *Úvodné postrehy k novele č. 40/2024 z pohľadu vyšetrovateľa*. Dostupné z: <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1388-uvodne-postrehy-k-novele-c-40-2024-z-pohladu-vysetrovateľa>

ŠAMKO, P. *Ako je to s právami podozrivého a naozaj možno viesť kontradiktórne konanie s podozrivým?* Dostupné z: <https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1389-ako-je-to-s-pravami-podozriveho-a-naozaj-mozno-viest-kontradiktorne-konanie-s-podozrivym>

Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok

Kontaktná adresa

JUDr. Barbora Filičková

Katedra trestného práva

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Kováčska 26, 040 17 Košice

email: barbora.filickova@gmail.com

DEMOKRACIA NA JEDEN KLIK AKO INOVÁCIA V OBLASTI HLASOVANIA V ESTÓNSKU

ONE-CLICK DEMOCRACY AS AN INNOVATION IN VOTING IN ESTONIA

Frederika FOGAŠOVÁ

Abstract

Estonia is a world leader in electronic voting worldwide, and its new step in introducing mobile voting represents a significant innovation in democratic processes. This paper focuses on analyzing the reasons for and impacts of the introduction of mobile voting in elections, which was officially approved by the Estonian Parliament in 2024. The author describes the technological and legislative steps that enabled the successful implementation of this innovative method, as well as the challenges related to the security and privacy of Estonian voters. The paper aims not only to assess the potential advantages and disadvantages of mobile voting, but also to examine whether the Estonian voting model could inspire other countries to adapt innovative digital solutions in voting in elections.

Key words: *Estonia, digitalization, voting, mobile voting*

Úvod

Estónsko, ktoré je považované za svetového lídra v oblasti elektronického hlasovania, zaviedlo elektronické hlasovanie už v roku 2005, a to na celoštátnej úrovni v komunálnych voľbách (e-Estonia 2024a). Pred uskutočnením elektronických volieb v Estónsku bola nevyhnutná zmena legislatívy, vrátane zavedenia elektronických občianskych preukazov a národného identifikačného čísla (ID) na autentifikáciu v elektronickom volebnom systéme (Valimised.ee 2024a). Inovatívny systém hlasovania vo voľbách umožnil voličom odovzdať svoj hlas pohodlne a jednoducho, a to bez ohľadu na to, v akej vzdialenosti od volebných miestností bol hlas odovzdaný (e-Estonia 2024a).

Estónsko využíva systém elektronického hlasovania nazývaného ako „i-voting“, ktoré umožňuje voličom hlasovať vo voľbách cez internet (e-Estonia 2024a). Tento spôsob hlasovania je často považovaný za tzv. "diaľkové hlasovanie cez internet" (remote internet

voting), pretože nevyžaduje, aby sa volič nachádzal na konkrétnom mieste, akým je napr. volebná miestnosť (Reterová 2008).

Postupný prechod digitálnych aktivít ľudí z počítačov na mobilné telefóny reflektovalo Estónsko v roku 2024 tým, že umožnilo občanom Estónska hlasovať vo voľbách aj prostredníctvom mobilného telefónu (tzv. „m-voting“). Uvedené hlasovanie cez mobilný telefón by malo byť voličom dostupné cez špeciálne aplikácie určené pre najpoužívanejšie operačné systémy. (Tlačová agentúra Slovenskej republiky 2024)

V nasledujúcich častiach príspevku priblížime elektronické hlasovanie v Estónsku, pričom osobitnú pozornosť budeme venovať samotného priebehu hlasovania, nárastu volebnej účasti na elektronickom hlasovaní od čias jeho zavedenia, ako aj vplyvu elektronického hlasovania na celkovú volebnú účasť vo voľbách. Následne sa budeme zaoberať zavedením mobilného hlasovania, ktoré estónsky parlament schválil v roku 2024 ako rozšírenie existujúcich elektronických možností hlasovania. Zhodnotíme možné dopady zavedenia mobilného hlasovania na demokratické procesy, volebnú účasť a dôveru občanov v Estónsku. Zreteľ bude daný aj na zabezpečenie mobilného hlasovania a transparentnosť volebných procesov pri využívaní mobilných technológií. V závere článku sa budeme venovať komplexnému hodnoteniu výhod a rizík hlasovania cez mobilný telefón a posúdime, do akej miery môže byť estónsky model inšpiráciou pre ostatné krajiny, ktoré uvažujú o implementácii digitálnych inovácií vo volebných procesoch.

1 Elektronické hlasovanie v Estónsku

Zavedenie elektronického hlasovania v Estónsku v roku 2005 bolo súčasťou snahy o presadzovanie elektronickej verejnej správy a podporu digitalizácie služieb v spoločnosti. Od jeho zavedenia sa tento inovatívny spôsob hlasovania stal pevnou súčasťou estónskeho volebného systému. Okrem komunálnych volieb je možné v Estónsku využiť elektronické hlasovanie aj pri parlamentných voľbách a voľbách do Európskeho parlamentu. (Dougall 2023) V nasledujúcich riadkoch v krátkosti priblížime samotný priebeh elektronického hlasovania v Estónsku.

Volič, ktorý sa rozhodne využiť možnosť elektronického hlasovania, musí podať žiadosť o voľbu, ktorá je zverejnená na webovej stránke volieb bezprostredne pred spustením elektronického hlasovania. Elektronické hlasovanie je spustené počas volebného týždňa v pondelok o deviatej hodine ráno a končí pred riadnym volebným dňom, t. j. v sobotu o ôsmej hodine večer. Pre samotnú realizáciu elektronického hlasovania zo strany voliča je potrebné zabezpečiť počítač s internetovým pripojením, občiansky preukaz s čítačkou alebo mobilný

preukaz totožnosti. Volič môže zmeniť svoju elektronickú voľbu kedykoľvek počas volebného týždňa, a to až do času ukončenia elektronického hlasovania. V prípade, ak volič hlasoval elektronickou formou, ale aj prostredníctvom papierového hlasovacieho lístka vo volebnej miestnosti, tak v takomto prípade sa započítava do výsledku volieb len hlas odovzdaný vo volebnej miestnosti (Valimised.ee 2024a).

Možnosť zmeny odovzdaného elektronického hlasu hlasovaním s papierovým hlasovacím lístkom vo volebnej miestnosti v riadny deň volieb, t. j. v nedeľu, je voličom umožnené od roku 2021 (Valimised.ee 2024a). Systém elektronického hlasovania, ktorý sa v súčasnosti v Estónsku využíva, bol finalizovaný v komunálnych voľbách v roku 2017 a bol vyvinutý podľa nového rámca pre elektronické hlasovanie (Valimised.ee 2024b).

1.1 Volebná účasť na elektronickom hlasovaní

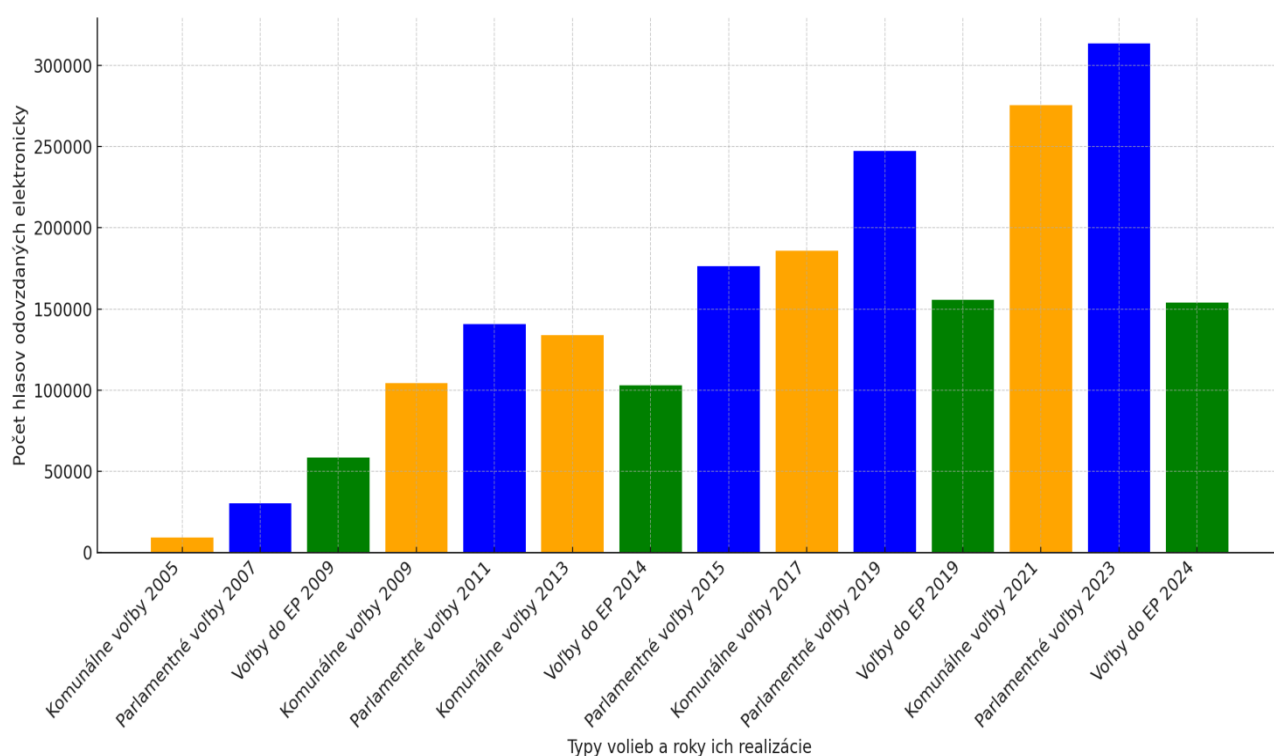
Popularita elektronického hlasovania v Estónsku od jeho zavedenia narastá. Pri jeho zavedení v roku 2005 využilo túto možnosť vo vtedajších komunálnych voľbách necelé 2 % miestnych občanov zo všetkých zúčastnených voličov, v ďalších komunálnych voľbách o 4 roky neskôr hlasovalo elektronicky už takmer 16 % voličov, ktorí sa zúčastnili volieb. (Garaiová 2021)

Rastúci trend v spôsobe hlasovania elektronicky pokračoval aj po roku 2013, kedy sa vyskytol problém s občianskymi preukazmi. Úrady nemohli zabezpečiť správne šifrovanie údajov, čo malo za následok, že voliči nemohli v daných voľbách hlasovať elektronicky pomocou občianskych preukazov. Napriek uvedenému incidentu estónski voliči neprestali dôverovať elektronickému hlasovaniu vo voľbách. (Garaiová 2021)

Účasť na elektronickom hlasovaní v Estónsku neustále narastá. V Grafe č. 1 môžeme pozorovať nárast počtu hlasov odovzdaných elektronicky od zavedenia elektronického hlasovania v Estónsku v roku 2005 až do súčasnosti, t. j. po realizáciu zatiaľ posledných uskutočnených volieb v Estónsku, t. j. volieb do Európskeho parlamentu (ďalej len „EP“) v roku 2024. V Grafe č. 2 je možné pozorovať podiel elektronických hlasov odovzdaných v jednotlivých voľbách, kde za obzvlášť významný považujeme nárast elektronicky odovzdaných hlasov aj vo voľbách do EP, s výnimkou volieb do EP v roku 2024. Napriek tomu, že podiel elektronických hlasov na celkovom počte odovzdaných hlasov predstavuje v posledných dvoch voľbách do EP viac ako 40% (Graf č. 2), nízky počet odovzdaných hlasov elektronicky (Graf č. 1) vyvodzujeme z celkovej nižšej volebnej účasti vo voľbách do EP v porovnaní s inými druhmi volieb v Estónsku.

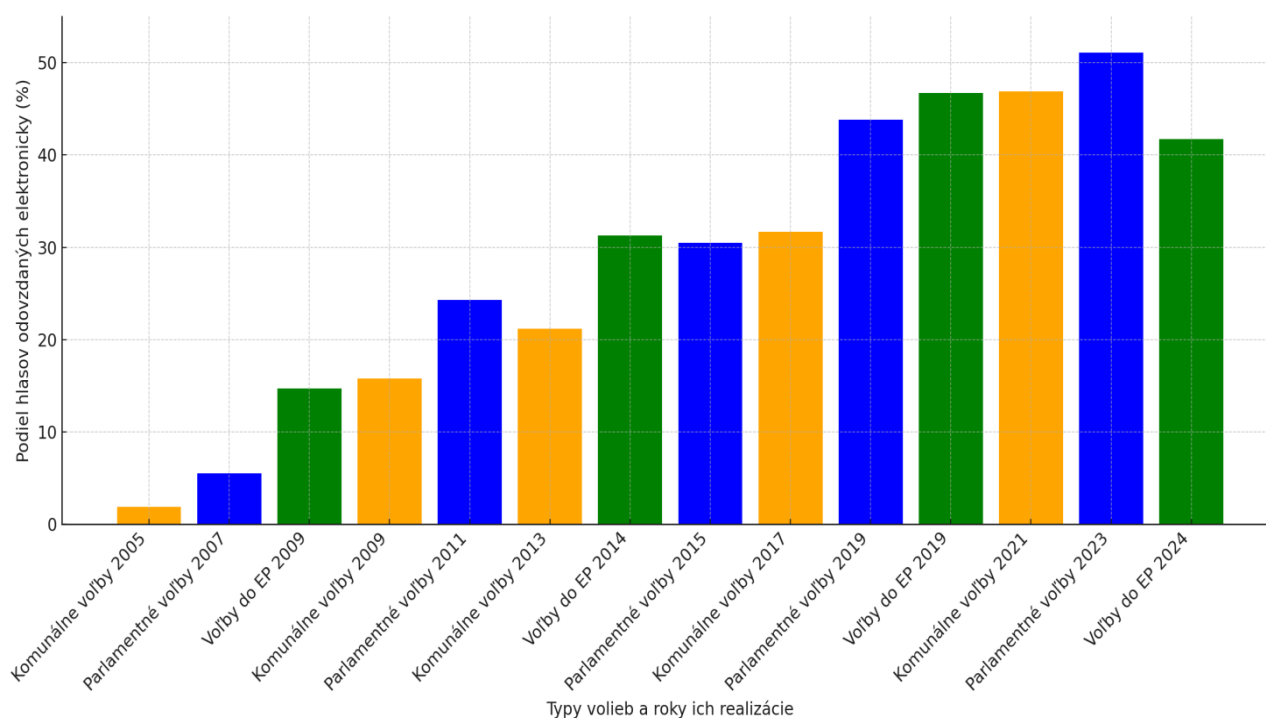
Doposiaľ najviac voličov v Estónsku hlasovalo elektronicky v parlamentných voľbách

v roku 2023, a to v počte 313 514 voličov. Z hľadiska podielu elektronických hlasov odovzdaných vo voľbách, hlasovalo v roku 2023 v parlamentných voľbách elektronicky až 51,1 % zúčastnených voličov. (Valimised.ee 2025) Elektronické hlasovanie v parlamentných voľbách v roku 2023 tak dosiahlo rekordnú výšku, čím po osemnástich rokoch od jeho zavedenia po prvýkrát prekonal počet hlasov odovzdaných vo volebnej miestnosti.



Graf č. 1: Volebná účasť na elektronickom hlasovaní

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe štatistických údajov zverejnených Štátnou volebnou službou Estónska (*Riigi valimisteenistus*) na jej webovej stránke (Valimised.ee 2025)



Graf č. 2: Podiel elektronických hlasov vo voľbách

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe štatistických údajov zverejnených Štátnou volebnou službou Estónska (*Riigi valimisteenistus*) na jej webovej stránke (Valimised.ee 2025)

Podľa odbornej štúdie, v ktorej boli analyzované elektronické voľby v Estónsku od roku 2005 až do roku 2019 (t. j. analýza 11 volieb) estónski výskumníci zhodnotili, že napriek rastúcej účasti voličov na internetovom hlasovaní v Estónsku, tento spôsob hlasovania výrazne neovplyvnil celkovú volebnú účasť vo voľbách. Hlasovanie prostredníctvom internetu tak uľahčuje hlasovanie najmä tým voličom, ktorí by sa volieb zúčastnili aj iným spôsobom hlasovania. Internetové hlasovanie sa javí ako spôsob hlasovania, ktorý voličom zjednoduší odovzdanie voličského hlasu a nie je teda prevažne o zvyšovaní volebnej účasti, okrem prípadov, kedy prístup k volebným urnám komplikuje zlá infraštruktúra, či vzdialenosť (napr. hlasovanie zo zahraničia). (Ehin et al. 2022)

2 Zavedenie mobilného hlasovania v Estónsku

Estónsko, ktoré je členom Európskej únie už od roku 2004, je vzorom pre ostatné členské štáty v rámci úspešnej digitalizácie verejnej správy. Tento štát digitalizoval nie len oblasť volebných procesov a volieb, ale technologicky zefektívnil napr. aj vydávanie lekárskeho predpisov, lístkov na verejnú dopravu či digitálny školský systém, ktoré sú štandardne vykonávané elektronicky. (Morwinsky a Clobes 2023)

Ako sme uvádzali v úvode príspevku, Estónsko sa rozhodlo pre ďalší krok smerom k digitalizácii, a to hlasovanie vo voľbách prostredníctvom mobilného telefónu, nazývané aj ako „m-voting“. Estónsky parlament prijal 7. marca 2024 vládou navrhovanú novelu volebného zákona do Riigikogu (estónsky parlament), ktorá umožňuje hlasovať vo voľbách aj mobilným telefónom, s platnosťou týchto zmien od 1. októbra 2024 (Riigikogu pressiteenistus 2024). Vo voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2024 nebolo umožnené hlasovanie mobilným telefónom, nakoľko estónsky parlament nestihol schváliť návrh zákona. Zákony súvisiace s voľbami musia byť v Estónsku prijaté minimálne pol roka pred realizáciou daných volieb, čo sa v tomto prípade nepodarilo. (Raiste 2024)

Názory na m-voting v Estónsku boli pred jeho samotným zavedením pozitívne aj negatívne. Predseda Ústavnej komisie Hendrik Johannes Terras sa v marci 2024 vyjadril, že *„hlasovanie mobilom je trend, kam smerujeme“*. Opačný názor zastávala Estónska konzervatívna ľudová strana (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond/EKRE), ktorá nepodporuje mobilné hlasovanie, ani už existujúce elektronické hlasovanie. Člen tejto politickej strany a podpredseda Ústavnej komisie Jaak Valge sa obáva najmä zabezpečenia tajnosti volieb, nakoľko v zavedení mobilného hlasovania vníma zmiernenie požiadavky utajenia hlasovania. (Raiste 2024)

Zabezpečenie bezpečnosti a tajnosti hlasovania pri hlasovaní cez mobilný telefón spočíva podľa schválenej novely v rozhodnutí Národnej volebnej komisie, ktorá by mala pred každými voľbami posúdiť dostupné technické riešenia a následne uznesením určiť vhodné operačné systémy.

(Riigikogu pressiteenistus 2024)

Pre najbežnejšie operačné systémy mobilných zariadení bude zriadená individuálna verifikačná aplikácia. Voliči sa po schválenej novele volebného zákona do Riigikogu budú môcť identifikovať aj prostredníctvom tzv. „Smart-ID“, ktorá predstavuje novú schému elektronickej identifikácie pre voličov hlasujúcich elektronicke. (Riigikogu pressiteenistus 2024)

V rámci zavedenia mobilného hlasovania v Estónsku, ktoré zatiaľ nebolo v praxi odskúšané, vnímame za pozitívny fakt, že Estónsko ako priekopník v elektronickom hlasovaní si uvedomuje riziká a neustále pracuje na zlepšovaní technológií a bezpečnostných opatrení spojených s hlasovaním, aby zabezpečilo integritu a dôveru voličov vo volebný proces.

V súčasnosti sú v oblasti technológií dostupné prístupy a metódy, ktoré umožňujú zabezpečiť spoľahlivý priebeh volieb. Príkladom je technológia blockchain, ktorú využíva aj Estónsko, a ktorá zabezpečuje sčítavanie hlasov bez možnosti odhalenia totožnosti voličov.

(Kotuliak 2023) Myslíme si, že v oblasti elektronického hlasovania, ako aj hlasovania prostredníctvom mobilného telefónu, budú aj do budúcnosti pretrvávajúť obavy z možnej manipulácie s výsledkami volieb a ohrozenia princípov volebného práva, ku ktorým patrí aj spomínaná tajnosť hlasovania. Bohužiaľ riziko možného zlyhania technického zabezpečenia systému hlasovania či kybernetického útoku na systém nemožno nikdy stopercentne vylúčiť.

Hlavné pozitívum zavedenia mobilného hlasovania v Estónsku je podľa nášho názoru možné vnímať v podpore princípu všeobecnosti volebného práva, nakoľko toto hlasovanie zjednodušuje prístup k hlasovaniu vo voľbách, a zároveň môže motivovať viac voličov zúčastniť sa volieb, a to najmä pre mladšie generácie, ktoré sú zvyknuté na digitálne technológie. Zvýšenie atraktívnosti hlasovania vo voľbách prostredníctvom mobilného hlasovania môže do budúcnosti zvýšiť aj celkovú volebnú účasť.

Záver

Zavedenie mobilného hlasovania v Estónsku je významným krokom v inovácii volebných procesov a ďalším potvrdením jeho statusu lídra v oblasti digitálnej správy. Elektronické hlasovanie, ktoré sa od roku 2005 stalo pevnou súčasťou volebných procesov, prinieslo voličom pohodlie a flexibilitu, čo sa prejavilo na postupnom raste podielu elektronicky odovzdaných hlasov, no napriek tomu však tento spôsob hlasovania zásadne neovplyvnil celkovú volebnú účasť.

Mobilné hlasovanie, ktoré bolo zavedené v Estónsku v roku 2024, má potenciál ešte viac zjednodušiť prístup k voľbám, čím môže podporiť volebnú účasť najmä medzi mladšími generáciami. Avšak jeho úspech bude závisieť od dôkladného riešenia výziev v oblasti kybernetickej bezpečnosti, ochrany súkromia a zachovania dôvery verejnosti.

Estónsko, využívajúc moderné technológie ako blockchain a Smart-ID, ukazuje snahu minimalizovať bezpečnostné riziká. Aj keď technické problémy a obavy zo zneužitia systému nemožno úplne eliminovať, zavedenie mobilného hlasovania napomáha inkluzívnejšiemu volebnému systému, zjednodušuje prístup k voľbám a vytvára príklad pre ďalšie krajiny, ktoré zvažujú digitalizáciu volebných procesov.

Zastávame názor, že Estónsko je vhodným príkladom úspešnej digitalizácie, vrátane digitalizácie hlasovania vo voľbách, ktorá môže inšpirovať ďalšie krajiny k zavedeniu moderných spôsobov hlasovania. Estónsko, ako štát s populáciou len 1,3 milióna obyvateľov, dokázalo efektívne zaviesť elektronické služby (Morwinsky a Clobes 2023). Vysoká dôvera občanov v digitálne služby, ktorá dosahuje 82 %, prispela k úspešnému prijatiu inovácií (Morwinsky a Clobes 2023), akým je samotné elektronické hlasovanie či hlasovanie cez

mobilné zariadenia vo voľbách. Estónsko dokazuje, že aj malé krajiny môžu byť lídrami v digitalizácii a poskytuje cenné poučenie pre štáty, ktoré plánujú modernizáciu verejnej správy.

Zoznam bibliografických odkazov

DOUGALL, D. M. 2023. *Estonia election: i-voting comes of age in the world's 'digital republic' with record ballots*. [online]. [cit. 24. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.euronews.com/next/2023/03/08/estonia-election-i-voting-comes-of-age-in-the-worlds-digital-republic-with-record-ballots>

E-ESTONIA, 2024a. *I-Voting factsheet*. [online]. [cit. 20. januára 2025]. Dostupné z: https://e-estonia.com/wp-content/uploads/factsheet_i-voting.pdf

EHIN, P., SOLVAK, M., WILLEMSON, J., VINKEL, P., 2019. *Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections* [online]. ResearchGate. [cit. 25. januára 2025]. Dostupné z:

https://www.researchgate.net/publication/361335825_Internet_voting_in_Estonia_2005-2019_Evidence_from_eleven_elections

GARAIOVÁ, K. 2021. *Vol'by cez internet sú pre Estóncov samozrejmosťou. Slováci o nich stále snívajú*. [online]. [cit. 22. januára 2025]. Dostupné z: https://www.aktuality.sk/clanok/762072/volby-internet-estonsko-bezpecnost/?utm_source=chatgpt.com#google_vignette

KOTULIAK, I. 2023. *Elektronické hlasovanie vo voľbách mení pravidlá hry*. [online]. Trend. [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z: https://www.trend.sk/nazory-a-komentare/elektronicke-hlasovanie-volbach-meni-pravidla-hry?utm_source=chatgpt.com

MORWINSKI, O. a CLOBES, A. 2023. *"Swish and Vote" in Estonia*. [online]. Konrad-Adenauer-Stiftung. [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.kas.de/en/country-reports/detail/-/content/swish-and-vote-in-estland-bald-waehlen-ueber-das-eigene-smartphone>

RAISTE, A. 2024. *Mobiiliga võib saada hääletada järgmistel riigikogu valimistel*. [online]. [cit. 25. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.err.ee/1609287183/mobiiliga-voib-saada-haaletada-jargmistel-riigikogu-valimistel>

RETEROVÁ, S. 2008. *Alternativní způsoby hlasování: od tradičních metod k on-line volbám*. Olomouc: Periplum. 135 s. ISBN 978-80-86624-49-5.

RIIGIKOGU PRESSITEENISTUS, 2024. *Riigikogu võttis vastu m-hääletamist võimaldava seaduse*. [online]. [cit. 10. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.riigikogu.ee/istungi-ulevaated/riigikogu-vottis-vastu-m-haaletamist-voimaldava-seaduse/>

TLAČOVÁ AGENTÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2024. *Estónci budú môcť hlasovať vo*

voľbách aj prostredníctvom mobilu. [online]. [cit. 17. januára 2025]. Dostupné z: https://svet.sme.sk/c/23327164/estonci-budu-moct-hlasovat-vo-volbach-aj-prostrednictvom-mobilu.html?utm_source=chatgpt.com

VALIMISED.EE, 2025. *Statistics about Internet voting in Estonia*. [online]. [cit. 22. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia>

VALIMISED.EE, 2024a. *Internet voting in Estonia. Elections in Estonia* [online]. [cit. 15. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.valimised.ee/index.php/en/internet-voting-estonia>

VALIMISED.EE, 2024b. *Introduction to i-voting*. [online]. [cit. 24. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.valimised.ee/en/internet-voting/more-about-i-voting/introduction-i-voting>

Kontaktná adresa

Mgr. Frederika Fogašová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávnych disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovensko

email: frederika.fogasova@student.upjs.sk

**ODDLŽOVANIE OBCÍ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ
REPUBLIKY V LEGISLATÍVNEJ ROVINE S VYMEDZENÍM
KONKRÉTNÝCH DOPADOV NA DOTKNUTÉ OBCE A ICH
OBYVATEĽOV**

**DEBT RELIEF FOR MUNICIPALITIES IN THE CONDITIONS OF THE
SLOVAK REPUBLIC AT THE LEGISLATIVE LEVEL, DEFINING THE
SPECIFIC IMPACTS ON THE AFFECTED MUNICIPALITIES AND
THEIR RESIDENTS**

Jana JAKUBKOVIČ

Abstract

Despite the relatively clear rules established by law regarding the management of public finances by municipalities, along with various levels of oversight, there are several municipalities each year in the Slovak Republic whose poor financial situation necessitates the implementation of a recovery regime or forced administration. In our contribution, we will define these legal institutions, complementing the theoretical definitions with specific impacts or consequences of these institutions in practice. Even though these are legal institutions regulated by law and implemented under conditions established by law, they bring about many restrictions in practice that have a direct, often significant impact on the citizens of the affected municipalities. The year 2023 was crucial in this regard, especially for the municipal district of Bratislava-Devín, as an amendment to the law on budgetary rules for local self-government and the amendment and supplementation of certain laws was adopted, which introduced completely new.

Key words: *debt relief for municipalities, recovery mode, forced administration*

Úvod

Subjekty územnej samosprávy, pri svojom vzniku v roku 1990 získali aj pomerne veľký majetok, ktorému aj naďalej ostal charakter verejného majetku. Preto je hospodárenie s majetkom obcí upravené viacerými právnymi predpismi, ako napríklad zákonom o obecnom zriadení, zákonom o majetku obcí či zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a v nadväznosti na zákonnú úpravu aj nariadeniami prijímanými obecnými zastupiteľstvami, hovoríme najmä o zásadách hospodárenia s majetkom obce. Pravidlá nakladania s majetkom obce sú teda legislatívne stanovené. Rovnako tak sú v súčasnosti nastavené kontrolné mechanizmy hospodárenia obce s jej majetkom, avšak aj napriek uvedenému, dochádza k predlžovaniu obcí a ročne je na Slovensku niekoľko obcí v režime nútenej správy.

Vychádzajúc z najaktuálnejšej analýzy finančného zdravia miest v Slovenskej republike za rok 2023 je zrejmé, že v danom roku „došlo k zníženiu priemerného zadlženia miest, celkové finančné zdravie sa zmenilo minimálne“ [INEKO, 2024. Dostupné na: <https://www.ineko.sk/clanky/publikacie>] Miera zadlženia miest medziročne klesla z 23,2 % na 20,0 %, v nominálnom vyjadrení však sumárny dlh miest narástol o 2,1 %. Vychádzajúc z funkcií, ktoré má miestna samospráva plniť, máme za to, že finančná kondícia miest a obcí je potrebná, priam až nevyhnutná ku komfortnému životu jej obyvateľov. Či už hovoríme o rozvoji miest a obcí, ich infraštruktúry, či poskytovaných službách v oblasti školstva, kultúry či v sociálnych veciach. Z pohľadu prepojenia verejnej správy a občana, je práva územná samospráva tou jej časťou, s ktorou sa občan vo svojom bežnom živote stýka na dennej báze v tom najužšom kontakte.

Hoci je nakladanie s verejnými financiami legislatívne upravené, v podmienkach územnej samosprávy nastávajú aj napriek prijatým kontrolným mechanizmom situácie, kedy sa mesto či obec dostane do takej nepriaznivej ekonomickej situácie, že je potrebné aplikovať právne inštitúty ustanovené zákonom č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorými sa budeme aj z pohľadu aplikačnej praxe zaoberať v tomto príspevku. Ako príkladnú obec použijeme v Slovenskej republike historicky najviac zadlženú obec, a teda mestskú časť Bratislava-Devín.

1 Právne inštitúty oddlžovania jednotiek územnej samosprávy

Základný rámec nakladania s majetkom obce určujú v jednotlivých samosprávach obecnými zastupiteľstvami prijímané zásady hospodárenia s majetkom obce. Výkonné orgány územnej samosprávy, teda starostovia/primátori a členovia obecného zastupiteľstva sú povinní hospodáriť zodpovedne, riadne a transparentne. Ako môžeme vyčítať zo skutočného diania, ani

jasne stanovené pravidlá o nakladaní s majetkom obce ešte nezaručujú, že sa subjekt územnej samosprávy nezadlží do takej miery, že pre jej insolventnosť bude potrebné aplikovať niektorý z právnych inštitútov určených na ozdravenie či oddĺženie obce. V podmienkach Slovenskej republiky je v danej oblasti určujúcim zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. Inštitúty ozdravného režimu a nútenej správy boli legislatívne zavedené novelou zákona o rozpočtových pravidlách v roku 2001. Prirodzene, jedná sa o krajné opatrenia, ktoré sa zavádzajú v situácií, keď je už obec insolventná, respektíve sa zavádza za splnenia podmienok presne stanovených zákonom.

Významná zmena v oblasti oddlžovania jednotiek územnej samosprávy nastala prijatou novelou zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, účinnou od augusta roku 2023. Nedostatočnosť dovtedajšej právnej úpravy sa dala vyčítať najmä na príklade neslávne najslávnejšej zadlženej obce, a to mestskej časti Bratislava-Devín, u ktorej preukázateľne zavedený inštitút nútenej správy neplnil svoj účel, práve naopak, predĺženie sa ročne značne zvyšovalo. Aj keď dlh Devína vznikol v 90tych rokoch 20teho storočia, teda za úplne inej legislatívnej, či všeobecne sociálno-politickej situácie v našom štáte, sprecizovanie legislatívnej úpravy bolo nevyhnutné. Najmä nová právna úprava zaviedla pravidlá ukončenia procesu oddlžovania jednotiek územnej samosprávy. Aj keď sa v Devíne po zavedení nútenej správy postupovalo striktne podľa zákonom stanovených podmienok, krízového rozpočtu a konsolidačného plánu, od zavedenia nútenej správy sa v tejto obci dlh zvýšil z približne 2 miliónov Eur na približne 12 miliónov Eur. Prirodzene sa preto vynára otázka, do akej miery boli prijaté opatrenia efektívne či hospodárne a kam smerovali.

1.1 Monitorovací režim

Monitorovací režim, ako nový právny inštitút má najmä preventívny charakter. Jeho podstata spočíva v tom, že v prípade, ak celková výška záväzkov obce po lehote splatnosti presiahne 10% skutočných bežných príjmov obce predchádzajúceho rozpočtového roka, obec oznámi túto skutočnosť ministerstvu financií, a to do 3 dní od zistenia tejto skutočnosti. Monitorovací režim začína dňom doručenia tohto oznámenia. Podstatou monitorovacieho režimu je pravidelné predkladanie správy o hospodárení obce, a to každých 90 dní. Dohľad ministerstva financií nad hospodárením obce, môže napomôcť uváženejším a hospodárnejším rozhodnutiam samosprávy. V prípade, ak z dvoch po sebe nasledujúcich správ vyplynie, že pominuli skutočnosti pre zavedenie monitorovacieho režimu, tento režim končí dňom doručenia tejto správy ministerstvu financií.

Ako môžeme vidieť na príklade Devína, v ktorom v danom čase malo dôjsť k zavedeniu ozdravného režimu, avšak z dôvodu, že si starosta a miestne zastupiteľstvo nespĺnili svoju zákonnú povinnosť, tento režim zavedený vôbec nebol. Máme za to, že načrtnutá problematika je významná v dvoch rovinách, v prvej je to vôbec právne povedomie orgánov samosprávy o daných povinnostiach, respektíve v tomto prípade možnostiach vyplývajúcich zo zákona a v tej druhej rovine, následné vyvodzovanie zodpovednosti za porušenie povinností vyplývajúcich zo zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy. V mestskej časti Bratislava-Devín, nebol nikto postihnutý, a to ani v administratívnoprávnej rovine ani v tej trestnoprávnej.

1.2 Ozdravný režim

Spravidla ozdravný režim predchádza nútenej správe, pričom jeho účelom je za stáleho a plného chodu obce nájsť opatrenia, ktorými obec dokáže efektívne znížiť svoj dlh. Z nášho pohľadu je práve tento inštitút veľmi dôležitým, keďže môže priniesť zníženie dlhu obce, za súčasného zamedzenia zavedenia nútenej správy. Reštrikcie z neho vyplývajúce ešte nezasahujú tak zásadným spôsobom do života obce a najmä jej obyvateľov. Na rozdiel od monitorovacieho režimu, v tom ozdravnom už zákonodarca obci ukladá povinnosť ho zaviesť, pokiaľ sú splnené dve podmienky, a to ak celková výška záväzkov po lehote splatnosti presiahne 15% skutočných bežných príjmov predchádzajúceho roka a zároveň neuhradenie niektorého uznaného záväzku do 60 dní odo dňa jeho splatnosti. Obec je povinná uvedené skutočnosti oznámiť ministerstvu financií do troch dní od ich zistenia. Zároveň zákon ukladá starostovi obce vypracovať návrh na zavedenie ozdravného režimu, ktorý je tvorený návrhom ozdravného rozpočtu a opatrení, ktoré majú viesť k stabilizácii hospodárenia. Z uvedeného nastáva pre obec ochranné opatrenie, v zmysle ktorého počas 120 dní nie je možné začať konania o výkon rozhodnutia či exekučné konania na majetok obce a začaté konania o výkon rozhodnutia a exekučné konania sa prerušujú. Predmetné opatrenie má zásadný význam práve z pohľadu zabezpečenia ďalšieho bežného chodu obce. Ako príklad môžeme uviesť výkon exekúcie na motorové vozidlá, či iné prostriedky, ktorými obce zabezpečujú zimnú či letnú údržbu. Zavedenie ozdravného režimu tak chráni majetok obce, aj ten, ktorý je nevyhnutný pre zabezpečenie jej základných funkcií. Prirodzene, dostávame sa tak do stretu záujmov vo vzťahu veriteľ verzus dlžník. Štát by mal v zmysle zásad proporcionality dostatočne chrániť majetok, ktorý je jednotkami územnej samosprávy využívaný vo verejnom záujme za súčasného zachovania práv veriteľov.

Bežné hospodárenie obce sa v režime ozdravného režimu sprísňuje; obec môže využívať svoje finančné prostriedky len v súlade so schváleným ozdravným rozpočtom a každú finančnú operáciu musí vopred písomne odsúhlasiť hlavný kontrolór obce. Počas zavedeného ozdravného režimu nesmie byť hlavnému kontrolórovi, poslancom ani ostatným zamestnancom obce vyplácaná odmena. Aj keď sa uvedené opatrenie javí, ako účelné, veľmi dôležitou skutočnosťou pri jeho posudzovaní z pohľadu aplikácie v praxi je práve dĺžka trvania tohto opatrenia. Ak si dané opatrenie rozoberieme na príklade mestskej časti Bratislava-Devín, zistíme, že za istých okolností môže mať aj protichodné účinky. Rovnaké opatrenie – teda zákaz vyplácania odmien je ustanovené aj v ostatných režimoch smerujúcich k ozdraveniu obce, teda aj v nútenej správe aj v konsolidácii pohľadávok. Rozhodujúcim aspektom pri nevyplácaní odmien je doba, počas ktorej sa dané opatrenie aplikuje. Situácia, v ktorej sa spomínaná mestská časť ocitla nebola jednoduchá, preto aj jej riadenie a zabezpečovanie bežného chodu vyžadovalo značné krízové riadenie. Obec, aj počas ozdravného režimu či nútenej správy musí plniť svoje funkcie, ktoré jej vyplývajú z iných právnych predpisov, teda zabezpečovať bežný chod obce a poskytovať služby svojim občanom. V momente, keď však obec, ako zamestnávateľ stráca možnosť vyplácať svojim zamestnancom akékoľvek odmeny, zhoršuje to jej postavenie ako zamestnávateľa a stáva sa tak konkurencie neschopným. Pokiaľ opatrenie trvá dlhé roky (napríklad, keď je zavedený režim nútenej správy) podstatne to zhoršuje zamestnávanie ako také, pritom je ale obec v situácii potreby krízového riadenia, keďže na jednej strane sa nachádza v platobnej neschopnosti, ale zároveň potrebuje plniť všetky zákonom vymedzené povinnosti. Z pohľadu príkladnej obce uvedené vnímame ako zásadný problém.

Počas ozdravného režimu má zvýšené povinnosti kontrolór obce, ktorý sa písomne vyjadruje tak k návrhu ozdravného režimu, k návrhu ozdravného rozpočtu ako aj ku každej správe o plnení ozdravného režimu. Starostovi prislúcha povinnosť informovania obecného poslaneckého zboru, predkladaním správy o plnení ozdravného režimu, a to na mesačnej báze na rokovaní obecného zastupiteľstva. Zákonodarca priznáva obci lehotu 90 dní na zlepšenie jej finančnej kondície; do 7 dní po uplynutí tejto lehoty je obec povinná oznámiť ministerstvu financií stav plnenia ozdravného režimu a tiež rozpočtu. V prípade preukázania zlepšenia hospodárenia obce a zníženia celkových záväzkov obce, môže ministerstvo udeliť obci súhlas na predĺženie ozdravného režimu s lehotou neprevyšujúcou 90 dní, avšak to aj opakovane. Ak pominú dôvody zavedenia ozdravného režimu, môže obec uznesením obecného zastupiteľstva ukončiť ozdravný režim, a to aj pred uplynutím vymedzenej lehoty; v takomto prípade je povinná informovať o uvedenom ministerstvo financií do 3 dní od prijatia uznesenia o ukončení ozdravného režimu.

Zákon dáva obci možnosť vypracovať ozdravný plán aj v spolupráci s veriteľmi; dohodu o ozdravnom pláne schvaľuje obecné zastupiteľstvo a obci známi veritelia. Pre obec je uzatvorenie dohody s veriteľmi, ktorej obsahom musí byť dohoda o splatnosti záväzkov obce, výške záväzkov a ich príslušenstva a plán plnenia jednotlivých záväzkov obce, výhodná najmä v tom, že jej schválením vstupuje obec do monitorovacieho režimu. To s ohľadom na vymenované obmedzenia, ktoré prináša inštitút ozdravného režimu, umožňuje obci v rámci plnenia ozdravného plánu a rozpočtu fungovanie bez ďalších obmedzení.

Pôsobnosť ministerstva financií vo vzťahu k mestským častiam mesta Bratislavy a Košíc vykonáva hlavné mesto SR Bratislava a Košice, a to vo všetkých režimoch ozdravovania.

1.3 Nútená správa

Zákon síce ustanovuje povinnosť obci zaviesť ozdravný režim, ak nastanú vymedzené skutočnosti, v praxi však môže nastať situácia, že si obec túto povinnosť nesplní, v takom prípade je ministerstvo financií oprávnené rozhodnúť o zavedení nútenej správy. Rovnako, je ministerstvo oprávnené zaviesť režim nútenej správy aj v prípade, ak aj po ukončení ozdravného režimu pretrvávajú skutočnosti rozhodujúce pre zavedenie ozdravného režimu. Tiež môže ministerstvo zaviesť nútenú správu, ak obec opakovane nepredložila účtovné výkazy, ak obec opakovane v monitorovacom režime nepredložila správu o hospodárení obce, ak obec neplní ozdravný plán alebo ak obec neplní plán konsolidácie pohľadávok.

Uvedené je potrebné starostom alebo obecným kontrolórom predložiť na prerokovanie v obecnom zastupiteľstve. V režime nútenej správy má dotknutá obce ustanoveného núteného správcu, ktorý podrobne dohliada na hospodárenie obce, všetky jeho povinnosti sú vymedzené v zmluve o výkone činnosti núteného správcu. Každá finančná operácia obce je podmienená písomným súhlasom núteného správcu, ktorý sa udeľuje vopred. Nútený správca má prirodzene prístup ku všetkým účtovným či iným dokladom, rovnako tak má právo požadovať od obce prijatie programu konsolidácie, či iné personálne či organizačné opatrenia vedúce k ozdraveniu obce.

V nútenej správe obec zriaďuje osobitný účet v banke, na ktorom sú peňažné prostriedky obce chránené pred výkonom rozhodnutia. V režime nútenej správy je obec povinná prijať krízový rozpočet, ako aj program konsolidácie hospodárenia spolu s časovým harmonogramom splácania svojich záväzkov. Zásadný vplyv na život obce má práve krízový rozpočet, v ktorom sa primárne rozpočtujú prostriedky určené na zníženie záväzkov obce a zároveň sa v ňom v zmysle zákona môžu rozpočtovať výlučne nevyhnutné bežné výdavky.

Kapitálové výdavky sú tak vylúčené, s výnimkou tých, ktorých úhrada je financovaná z prostriedkov zo štátneho rozpočtu, z rozpočtu Európskej únie, alebo ich úhrada vyplýva zo zmluvných vzťahov uzatvorených pred zavedením nútenej správy. Tu sa opätovne dostávame do zvažovania komfortu zabezpečovania bežných služieb pre obyvateľov vo vzťahu k nemožnosti akýchkoľvek kapitálových výdavkov obce, pretože pokiaľ nútená správa trvá roky, prípadne dlhé roky, daná reštrikcia má zásadný dopad na stav obce. Napríklad, ak hovoríme o bežnom chode samosprávy, ktorú z dôvodu nemožnosti kapitálových výdavkov musí obec zabezpečovať možno často krát ekonomicky menej výhodnými spôsobmi.

Ak nútená správa pretrváva aj v ďalšom roku, je obec povinná opätovne prijať krízový rozpočet, pričom jej však zákon ukladá povinnosť zvýšiť príjmy na splácanie záväzkov zavedením miestnych daní alebo zvýšením sadzieb už zavedených miestnych daní. Ako konkrétny spôsob navýšenia rozpočtu obce ukladá zákon povinnosť zvyšovať miestne dane, prípadne zavádzať nové miestne dane – ak si však uvedomíme, že nútená správa môže trvať roky, takéto opatrenie nie je pre obyvateľov predmetnej obce príjemné. Ešte závažnejší aspekt vnímame v príkladnej obci, mestskej časti Bratislava-Devín, ktorá je súčasťou takzvanej dvojstupňovej samosprávy, kde správcom miestnej dane z nehnuteľností je hlavné mesto SR Bratislava, a nie Devín. Nepochybne je ale práve daň z nehnuteľností čo do jej výnosu najvýznamnejšou miestnou daňou. Aj tu je príklad jedného z faktorov, ktoré sa v Devíne zhodou okolností nahromadili tak, že jeho dlh aj napriek zavedenému inštitútu nútenej správy ročne narastal o astronomickú až jednu tretinu jeho rozpočtu.

Prirodzene, počas nútenej správy nesmie obec vstupovať do nových záväzkových vzťahov, okrem prijatia návratného financovania na splácanie záväzkov obce, po písomnom súhlase núteného správcu.

Ďalším veľmi dôležitým aspektom pre život obce je, či má niektorý zo svojich záväzkov voči štátu, pretože pokiaľ je to tak, vylúčená je tým aj z mnohých dotačných schém či fondov. Opätovne preto narážame na to, že ak je obec roky v nútenej správe, má to zásadný a veľmi negatívny dopad nielen na bežný chod obce, ale aj jej rozvoj, spôsobený nemožnosťou kapitálových výdavkov čím je vylúčený akýkoľvek rozvoj infraštruktúry obce. V mestskej časti Devín sme dospeli až do takej absurdnej situácie, že rodičia so školou povinnými deťmi s trvalým pobytom v Devíne nedostávajú dotáciu na takzvané „obedy zadarmo“, a to z dôvodu, že má obec dlh voči štátu. Na mieste je naozaj posúdenie miery zásahov do práv obyvateľov s trvalým pobytom v obci so zavedenou nútenou správou. Prirodzene je potrebné riadne splatenie dlhu veriteľom, na druhej strane sú tu však občania, ktorí svoje povinnosti neporušili a aj napriek tomu sú priamo dotknutí na svojich právach.

O zrušení nútenej správy rozhoduje ministerstvo financií (hlavné mesto SR Bratislava či mesto Košice) na základe návrhu núteného správcu, žiadosti obce, alebo z vlastnej činnosti, ak zistí, že pominuli jej dôvody.

1.4 Konsolidácia pohľadávok

S účinnosťou od augusta 2023 bol do zákona zavedený nový právny inštitút, a to konsolidácia pohľadávok, ktorý prináša legislatívne upravený spôsob ukončenia dlhotrvajúcej nútenej správy. Ako samotná prax ukázala, legislatívna úprava platná do augusta 2023 neposkytovala dostatočné legislatívne prostredie pre oddlžovanie jednotiek územnej samosprávy. Mestská časť Bratislava-Devín bola v režime nútenej správy dlhých osemnásť rokov, pričom jej dlh z roka na rok rástol, napriek tomu, že v zmysle účelu prijatých inštitútov mal klesať.

O konsolidáciu môže starosta obce požiadať ministerstvo financií aj počas ozdravného režimu aj nútenej správy, po predchádzajúcom schválení obecným zastupiteľstvom. Ak ministerstvo financií rozhodnutím vyhovie návrhu, súčasne rozhodne aj o vymenovaní konsolidačného správcu. V prípade, ak vstupuje do konsolidácie obec z nútenej správy, funkciu konsolidačného správcu plní nútený správca. Zavedenou konsolidáciou pohľadávok nastávajú viaceré účinky, ktoré majú zásadný vplyv na život obce. Po zavedení konsolidácie sa prerušujú konania o výkon rozhodnutia a exekučné konania a zároveň ani tieto konania nemožno začať na majetok vo vlastníctve obce. Nie je možné vykonávať zabezpečovacie právo na majetok obce; aj naďalej platí nemožnosť vyplácania odmien starostovi, poslancom, hlavnému kontrolórovi či zamestnancom obce a stávajú sa splatnými všetky záväzky obce. Zmluvná strana zo zmluvy uzatvorenej s obcou pred konsolidáciou, môže odoprieť svoje plnenie až do času, keď sa jej poskytne vzájomné plnenie. Neúčinné sú zmluvné dojednania o možnosti druhej zmluvnej strany vypovedať zmluvu z dôvodu konsolidácie.

V stanovenej lehote 90 dní od zavedenia konsolidácie pohľadávok vypracuje konsolidačný správca s hlavným kontrolórom plán konsolidácie pohľadávok, ktorého náležitosti podrobne upravuje zákon. Následne o jeho schválení rozhoduje obecné zastupiteľstvo do 30 dní od jeho predloženia a po ňom ministerstvo financií v lehote do 15 dní. Dňom schválenia plánu konsolidácie sa prerušené konania o výkon rozhodnutia, exekučného konania na majetok obce a výkonu zabezpečovacieho práva na majetok obce zastavujú. Plán konsolidácie sa zostavuje na obdobie najviac 20tich rokov. Je veľmi pravdepodobné, že dnešné legislatívne prostredie a nastavené kontrolné mechanizmy už neumožnia žiadnej jednotke územnej samosprávy dostať sa do tak významného predĺženia, že by ozdravovanie danej

samosprávy trvalo dlhšie ako 20 rokov, v každom prípade však zavedený inštitút svojimi jednoznačne nastavenými pravidlami zostavenia konsolidačného plánu nastavuje ukončenie konsolidácie pohľadávok. Na príkladnú obec Devín sa vzťahuje prechodné ustanovenie zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, v zmysle ktorého sa uplynutím 20-tich rokov od schválenia programu konsolidácie, stanú neuhradené časti istiny a príslušenstva pohľadávok veriteľov nevymáhateľnými a mestská časť sa tak bude môcť po dlhých dvadsiatich rokoch slobodne nadýchnuť.

Záver

Na príklade oddlžovania jednotiek územnej samosprávy môžeme vidieť, ako je dôležité, aby legislatíva priamo reagovala na aplikačné problémy už prijatých právnych predpisov. Práve oddlžovanie obcí je oblasť, kde sa stretávajú v zásade protichodné záujmy obyvateľov danej obce a jej veriteľov. Pre splatenie dlhov je prirodzene nevyhnutné zavedenie šetriacich opatrení, zákaz kapitálových výdavkov či vyplácanie odmien zamestnancom a podobne. O to viac je nevyhnutné vytvorenie takých zákonných podmienok v národnej legislatíve, aby pri zachovaní práv veriteľov na splatenie ich pohľadávok neboli porušované práva, respektíve oprávnené záujmy obyvateľov dotknutých obcí. Preventívne pôsobenie, dostatočné a dôsledné kontrolné mechanizmy pri hospodárení s majetkom obce či dostatočné právne povedomie sú kľúčovými aspektmi smerujúcimi k tomu, aby k predlžovaniu obcí nedochádzalo. Subjekty pôsobiace v exekutive jednotiek územnej samosprávy by si mali byť plne vedomé vlastných povinností pri výkone svojej funkcie vo vzťahu k správe verejného majetku. Riadne vyvodzovanie zodpovednosti za porušovanie povinností pri správe majetku obcí, či už administratívnoprávnej alebo trestnoprávnej by tiež určite prispelo k preventívnemu pôsobeniu voči neprimeranému zadlžovaniu obcí.

Zoznam bibliografických odkazov

BABČÁK, V. 2008. *Finančné právo a finančná správa*. Epos Slovensko, 448 s. ISBN: 978-80-8057-778-0.

HORNIÁKOVÁ, E. KRÁLIK, J. 2005. *Základy verejných financií*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 310 s. ISBN 80-8054-371-2.

KANTOROVÁ, M. *Verejný činiteľ – postavenie a trestnoprávna ochrana*. In : Verejná správa a spoločnosť. 2009, Roč. X., č. 1.

KUBINCOVÁ, S. 2009. *Samospráva obcí*. In: Verejná správa. ISSN 1337-0448, 2009, 12-13/2009, s. 38-41.

Ministerstvo financií SR. *Metodické usmernenie Ministerstva financií SR č. MF/007796/2017-1411.2017* Dostupné z:

Chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.mfsr.sk/files/archiv/91/MU_nute
na_sprava_20171001.pdf

STAROŇOVÁ, K. – SIČÁKOVÁ, E. 2006. *Verejná politika a miestna samospráva*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského, 235 s. ISBN 80-89244-13-0.

Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktná adresa

JUDr. Jana Jakubkovič

Paneurópska vysoká škola

Fakulta práva

Tomášikova 20, 821 02 Bratislava

Slovenská republika

email: jana.jakubkovic@gmail.com

LEGISLATÍVNA TRANSFORMÁCIA AKTIVAČNÝCH ČINNOSTÍ: OD VEREJNOPROSPEŠNÝCH PRÁC K MENŠÍM OBECNÝM SLUŽBÁM

LEGISLATIVE TRANSFORMATION OF ACTIVATION ACTIVITIES: FROM PUBLIC BENEFIT WORK TO MINOR MUNICIPAL SERVICES

Natália MELEGOVÁ

Abstract

Activation activities in the form of smaller municipal services for municipalities or smaller services for self-governing regions have become an integral part of active labor market policy over more than thirty years of implementation. They serve as a tool to support the maintenance of work habits and the development of skills for long-term unemployed citizens in material need. Since their introduction in the early 1990s, they have undergone significant changes concerning not only their structure but also the principles of their provision and the legal framework of their operation. The aim of this paper is to analyze the legislative development of activation work in the form of smaller municipal services, assess the practical impacts of these changes, and evaluate their current state.

Key words: activation work, active labor market policy, long-term unemployment

Úvod

Kľúčovým aspektom hospodárskej politiky Slovenskej republiky je politika zamestnanosti. Význam tejto politiky vyplýva z jej základného poslania, ktorým je predovšetkým prispievať k podpore rovnováhy na trhu práce a k efektívnemu využívaniu pracovných síl (Sobotová 2007). Jednou z najnaliehavejších výziev, ktorým politika zamestnanosti v súčasnosti čelí, je dlhodobá nezamestnanosť. V porovnaní s inými členskými štátmi Európskej únie sa Slovenská republika dlhodobo radí medzi krajiny s najvyšším podielom dlhodobo nezamestnaných osôb v rámci celkovej nezamestnanosti (Poláčková 2024). V tomto kontexte je úlohou politiky zamestnanosti nielen stabilizácia nezamestnanosti, ale predovšetkým realizácia opatrení zameraných na aktívne znižovanie počtu dlhodobo nezamestnaných osôb. Jedným z kľúčových opatrení zameraných na aktiváciu dlhodobo

nezamestnaných je aktivačná činnosť formou menších obecných služieb pre obce a menších služieb pre samosprávne kraje. V súlade s § 52 ods. 2 zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti pôsobia tieto aktivačné činnosti ako nástroj na podporu udržiavania pracovných návykov a rozvoja zručností dlhodobo nezamestnaných občanov v hmotnej núdzi. Ich súčasná podoba je výsledkom dlhodobého legislatívneho vývoja a postupného precizovania, ktoré v priebehu uplynulých desaťročí reflektovalo meniace sa požiadavky trhu práce a zmeny v sociálnej situácii nezamestnaných. Tento príspevok má ambíciu priblížiť a objasniť vývoj aktivačných prác v právnom rámci Slovenskej republiky, analyzovať ich postupné formovanie a adaptáciu na aktuálne potreby trhu práce, vyhodnotiť ich praktické dopady a zároveň posúdiť ich súčasný stav.

1. Historický kontext aktivačných prác

Od roku 1989 sa nezamestnanosť stala neoddeliteľnou súčasťou transformačného procesu slovenskej ekonomiky. Ako legislatívna odozva na potrebu regulácie a podpory zamestnanosti v danom období nadobudol v roku 1991 účinnosť zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky č. 1/1991 Zb. o zamestnanosti (ďalej len „*zákon o zamestnanosti*“). Tento zákon sa stal historicky prvou právnou úpravou v oblasti služieb zamestnanosti. Zákon o zamestnanosti však neobsahoval ustanovenia, ktoré by upravovali poskytovanie aktívnych opatrení na trhu práce. Právny rámec pre implementáciu týchto opatrení, vrátane vymedzenia úloh účastníkov právnych vzťahov v tomto procese, stanovil až zákon č. 83/1991 Z. z. Národnej rady Slovenskej republiky o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti (ďalej len „*zákon o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti*“). Zákonom o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti bol zavedený inštitút spoločensky účelných pracovných miest a verejnoprospešných prác, ktorý možno považovať za historického predchodcu súčasných menších obecných služieb. Verejnoprospešné práce podľa § 3 ods. 2 predmetného zákona predstavovali formu krátkodobého zamestnania uchádzačov o zamestnanie, s maximálnou dobou trvania 12 mesiacov. Tieto práce sa realizovali na pracovných miestach, ktoré boli vytvorené na základe dohody medzi príslušným štátnym orgánom práce, orgánom samosprávy obcí, orgánom miestnej štátnej správy alebo zamestnávateľom, ktorý nevykonával obchodnú, výrobnú, prípadne inú podnikateľskú činnosť zameranú na dosahovanie zisku. Právomoc rozhodovať o vytváraní verejnoprospešných prác bola pridelená okresnému úradu práce, ktorý podľa § 12 ods. 1 pís. e) predmetného zákona organizoval a hmotne stimuloval ich vytváranie v spolupráci

s príslušnými orgánmi fondu a s orgánmi samosprávy obcí. Verejnoprospešné práce boli realizované na báze fakultatívnosti, čo je možné vyvodiť z dikcie § 3 ods. 5 zákona o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti, podľa ktorého „na vytvorenie pracovného miesta na vykonávanie verejnoprospešnej práce **môže** príslušný štátny orgán práce v spolupráci s príslušným orgánom Fondu zamestnanosti poskytnúť príspevok na úhradu nákladov.“

Postup a podrobné podmienky pri vytváraní a organizovaní verejnoprospešných prác v zmysle §3 ods.5 zákona o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti určovala vyhláška Ministerstva práce a sociálnych vecí Slovenskej republiky č. 88/1991 Zb. z 22. februára 1991 o postupe pri vytváraní spoločensky účelných pracovných miest a organizovaní verejnoprospešných prác.

Verejnoprospešné práce spolu s rekvalifikáciou predstavovali hlavné aktívne opatrenia na trhu práce od roku 1991 až do vstupu platnosti zákona Slovenskej národnej rady č. 387/1996 Z.z. o zamestnanosti (ďalej len „zákon o zamestnanosti“). Prijatím novej právnej úpravy zamestnanosti došlo nielen k zrušeniu a nahradeniu zákona o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti, ale aj k zrušeniu zákona č. 1/1991 Zb. o zamestnanosti. Nová právna úprava zamestnanosti prevzala a ďalej rozvíjala základné princípy poskytovania služieb v oblasti zamestnanosti, ktoré boli doteraz upravené zákonom č. 1/1991 Zb. o zamestnanosti, a to najmä sprostredkovanie zamestnania, rekvalifikáciu, poradenskú činnosť a ďalšie nástroje aktívnej politiky trhu práce. Dôvodová správa k zákonu č. 387/1996 Z. z. Národnej rady Slovenskej republiky o zamestnanosti uvádza, že primárnym účelom prijatia novej právnej úpravy bolo vytvorenie právnych predpokladov na prijímanie opatrení v politike trhu práce s cieľom podpory plnej a produktívnej zamestnanosti v záujme ekonomického rastu.

Zákon o zamestnanosti priniesol zásadnú zmenu v mechanizme poskytovania aktívnych opatrení na trhu práce. Týmto zákonom bol zriadený Národný úrad práce ako verejnoprávna inštitúcia, ktorá svoju činnosť vykonávala prostredníctvom samosprávnych orgánov (dozorná rada, predstavenstvo, správne výbory krajských a okresných úradov práce) a výkonných orgánov (generálne riaditeľstvo, krajské úrady práce, okresné úrady práce). Rozhodovanie o poskytovaní aktívnych opatrení na trhu práce zákon zveril správnomu výboru okresného úradu práce, ktorý mal na starosti schvaľovanie návrhov na poskytovanie príspevkov na aktívnu politiku trhu práce, ktoré mu predložili príslušné okresné úrady práce v rámci ich územnej pôsobnosti (Hanzelová a Lacko, 2013). V rámci aktívnych opatrení na trhu práce zákon o zamestnanosti v § 91 upravoval verejnoprospešné práce pod označením „dohodnuté

verejnoprospešné pracovné miesto“. Dohodnuté verejnoprospešné pracovné miesto v zmysle § 91 ods. 1 zákona o zamestnanosti predstavovalo každé pracovné miesto, na ktoré bol prijatý nezamestnaný evidovaný uchádzač o zamestnanie na základe dohody uzatvorenej medzi okresným úradom práce a zamestnávateľom, pričom doba jeho trvania nepresahovala dvanásť mesiacov. Na pokrytie nákladov na mzdu alebo plat zamestnanca, ako aj na úhradu zdravotného, nemocenského a dôchodkového poistenia a príspevku na poistenie v nezamestnanosti, ktoré zamestnávateľ hradil v plnej výške, poskytoval Okresný úrad práce zamestnávateľovi finančný príspevok. Tento príspevok sa v zmysle § 91 ods. 2 zákona o zamestnanosti vzťahoval aj na náklady spojené so zabezpečením osobných ochranných pracovných prostriedkov, náklady na ubytovanie, cestovné a stravné v dohodnutej výške. Vzhľadom na absenciu kontrol a existujúci lokálny monopol sa však finančné prostriedky s ohľadom na vykonané práce využívali neefektívne, čo v konečnom dôsledku prispelo k potrebe reformy tejto oblasti (Páleník et al., 2013).

1.1 Legislatívny vývoj aktivačných prác po roku 2004

V roku 2004 prebehla rozsiahla sociálna reforma v oblasti poskytovania aktívnych opatrení na trhu práce, ktorej hlavným cieľom bolo obmedziť klientelizmus a korupciu pri ich prideľovaní klientom služieb zamestnanosti a zároveň zvýšiť transparentnosť celého systému príspevkov (Hanzelová a Lacko, 2013). Úrady práce, ktoré v tom čase zodpovedali za správu a rozdeľovanie finančných prostriedkov, čelili výrazným korupčným praktikám. Podľa odborných odhadov dochádzalo pred rokom 2004 prostredníctvom aktívnej politiky trhu práce k úniku až jednej tretiny finančných prostriedkov vyčlenených na tieto účely (Sičáková, 1999). K formovaniu korupčného prostredia významne prispel aj legislatívne zakotvený mechanizmus fakultatívneho poskytovania príspevkov, ktorý poskytoval úradníkom alebo rozhodovacím orgánom široký priestor na voľbu príjemcov príspevkov. Tento mechanizmus sa ukázal ako problematický predovšetkým v situáciách, keď dopyt po príspevkoch presahoval ich dostupnú ponuku, čo vytváralo podmienky pre zneužitie rozhodovacích právomocí (Hanzelová a Lacko, 2013).

Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“) zaviedol nový prístup k poskytovaniu aktívnych opatrení na trhu práce - princíp obligatórnosti. Aktívne opatrenia na trhu práce boli týmto zákonom rozdelené do dvoch kategórií: na opatrenia, pri ktorých po splnení zákonom stanovených podmienok vznikal právny nárok, a na opatrenia, pri ktorých právny nárok nevznikal. V rámci systému aktívnych opatrení na trhu práce pritom prevažovali nárokovateľné opatrenia (*Dôvodová správa k zákonu č. 5/2004*

Z. z., 2004). Významné zmeny sa týkali aj organizácie poskytovania verejných služieb zamestnanosti, ktoré boli pôvodne zabezpečované prostredníctvom samosprávnych a výkonných orgánov v rámci trojúrovňového riadenia (centrálnej, krajskej a okresnej úrovne). Tento systém bol následne reorganizovaný na dvojúrovňový model pozostávajúci z centrálnej a okresnej úrovne, čo malo za cieľ zjednodušiť riadiace vzťahy a zlepšiť koordináciu medzi jednotlivými úrovňami (Hanzelová a Lacko, 2013).

Ako súčasť reformy sociálneho systému boli zavedené aktivačné práce, ktoré nahradili predchádzajúce opatrenie – verejnoprospešné práce. Legislatívne definovaným cieľom aktivačných prác bolo podporiť a udržiavať pracovné návyky dlhodobo nezamestnaných (Mýtna Kureková et al., 2013). Do apríla 2023 bola ich implementácia možná na základe dvoch paralelne platných zákonov:

- zákona č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti, ktorý určuje podmienky účasti na aktivačných prácach na základe zmluvy uzatvorenej medzi dlhodobo nezamestnaným občanom a úradom práce
- zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktorý stanovuje podmienky účasti na aktivačných prácach na základe zmluvy uzatvorenej medzi nezamestnaným občanom a samosprávou

Dôležité náležitosti implementácie oboch spôsobov aktivácie upravoval aj zákon č. 599/2003 Z.z. o hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov.

Tabuľka č. 1: Duálny systém aktivácie

	Zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti §52	Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení §3 ods.3 písm. a)
Zmluvný základ	Zmluva s Úradom práce	Zmluva so samosprávou
Podmienky účasti	-poberateľ dávky v hmotnej núdzi -dlhodobo nezamestnaný uchádzač o zamestnanie, evidovaný na ÚPSVaR najmenej 12 mesiacov	- poberateľ dávky v hmotnej núdzi - nezamestnaný

Pracovný čas	Maximálne 20 hodín týždenne	Minimálne 10 hodín týždenne Maximálne 20 hodín týždenne
Doba trvania	6 mesiacov + predĺženie o 12 mesiacov (do 31.12.2022) Bez možnosti opätovnej aktivácie v rámci jedného obdobia nezamestnanosti	18 mesiacov možná opätovná aktivácia s povinným prerušením na 6 mesiacov
Kontrola	Áno (Úradom práce)	Nie

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Mýtna Kureková et al., 2013

Tabuľka č. 1 poskytuje komparatívny prehľad podmienok účasti na aktivačných prácach realizovaných na základe zákona o obecnom zriadení a zákona o službách zamestnanosti. V oboch prípadoch sa účastník zapája do aktivačného programu dobrovoľne a bez ohľadu na formu účasti bola výška finančnej odmeny totožná. Z tabuľky však možno dedukovať, že podmienky účasti na aktivačných prácach realizovaných podľa zákona o obecnom zriadení boli o niečo jednoduchšie a ich výkon nepodliehal takmer žiadnej kontrole ani koordinácii zo strany nadriadených orgánov. Z tohto dôvodu bol počet účastníkov aktivačných prác realizovaných na základe zákona o obecnom zriadení výrazne vyšší v porovnaní s počtom osôb zapojených do aktivačných prác v súlade so zákonom o službách zamestnanosti (Poláčková 2024).

Okrem uvedených dvoch modelov aktivácie je potrebné zohľadniť aj aktivačnú činnosť vo vzťahu k dávke v hmotnej núdzi, ktorú upravuje zákon č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi. Tento tretí model aktivácie, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2014, sa od predchádzajúcich modelov odlišuje svojou právnou povahou, pretože predstavuje zákonom ustanovenú povinnosť. Poberatelia dávky v hmotnej núdzi sú podľa platnej právnej úpravy povinní vykonávať aktivačnú činnosť v rozsahu 8 hodín týždenne, bez nároku na aktivačný príspevok. Neodpracovanie stanoveného rozsahu hodín predstavuje porušenie tejto povinnosti a vedie k zákonom upravenému zníženiu základnej dávky v hmotnej núdzi (Petráš 2020).

2. Súčasná právna úprava aktivačných prác

Aktivačné činnosti formou menších obecných služieb pre obce alebo menších služieb pre samosprávny kraj boli až do apríla 2023 upravené tzv. dvojkoľajovou právnou reguláciou. Táto právna úprava viedla k systémovej nejednotnosti v poskytovaní aktivačných príspevkov a vytvorila tzv. „paragrafový kruh“, ktorý mal negatívny dopad nielen na nezamestnaných, ale najmä na štátny rozpočet. V reakcii na túto situáciu bola prijatá novela zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, ktorá ku 1.4.2023 de facto ukončila jeden zo spôsobov vyplácania aktivačného príspevku nezamestnaným za vykonávanie aktivačných prác (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny 2023). Na základe verejne dostupných údajov z Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny za roky 2022 a 2023 možno pozorovať, že v medziročnom porovnaní došlo k poklesu počtu účastníkov aktivačných prác z 21 617 v októbri 2022 na 528 v októbri 2023.

Podľa zákonodarcov bola novelizácia nevyhnutná z dôvodu, že účastníci aktivačných prác formou menších obecných služieb zotrúvali v systéme dobrovoľne, bez aktívneho hľadania zamestnania (Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2023). Argument o vnímaní aktivačných prác ako alternatívy k zamestnaniu možno považovať za opodstatnený na základe zistení z terénneho výskumu Poláčkovej (2024). Tento terénny výskum poukazuje na skutočnosť, že predovšetkým ženy starajúce sa o malé deti vnímajú účasť v aktivačnom programe a príjem z aktivačného príspevku ako vhodnú alternatívu pre zvýšenia svojho príjmu bez potreby dochádzania za prácou. Uvedený záver je však potrebné vnímať v širšom kontexte, pretože uvedené situácie sa vyskytujú predovšetkým v regiónoch, kde chýbajú vhodné pracovné príležitosti.

V súčasnosti sa aktivačná činnosť formou menších obecných služieb realizuje v súlade so zákona o službách zamestnanosti. Táto právna úprava v zmysle §52 ods. 2 charakterizuje aktivačnú činnosť ako opatrenie na podporu udržiavania pracovných návykov u dlhodobo nezamestnaného občana, ktorý je poberateľom dávky v hmotnej núdzi a príspevkov k tejto dávke. Zákon v súvislosti s aktivačným programom vo forme menších obecných služieb výslovne neuvádza ako cieľ zvyšovanie zamestnanosti, avšak možno argumentovať, že tento cieľ implicitne predpokladá. Svedčia o tom napr. *Vyhodnotenia uplatňovania aktívnych opatrení na trhu*, ktoré hodnotia účinnosť programu predovšetkým cez uplatnenia účastníkov programu na trhu práce a zvyšovanie zamestnanosti.

V súlade s platnou právnou legislatívou je možné aktivačnú činnosť formou menších obecných služieb pre obec alebo menších služieb pre samosprávny kraj vykonávať nepretržite najviac šesť kalendárnych mesiacov, pričom týždenný rozsah týchto služieb nesmie presiahnuť

20 hodín. Po uplynutí tejto lehoty je možné opätovné vykonávanie najviac na ďalších šesť kalendárnych mesiacov (§ 52 ods. 5 zákona o službách zamestnanosti). Za výkon menších obecných služieb sa znevýhodneným osobám poskytuje aktivačný príspevok, ktorý od 1. januára 2023 nadobudol fakultatívny- nenárokový charakter. V praxi to znamená, že v súčasnosti nie je jeho poskytovanie právne garantované a o jeho priznaní rozhoduje príslušný úrad práce na základe individuálneho posúdenia konkrétneho prípadu (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, 2023).

Aktivačné práce formou menších obecných služieb zostávajú predmetom možných legislatívnych úprav aj v nadchádzajúcom období. Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR pripravuje projekt „Práca namiesto dávok“, ktorého hlavným cieľom je zvýšiť efektivitu aktivačných prác a motivovať dlhodobo nezamestnaných k vyššej aktivite na trhu práce. Navrhované opatrenia sa zameriavajú na dve kľúčové oblasti. Prvou je sprísnenie podmienok pre poberanie dávok v hmotnej núdzi – ak nezamestnaný odmietne pracovnú ponuku zodpovedajúcu jeho schopnostiam a zručnostiam, dôjde k ich kráteniu. Druhou zásadnou zmenou je kategorizácia aktivačného príspevku podľa miery aktivity jednotlivca. Najnižší príspevok bude vyplácaný osobám, ktoré sa zapoja iba do menších obecných služieb bez záujmu o ďalšiu pracovnú integráciu. Vyšší, 1,5-násobok aktivačného príspevku, budú dostávať tí, ktorí absolvujú rekvalifikáciu, vzdelávanie alebo sa zapoja do ďalších programov organizovaných úradom práce. Najvyšší príspevok, vo výške dvojnásobku aktivačného príspevku, bude určený pre osoby, ktoré si popri aktivačných prácach nájdu zamestnanie (Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny, 2025). Takto nastavený mechanizmus má slúžiť ako nástroj na posilnenie motivácie dlhodobo nezamestnaných k integrácii na otvorený trh práce a k eliminácii dlhodobej závislosti na systéme sociálnej pomoci.

Záver

Legislatívny vývoj aktivačných činností od verejnoprospešných prác k menším obecným službám reflektuje snahu zákonodarcov o efektívnejšie začlenenie dlhodobo nezamestnaných osôb do trhu práce. Postupné legislatívne úpravy, počnúc prijatím prvého zákona o zamestnanosti z roku 1991 a jeho nahradením zákonom č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti, cez zavedenie obligatórneho charakteru aktivačných opatrení až po rozsiahlu reformu trhu práce, ktorá vyústila do prijatia zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti, svedčia o neustálej potrebe prispôsobovania nástrojov aktívnej politiky trhu práce meniacim sa sociálno-ekonomickým podmienkam. Hoci prijaté zmeny odstránili viaceré systémové nedostatky, pretrvávajúce regionálne disparity a nízka efektivita prechodu účastníkov

aktivačných programov na otvorený trh práce signalizujú potrebu komplexnejších opatrení. Kľúčovou výzvou do budúcnosti zostáva vytvorenie udržateľného modelu aktivačných opatrení, ktorý by reflektoval nielen individuálne potreby nezamestnaných, ale aj regionálne špecifiká trhu práce. V tomto kontexte možno za vhodné riešenie považovať systematické začlenenie prvkov vzdelávania a rozvoja pracovných zručností do konceptu aktivačných činností formou menších obecných služieb. Cielená integrácia vzdelávacích aktivít by mohla zvýšiť uplatniteľnosť účastníkov na trhu práce a zároveň podporiť ich postupné začlenenie sa do stabilného zamestnania, čím by sa eliminovala závislosť na opakovaných aktivačných mechanizmoch.

Zoznam bibliografických odkazov

HANZELOVÁ, E. a LACKO, M. 2013. *Obligatórnosť a fakultatívnosť pri poskytovaní aktívnych opatrení na trhu práce*[online]. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. [cit. 3. februára 2025]. Dostupné z: https://www.ceit.sk/IVPR/images/IVPR/vyskum/2013/Hanzelova/2164_zaverecna.pdf

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2023. *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2023* [online]. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. [cit. 3. februára 2025]. Dostupné z: https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/2024/sprava_sossr_2023_pub.pdf

Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, 2025. *Spúšťame legislatívny proces pre zavedenie práce namiesto dávok 2023* [online]. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky. [cit. 6. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/uvodna-stranka/informacie-media/aktuality/spustame-legislativny-proces-zavedenie-prace-namiesto-davok.html>

MÝTNA KUREKOVÁ, L. et al. 2013. Implementation of activation works in Slovakia. In: *SSRN Electronic Journal* [online]. Bratislava: Inštitút pre dobre spravovanú spoločnosť. [cit. 3. februára 2025]. Dostupné z: https://stary-web.governance.sk/assets/files/publikacie/activation_works_report_sgi.pdf

PETRÁŠ, J. 2020. *Aktivačné práce neaktívnych neaktivujú- Analýza čistej účinnosti menších obecných služieb (MOS)*. In: *Inštitút sociálnej politiky*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny. [cit. 5. februára 2025]. Dostupné z: <https://institutsocialnejpolitiky.sk/wp-content/uploads/2022/12/Aktivacne-prace.pdf>

POLAČKOVÁ, Z. 2023. Legitimacy of activation work in active labour market policy in slovakia [online]. In: *PP – FAR*, roč. 15, č. 2, s. 17-36.[cit. 4. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.prog.sav.sk/legitimacy-of-activation-work-in-active-labour-market-policy-in-slovakia/>

SIČÁKOVÁ, E. 1999. *Podoby korupcie na Slovensku 1*. Bratislava: M. Kisztner-PR1, 1999. 121 s. ISBN 80-968130-3-X.

SOBOTOVÁ, A. 2007. Aktívna politika trhu práce (Aktívna politika zamestnanosti). In: *Sborník příspěvku z Mezinárodní vědecká konference Ekonomické znalosti pro tržní praxi* [online]. Olomouc: Filozofická fakulta Univerzity Palackého. vyd. 1.[cit. 5.februára 2025]. ISBN 978-80-903808-8-2. Dostupné z: http://old.ff.upol.cz/fileadmin/user_upload/FF-katedry/kae/konference/Ekonomicke_znalosti_pro_trzni_praxi_2007.pdf#page=465

Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, 2023. *Legislatívna zmena: Aktivačné práce budú pomáhať adresne a účinne* [online]. [cit. 4. februára 2025]. Dostupné z: https://www.upsvr.gov.sk/media/medialne-spravy/legislativna-zmena-aktivacne-prace-budu-pomahat-adresne-a-ucinne.html?page_id=1254096

Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny, 2022-2023. *Aktívne opatrenia na trhu práce* [online].]. [cit. 4. februára 2025]. Dostupné z: https://www.upsvr.gov.sk/statistiky/aktivne-opatrenia-trhu-prace.html?page_id=1248

Dôvodová správa k zákonu č. 387/1996 Z. z. Národnej rady Slovenskej republiky o zamestnanosti

Dôvodová správa k zákonu č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 1/1991 Zb. o zamestnanosti

Zákon č. 83/1991 Z. z. o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti

Zákon č. 387/1996 Z. z. o zamestnanosti

Zákon č. 599/2003 z.z. o hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov

Zákona č. 599/2003 Z.z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 417/2013 Z. Z.o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktná adresa

Mgr. Natália Melegová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy

Popradská 250/66, Košice, 040 11

Slovensko

email: natalia.melegova@student.upjs.sk

DYNAMIKA SOCIÁLNEJ PODPORY RODÍN NA SLOVENSKU

THE DYNAMICS OF FAMILY SOCIAL SUPPORT IN SLOVAKIA

Jana MAŤAŠOVÁ

Abstract

Social support for families constitutes one of the key areas of state social policy, aimed at ensuring the material, economic, and social conditions necessary for family stability and the healthy development of children. This concept has historically evolved in response to social and economic changes, with its forms and scope varying depending on the political system, economic capacity, and social needs of the population. This article explores the issue of social support for families in Slovakia. Its primary objective is to examine changes in the level of social benefits provided to families with children and to analyse the impact of these benefits on the risk of poverty among families with dependent children in Slovakia. The paper provides an overview of the dynamics of social benefits and evaluates the effectiveness of their provision to families with children.

Key words: *social support, state social benefits, child benefit, parental allowance, birth grant*

Úvod

Rodina predstavuje základnú jednotku spoločnosti, ktorej stabilita a prosperita sú nevyhnutným predpokladom pre udržateľný sociálno-ekonomický rozvoj. Sociálna podpora rodín zo strany štátu je preto kľúčovým nástrojom sociálnej politiky, ktorý ma zabezpečiť dostatočné podmienky pre harmonický vývoj detí, podporiť rodičov pri starostlivosti o deti a zmierniť negatívne sociálne a ekonomické dopady na zraniteľné skupiny obyvateľstva. V kontexte Slovenska táto problematika nadobúda mimoriadny význam, keďže rodiny s deťmi patria medzi skupiny obyvateľov s vyšším rizikom chudoby a sociálneho vylúčenia.

Prvé formy štátnej podpory rodín možno mapovať už v antických spoločnostiach, kde určité výhody boli poskytované vojnovým veteránom a ich rodinám. V stredoveku bola starostlivosť o sociálne slabších ponechaná na cirkvi a komunitných organizáciách. S rozvojom priemyselnej revolúcie a urbanizácie sa objavili nové sociálne problémy, ako napr. chudoba pracujúcich rodín, detská práca či nedostatočný prístup k zdravotnej starostlivosti a vzdelaniu.

V 19. a 20. storočí začali vznikať prvé štátne mechanizmy na ochranu rodín, pričom významným míľnikom bol rozvoj sociálneho štátu v období po druhej svetovej vojne. Vo viacerých krajinách sa zaviedli systémy prídavkov na deti, rodičovskej dovolenky či štátnej podpory v oblasti bývania a zdravotnej starostlivosti.

V súčasnosti predstavuje rodinná politika štátu kľúčový nástroj sociálnej intervencie, zameraný na podporu rodín v rôznych životných situáciách. Jej primárnym cieľom je nielen zmierňovanie socioekonomických disparít a eliminácia rizika sociálneho vylúčenia, ale aj stimulácia demografického rastu a zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti ekonomického rozvoja. Na Slovensku je implementovaný komplexný systém štátnej podpory rodín zahrňujúci priamu finančnú pomoc, daňové úľavy a inštitucionálne mechanizmy na podporu zosúladenia rodinného a pracovného života.

Napriek existujúcim opatreniam pretrvávajú výzvy spojené s efektivitou a adresnosťou týchto nástrojov, najmä v kontexte dynamicky meniaceho sa trhu práce, demografických trendov a zvyšujúceho sa tlaku na verejné financie.

1 Teoretické vymedzenie sociálnej podpory rodín na Slovensku

Sociálna podpora rodín na Slovensku prešla v priebehu dejín významnými zmenami, ktoré odrážali politické, ekonomické a spoločenské okolnosti jednotlivých období (Botek 2014). Sociálna podpora rodín predstavuje súbor opatrení a mechanizmov, ktorými štát zabezpečuje sociálnu ochranu a ekonomickú stabilitu rodín s deťmi (Macková 2017). Na Slovensku je systém sociálnej podpory založený na princípoch solidarity, sociálnej spravodlivosti a cieľovej adresnosti. Tento systém vychádza z troch hlavných pilierov sociálneho zabezpečenia: sociálneho poistenia, štátnej sociálnej podpory a sociálnej pomoci (Stanek a kol. 2000).

Sociálne poistenie tvorí základnú zložku sociálneho zabezpečenia a zahŕňa dávky poskytované na základe povinného alebo dobrovoľného poistenia. V rámci rodinnej politiky sem patrí najmä materské, nemocenské dávky a dôchodkové zabezpečenie (Macková 2014). Tento pilier funguje na princípe zásluhovosti a financuje sa príspevkami zamestnancov a zamestnávateľov (Horehájová 2010).

Štátna sociálna podpora je systém, v ktorom štát poskytuje rodinám univerzálne a adresné dávky. Kľúčovými formami sú prídavok na dieťa, rodičovský príspevok a príspevok pri narodení dieťaťa (Macková 2008). Tieto dávky sú financované z verejných zdrojov a ich cieľom je zmierniť ekonomickú záťaž rodín pri výchove detí (Stanek a kol. 2011).

Sociálna podpora je určená pre rodiny v nepriaznivej sociálnej situácii, ktoré nemajú

dostatočné príjmy na zabezpečenie základných životných potrieb (Kahoun a kol. 2009). Táto forma pomoci zahŕňa dávky v hmotnej núdzi, jednorazové sociálne príspevky a služby sociálneho poradenstva (Koldinská 2013). Sociálna pomoc je cielená a podmienená testovaním majetkových a príjmových pomerov domácnosti.

Slovenský systém sociálnej podpory rodín predstavuje kombináciu univerzálnych a selektívnych opatrení, pričom jeho efektívnosť závisí od koordinácie jednotlivých pilierov a schopnosti reagovať na meniace sa demografické a sociálno-ekonomické podmienky (Polonský, Plachá 2017). V kontexte vývoja sociálnej politiky na Slovensku je nevyhnutné venovať zvýšenú pozornosť efektívnosti mechanizmov sociálnej podpory rodín a ich vplyvu na zmierňovanie sociálnych nerovností (Tokárová a kol., 2003). Empirické výskumy naznačujú, že hoci existujúce opatrenia prispievajú k stabilizácii ekonomického postavenia rodín, ich dosah je často limitovaný administratívnymi bariérami, nedostatočnou adresnosťou a rozdielmi v regionálnej dostupnosti služieb (Kozoň a kol. 2013).

2 Metodológia

Príspevok je založený na systematickom prehľade literatúry, ktorá je venovaná teoretickému vymedzeniu sociálnej podpory rodín zo strany štátu. Pri systematickom prehľade literatúry bola založená výskumná otázka: Ako sa zmeny v sociálnych dávkach premietli do miery rizika chudoby rodín so závislými deťmi na Slovensku? Z tejto otázky vyplývajú štyri testovacie hypotézy: H1: Zvýšenie sociálnych dávok znižuje mieru rizika chudoby rodín so závislými deťmi. H2: Najväčší pokles miery rizika chudoby rodín so závislými deťmi nastal v rokoch s najvýraznejším zvýšením sociálnych dávok. H3: Rodiny s vyšším počtom závislých detí sú viac ohrozené chudobou, aj napriek existujúcim sociálnym dávkam. H4: Miera rizika chudoby je najvyššia v jednorodičovských rodinách a v rodinách s tromi a viac závislými deťmi.

Príspevok využíva sekundárne dáta z oficiálnych zdrojov, ako sú: Štatistický úrad Slovenskej republiky, Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky, Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky a Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Metodika príspevku kombinuje metódy všeobecnej logiky, ako sú: analýza, syntéza, indukcia, dedukcia a trendová komparácia na analýzu vývoja sociálnych dávok v čase, pričom vyhodnocuje vplyv sociálnych dávok na riziko miery chudoby rodín so závislými deťmi. Ukazovateľ miery rizika chudoby predstavuje podiel osôb (v percentách) v celkovej populácii, ktorých ekvivalentný disponibilný príjem sa nachádza pod hranicou rizika chudoby. Hranica rizika chudoby je stanovená ako 60 % mediánu národného ekvivalentného

disponibilného príjmu

3 Sociálna podpora rodín na Slovensku

Sociálna podpora rodín na Slovensku prešla v posledných rokoch viacerými zmenami, ktoré ovplyvnili finančnú stabilitu rodín so závislými deťmi. Medzi kľúčové formy pomoci patrí: prídavok na dieťa, rodičovský príspevok a príspevok pri narodení dieťaťa, ktorých výška a podmienky sa menili v závislosti od hospodárskej situácie a vládnych opatrení. Tieto dávky zohrávajú významnú úlohu pri zabezpečení základných potrieb detí.

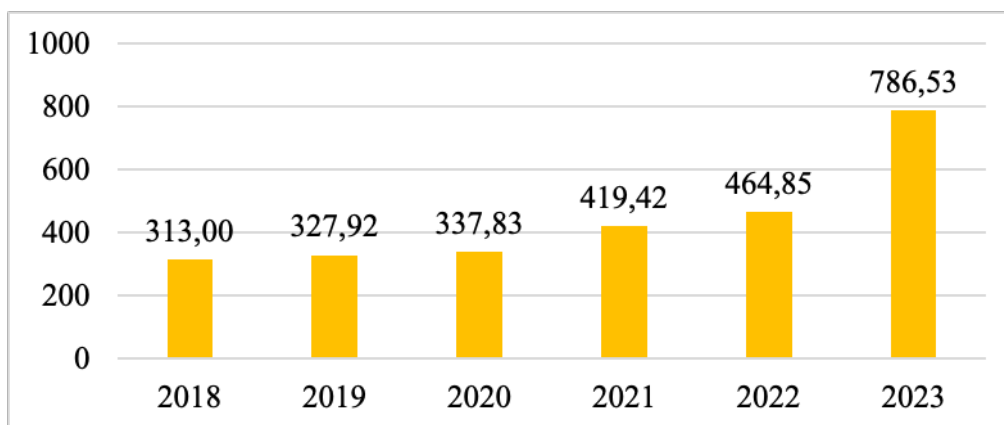
Tabuľka č. 1 zachytáva vývoj výšky prídavku na dieťa na Slovensku v období od roku 2018 až do roku 2023. Prídavok na dieťa sa do polovice roka 2022 zvyšoval iba postupne, o niekoľko desiatok centov. Avšak v druhej polovici roku 2022 a najmä v roku 2023 došlo k skokovému nárastu prídavku na dieťa na 60,00 € mesačne.

Tabuľka č. 1: Výška prídavku na dieťa na Slovensku

Rok	Výška prídavku na dieťa v €
2018	23,68
2019	24,34
2020	24,95
2021	25,50
2022 (január – jún)	25,88
2022 (júl – december)	30,00
2023	60,00

Zdroj: Spracované na základe údajov z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2025

Graf č. 1 vizualizuje celkové výdavky štátu na vyplácanie prídavku na dieťa od roku 2018 do roku 2023. Hodnoty poukazujú na to, ako sa zvyšovanie mesačného prídavku na dieťa odrazilo na celkových výdavkoch štátu. Do roku 2021 sa celková vyplatená suma pohybovala v rozmedzí od 300 do 400 miliónov €, pričom je možné vidieť, že suma sa zvyšovala mierne.



Graf č. 1: Vyplatený prídavok na dieťa v mil. € na Slovensku

Zdroj: Spracované na základe údajov zo Štatistického úradu Slovenskej republiky, 2025

V roku 2022 suma celkových výdavkov na prídavok na dieťa prekročila 460 miliónov € v dôsledku zvýšenia prídavku na dieťa v druhej polovici roka. Najvýraznejšia zmena však nastala v roku 2023, keď sa suma vyplatených prídavkov prudko zvýšila na takmer 787 miliónov €. Tento nárast je priamym dôsledkom zdvojnásobenia mesačnej výšky prídavku na dieťa na 60 €.

Tabuľka č. 2 znázorňuje vývoj výšky rodičovského príspevku na Slovensku v období od roku 2018 do roku 2023. Je možné pozorovať postupné zvyšovanie sumy príspevku, pričom od roku 2020 sa zaviedla diferenciácia podľa toho, či rodič predtým poberal materskú dávku. Táto úprava mala za cieľ zvýhodniť tých rodičov, ktorí pred nástupom na rodičovskú dovolenku pracovali a prispievali do systému sociálneho poistenia.

Tabuľka č. 2: Výška rodičovského príspevku na Slovensku

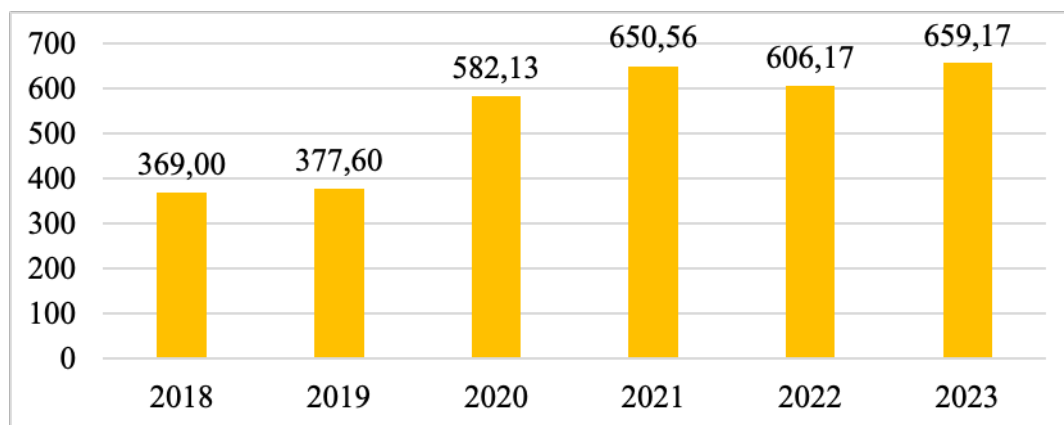
Rok	Bez predchádzajúceho poberania materskej dávky	S predchádzajúcim poberaním materskej dávky
2018	214,70 €	214,70 €
2019	220,70 €	220,70 €
2020	270,00 €	370,00 €
2021	275,90 €	378,10 €
2022	280,00 €	383,80 €
2023 (január – júl)	301,00 €	412,60 €
2023 (júl – december)	345,20 €	473,30 €

Zdroj: Spracované na základe údajov z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2025

Najvýraznejší nárast rodičovského príspevku nastal v roku 2020, keď suma pre rodičov bez predchádzajúceho poberania materskej dávky stúpila z 220,70 € na 270,00 €, pričom pre rodičov s nárokom na materskú dávku sa suma zvýšila až na 370,00 €. Po tomto roku pokračovalo postupné zvyšovanie príspevku, čo súviselo s infláciou a celkovou snahou o podporu rodín s deťmi. V roku 2023 bol príspevok v druhej polovici roka opäť zvýšený, pričom suma pre rodičov bez materskej dávky dosiahla 345,20 € a pre rodičov s materskou dávkou 473,30 €. Tento rast odráža snahu vlády o zabezpečenie primeranej životnej úrovne rodín so závislými deťmi.

Graf č. 2 ilustruje vývoj celkovej sumy vyplateného rodičovského príspevku na Slovensku v miliónoch €. Od roku 2018 je evidentný kontinuálny rast celkových výdavkov štátu na túto sociálnu dávku, pričom najvýraznejší skok nastal v roku 2020, keď sa suma zvýšila z 377,60 mil. € na 582,13 mil. €. Tento prudký nárast súvisel so zavedením vyššieho rodičovského príspevku a diferenciácie podľa predchádzajúceho poberania materskej dávky.

Po roku 2020 pokračoval rast vyplatených rodičovských príspevkov, pričom v rokoch 2021 a 2022 dosiahol úrovne 650,56 mil. € a 606,17 mil. €. Mierny pokles v roku 2022 mohol byť spôsobený demografickými faktormi, napríklad nižším počtom narodených detí. V roku 2023 sa však celková suma opäť zvýšila na 659,17 mil. €, čo odráža nárast samotnej výšky príspevku v druhej polovici roka. Tento vývoj dokazuje, že rodičovský príspevok je významnou súčasťou sociálneho systému Slovenska a jeho zvyšovanie reaguje na ekonomické a sociálne potreby rodín.



Graf č. 2: Vyplatený rodičovský príspevok v mil. € na Slovensku

Zdroj: Spracované na základe údajov zo Štatistického úradu Slovenskej republiky, 2025

Poslednou skúmanou sociálnou podporou pre rodiny s deťmi zo strany štátu je príspevok pri narodení dieťaťa. Tabuľka č. 3 znázorňuje vývoj výšky príspevku pri narodení

dieťaťa na Slovensku v rokoch 2018 až 2023. Počas tohto obdobia zostala výška príspevku nemenná, pričom rozdiel bol medzi výškou príspevku pre prvý až tretí pôrod (resp. prvý až štvrtý pôrod od roku 2022) a pre ďalšie pôrody.

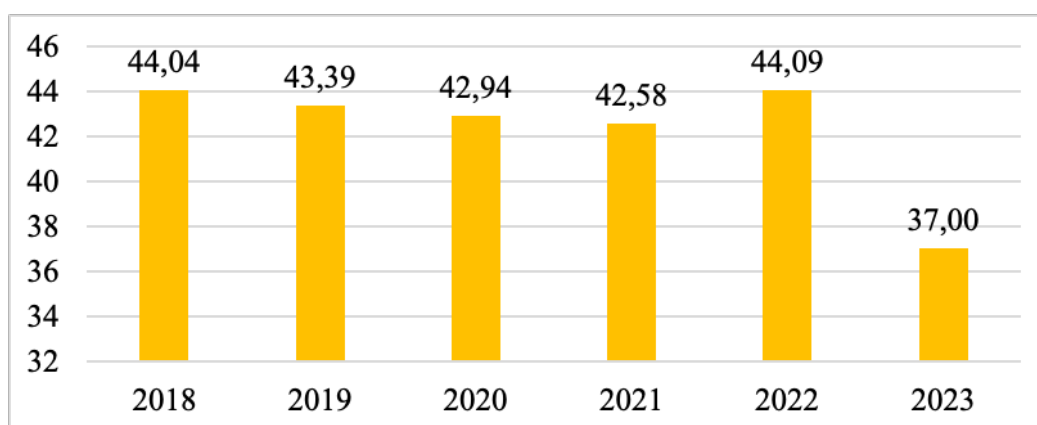
Tabuľka č. 3: Výška príspevku pri narodení dieťaťa na Slovensku

Rok	Prvý až tretí pôrod	Štvrtý a ďalší pôrod
2018	829,86	151,37
2019	829,86	151,37
2020	829,86	151,37
2021	829,86	151,37
2022 (január – marec)	829,86	151,37
Rok	Prvý až štvrtý pôrod	Piaty a ďalší pôrod
2022 (apríl – december)	829,86	151,37
2023	829,86	151,37

Zdroj: Spracované na základe údajov z Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2025

Rodičia dostávali 829,86 € pri narodení prvého, druhého a tretieho dieťaťa (od apríla 2022 aj štvrtého dieťaťa), zatiaľ čo pri štvrtom a ďalších pôdoch (od apríla 2022 pri piatom a ďalších pôdoch) bol príspevok pri narodení dieťaťa vo výške 151,37 €.

Graf č. 3 zobrazuje celkovú sumu vyplateného príspevku pri narodení dieťaťa v miliónoch € v období od roku 2018 až do roku 2023. Aj keď výška príspevku zostala v sledovanom období stabilná, suma vyplatených príspevkov sa mierne menila v závislosti od počtu narodených detí.



Graf č. 3: Vyplatený príspevok pri narodení dieťaťa v mil. € na Slovensku

Zdroj: Spracované na základe údajov zo Štatistického úradu Slovenskej republiky, 2025

V rokoch 2018 až 2021 sa vyplatené sumy pohybovali v rozmedzí od 42,58 mil. € do 44,04 mil. €, čo naznačuje relatívnu stabilitu v počte pôrodov. V roku 2022 sa suma zvýšila na hodnotu 44,09 mil. €, čo môže byť dôsledkom vyššej pôrodnosti alebo prijatých úprav v kategorizácii príspevku (keď sa vyššia suma tohto príspevku poskytovala aj pre štvrté dieťa).

Naopak, v roku 2023 je možné vidieť výrazný pokles vyplatených príspevkov pri narodení dieťaťa, čo naznačuje buď pokles pôrodnosti alebo iné demografické faktory, ako je stúpajúci vek prvorodičiek a menší počet narodených detí, prípadne že viac detí bolo narodených z piateho a ďalších pôrodov (napr. viacpočetné rodiny v marginalizovaných komunitách). Tento pokles môže odrážať dlhodobější trend znižovania pôrodnosti na Slovensku.

4 Vplyv sociálnej podpory na mieru rizika chudoby rodín so závislými deťmi

Sociálna podpora rodín zo strany štátu predstavuje kľúčový nástroj v boji proti chudobe rodín so závislými deťmi. Jej rozsah a efektívnosť priamo ovplyvňuje životné podmienky domácnosti, pričom správne nastavené opatrenia môžu zmierniť sociálne nerovnosti a zabezpečiť základnú ekonomickú stabilitu rodín.

Na Slovensku sa miera rizika chudoby významne líši v závislosti od typu domácnosti (viď tabuľka č. 4). Domácnosti so závislými deťmi sú výrazne ohrozenejšie chudobou než domácnosti bez závislých detí. Najvyššiu mieru rizika chudoby dlhodobo vykazujú jednorodičovské domácnosti a viacdetné rodiny, pričom v roku 2022 došlo k výraznému nárastu tejto miery najmä v domácnosti jednotlivcov so závislými deťmi (45,9 %) a rodín s tromi a viac deťmi (40,1 %). Hoci v roku 2023 došlo k miernemu poklesu týchto hodnôt, úroveň rizika chudoby zostáva na vysokej úrovni.

Tabuľka č. 4: Miera rizika chudoby na Slovensku v členení podľa typu domácnosti v %

Typ domácnosti	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Domácnosti bez závislých detí	7,3	7,9	8,0	9,2	7,7	9,3
Domácnosti so závislými deťmi	16,1	15,2	14,4	14,6	18,4	18,3
- dvaja dospelí s 1 závislým dieťaťom	11,4	10,3	11,0	11,4	14,8	13,2
- dvaja dospelí s 2 závislými deťmi	14,5	10,2	10,3	10,6	10,2	15,7
- dvaja dospelí s 3 a viac závislými deťmi	36,7	37,8	37,1	36,3	40,1	34,4
- jednotlivcov so závislými deťmi	36,7	32,1	33,9	33,6	45,9	41,0

Zdroj: Spracované na základe údajov zo Štatistického úradu Slovenskej republiky, 2025

Na mieru rizika chudoby vplýva viacero faktorov, medzi ktoré patrí predovšetkým výška príjmu v domácnosti, miera zamestnanosti rodičov, vzdelanostná úroveň, dostupnosť a cenová úroveň bývania, regionálne rozdiely, ako aj inflácia a rast životných nákladov. Významnú úlohu zohráva aj sociálna podpora štátu, ktorá zahŕňa prídavok na dieťa, rodičovský príspevok, daňové úľavy či pomoc v hmotnej núdzi.

Napriek týmto opatreniam sa ukazuje, že podpora nie je dostatočná na efektívne znižovanie rizika chudoby, najmä pre rodiny s viacerými deťmi a jednorodičovské domácnosti. Prudký nárast miery rizika chudoby v roku 2022 naznačuje, že sociálne dávky neboli dostatočne prispôbené rastúcim životným nákladom a ekonomickej neistote. Vývoj v roku 2023 naznačoval istú stabilizáciu, avšak stále pretrvávala vysoká miera ohrozenia domácnosti so závislými deťmi, čo poukazuje na potrebu cielenejšej a adresnejšej sociálnej politiky. Zlepšenie situácie si vyžaduje nielen zvýšenie finančnej podpory rodín, ale aj opatrenia podporujúce zamestnanosť rodičov, dostupnosť flexibilných pracovných úväzkov a investície do dostupného bývania a vzdelania.

Záver

Výsledky analýzy príspevku ukazujú, že zvýšenie sociálnych dávok v posledných rokoch síce malo istý stabilizačný efekt, avšak miera rizika chudoby rodín so závislými deťmi sa v roku 2022 napriek tomu zvýšila. Tento trend bol obzvlášť výrazný pre jednorodičovské domácnosti a viacdetné rodiny, kde došlo k najvýraznejšiemu nárastu miery rizika chudoby. V roku 2023 nastal mierny pokles tohto ukazovateľa, avšak riziko chudoby ostáva pre mnohé domácnosti naďalej vysoké.

Analýzy výsledkov umožnila overenie testovacích hypotéz. Hypotéza H1, ktoré predpokladala, že zvýšenie sociálnych dávok znižuje mieru rizika chudoby rodín so závislými deťmi, sa nepotvrdila jednoznačne, keďže v roku 2022 došlo k jej zvýšeniu napriek rastu dávok. Hypotéza H2, podľa ktorej najväčší pokles miery rizika chudoby nastal v rokoch s najvýraznejším zvýšením dávok, sa potvrdila len čiastočne, pretože v roku 2023 došlo k miernemu poklesu, avšak celková úroveň zostala vysoká. Hypotéza H3, že rodiny s vyšším počtom závislých detí sú viac ohrozené chudobou napriek existujúcim sociálnym dávkam, sa potvrdila, keďže práve tieto domácnosti vykazovali jednu z najvyšších mier rizika chudoby. Hypotéza H4, ktoré predpokladala, že najvyššia miera rizika chudoby je v jednorodičovských rodinách a rodinách s tromi a viac deťmi, sa tiež potvrdila, čo poukazuje na potrebu cielenejšej podpory týchto skupín.

Skokové zvýšenie prídavkov na dieťa a rodičovského príspevku v roku 2023 bolo

primárne reakciou na rastúcu mieru inflácie a zvyšujúce sa životné náklady. Tieto opatrenia boli súčasťou širšieho prorodinného balíčka, ktorého cieľom bolo zmierniť negatívne ekonomické dopady na rodiny a zároveň podporiť demografický vývoj Slovenska. Napriek tomu však výsledky naznačujú, že samotné zvyšovanie sociálnych dávok nemusí byť dostatočným nástrojom na dlhodobé riešenie problému chudoby. Pre efektívnejšiu podporu rodín je potrebné sústrediť sa aj na opatrenia podporujúce zamestnanosť rodičov, dostupnosť flexibilných pracovných úväzkov, kvalitné vzdelávanie a dostupné bývanie.

PodĎakovanie

Príspevok je čiastkovým výstupom projektu č. A-25-107/3020-06 s názvom: Integrovaná podpora sociálnej inklúzie: Cesta k zníženiu chudoby na Slovensku. Projekt získal finančnú podporu z grantovej schémy Plánu obnovy a odolnosti SR z projektu Early Stage Grants EUBA č. 09I03-03-V05-00003.

Zoznam bibliografických odkazov

BOTEK, O. 2014. 20 Years of Transformation of Social Policy in Slovakia-Current State and Main Challenges. *Procesia – Social and Behavioral Sciences*. Vol. 143, pp. 852-856. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.07.489>.

HOREHÁJOVÁ, M. 2010. Spravodlivosť v kontexte princípov sociálnej politiky. Banská Bystrica : *Iura Edition, spol. s.r.o.* s. 91. ISBN 978-80-8078-375-4.

KAHOUN, V. a kol. 2009. Sociální zabezpečení. Praha: *Triton*, s. 445. ISBN 978-80- 7387-346-2.

KOLDINSKÁ, K. 2013. Sociální právo. 2. vydání. Praha: *C. H. Beck*. s. 207. ISBN 978-80-7400-474-2.

KOZOŇ, A. a kol. 2013. Etické otázky socializácie sociálnej práce a príbuzných vedných disciplín. Trenčín: *SpoSoIntE*. s. 474. ISBN 978-80-89533-10-7.

MACKOVÁ, Z. 2017. Právo sociálneho zabezpečenia. Všeobecná časť, 2. aktualizované a prepracované vydanie. Šamorín: *Heuréka*. s. 164. ISBN 978-80-8173-048-1.

MACKOVÁ, Z. 2008. Právo sociálneho zabezpečenia. Osobitná časť. Štátne sociálne dávky s príkladmi. Šamorín: *Heuréka*. s. 144. ISBN 978-80-89122-52-3.

MACKOVÁ, Z. 2014. Sociálna ochrana osôb so zdravotným postihnutím v Slovenskej republike – fikcia alebo realita? In *Osoba S.8y so zdravotným postihnutím v práve Slovenskej republiky a Českej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, ISBN 978-80-7380-497-8.

POLONSKÝ, D., PLACHÁ, J. 2017. Sociálne poistenie v systéme sociálneho zabezpečenia na

Slovensku od roku 1990 po súčasnosť. Trnava: *Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied*. s. 216. ISBN 978-80-8105-876-9.

STANEK, V. a kol. 2011. Sociálna politika. Teória a prax. Druhé vydanie. Bratislava: *Sprint dva*. s. 342. ISBN 978-80-89393-28-2.

STANEK, V. a kol. 2000. Sociálne zabezpečenie. *Práca a sociálna politika: odbornometodický mesačník pre otázky zamestnanosti, trhu práce, sociálnych vecí a rodiny*. Bratislava: Výskumný ústav práce, sociálnych vecí a rodiny, 8(6), s. 23. ISSN 1210-5643.

TOKÁROVÁ, A. a kol. 2003. Sociálna práca. Kapitoly z dejín, teórie a metodiky sociálnej práce. *Filozofická fakulta Prešovskej univerzity: Akcent print – Pavol Šidelský, Prešov*. s. 573. ISBN 80-968367-5-7

Zákon č. 383/2013 Z. z. o príspevku pri narodení dieťaťa a príspevku na viac súčasne narodených detí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene v znení neskorších predpisov

Zákon č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Kontaktná adresa

Ing. Jana Matášová

Ekonomická univerzita v Bratislave

Katedra ekonómie a manažmentu, Podnikovohospodárska fakulta so sídlom v Košiciach

Tajovského 13, 041 30 Košice

Slovenská republika

email: jana.matasova@euba.sk

VPLYV KOMUNITNÉHO PROSTREDIA NA KVALITU ŽIVOTA SENIOROV

THE IMPACT OF THE COMMUNITY ENVIRONMENT ON THE QUALITY OF LIFE OF OLDER ADULTS

Vitalii HOROVENKO

Abstract

Komunitné prostredie zohráva kľúčovú úlohu pri ovplyvňovaní kvality života seniorov. Článok skúma, ako rôzne aspekty komunitného prostredia ovplyvňujú život seniorov, pričom osobitná pozornosť sa venuje ich vplyvu na fyzické zdravie, psychickú pohodu a sociálne vzťahy. Na základe analýzy faktorov, ktoré ovplyvňujú kvalitu života starších ľudí v kontexte ich každodenného fungovania, príspevok identifikuje kľúčové oblasti podpory, ktoré môžu prispieť k zlepšeniu ich celkovej pohody. Výsledky ukazujú, že fyzické a sociálne prvky prostredia môžu výrazne ovplyvniť emocionálnu pohodu, fyzické zdravie a sociálnu integráciu seniorov. Príspevok identifikuje osamelosť a sociálnu izoláciu ako významné rizikové faktory znižujúce kvalitu života, a zároveň poukazuje na efektívne intervencie na úrovni komunit. V závere sú prezentované odporúčania pre tvorbu inkluzívnych politik a stratégií podporujúcich seniorov v komunitnom prostredí.

Key words: *older adults, community environment, quality of life, impact*

Úvod

Starnutie populácie patrí k najvýraznejším demografickým trendom súčasnosti, pričom jeho dôsledky zasahujú do všetkých oblastí spoločenského života. Seniori predstavujú špecifickú skupinu obyvateľstva, ktorej potreby a životné podmienky si vyžadujú osobitnú pozornosť zo strany spoločnosti, rodiny, ako aj verejných inštitúcií. Kvalita života seniorov je komplexný koncept, ktorý zahŕňa fyzické, psychologické, sociálne a environmentálne aspekty ich života. Významným faktorom ovplyvňujúcim túto kvalitu je komunitné prostredie, v ktorom seniori žijú, socializujú sa a pristupujú k potrebným službám (Levasseur a kol., 2009).

Komunitné prostredie je možné definovať ako fyzické, sociálne a kultúrne okolnosti, ktoré formujú každodenný život jednotlivcov (Reichel 2004). Pre seniorov má tento koncept

osobitný význam, keďže s pribúdajúcim vekom narastá závislosť od dostupnosti služieb, podpory zo strany komunity a interakcií s okolím. Svetová zdravotnícka organizácia (WHO 2002) zdôraznila, že vytváranie inkluzívnych a „age-friendly“ komunít je kľúčové pre podporu aktívneho starnutia, ktoré majú zásadný vplyv na fyzické zdravie, duševnú pohodu a celkovú spokojnosť seniorov.

Komunitné prostredie výrazne ovplyvňuje mobilitu a nezávislosť starších ľudí. Na druhej strane, sociálne prostredie, reprezentované medziľudskými vzťahmi, komunitnými aktivitami a rodinnou podporou, má významný vplyv na emocionálnu pohodu a redukciu osamelosti. Viaceré štúdie, ako Bowling a kol., 2002 a Victor a kol., 2005 naznačujú, že seniori, ktorí sú aktívne zapojení do života komunity, vykazujú nižšiu mieru psychologických problémov, ako sú depresia alebo úzkosť, a lepšie zvládajú zmeny spojené so starnutím. Sociálna izolácia a osamelosť sú považované za významné rizikové faktory, ktoré znižujú kvalitu života seniorov a zvyšujú riziko vzniku chronických ochorení (Holt-Lunstad a kol., 2015). Špecifiká vývoja spoločnosti spôsobili, že rodinné väzby zohrávajú kľúčovú úlohu v starostlivosti o seniorov, avšak modernizácia spoločnosti vytvorila tlak na tradičné modely podpory. V dôsledku toho sú seniori častejšie odkázaní na formálne formy pomoci zo strany verejných inštitúcií a komunít, akými sú zariadenia sociálnych služieb (Yang & Sanford 2011).

Kvalita života seniorov je výsledkom mnohých prepojených faktorov. Cieľom tohto článku je analyzovať vplyv komunitného prostredia na jednotlivé dimenzie života seniorov, pričom sa zameriava na identifikáciu konkrétnych prvkov, ako fyzické, sociálne a psychologické aspekty prostredia, ktoré formujú kvalitu života seniorov.

1 Determinanty kvality života seniorov

Kvalita života je komplexný pojem, ktorý zahŕňa individuálne hodnotenie viacerých aspektov života a ich vnímania. Tento koncept zahŕňa emocionálne reakcie na životné situácie, osobné nastavenie, pocit životného naplnenia a spokojnosť s pracovným aj osobným životom (Diener a kol., 1999). Podľa Hudáková & Majerníková (2013) kvalita života je multidimenzionálny koncept, ktorý je subjektívne vnímaný jednotlivcom a zahŕňa rôzne aspekty jeho existencie. Tento aspekt reflektuje oblasti psychológie, sociálnych vied a zdravotníckych a ošetrovateľských disciplín, keďže priamo ovplyvňujú individuálne prežívanie a pohodu človeka.

Miera kvality života jednotlivca je úzko prepojená s mierou uspokojenia jeho základných potrieb a napĺňaním jeho životných cieľov. Tento pojem však nemožno skúmať izolovane – je nevyhnutné vnímať ho v kontexte prostredia, v ktorom človek žije. V prípade

populácie seniorov zásadnú úlohu predstavuje zdravotná a sociálna starostlivosť, ktoré by mali podporovať úspešnú adaptáciu seniora na okolité podmienky. Seniori predstavujú významnú súčasť spoločnosti, ktorá počas svojho života prispela k rozvoju ekonomiky, kultúry a sociálnych hodnôt. Preto osoby v seniorskom veku, často aj ako pacienti alebo prijímatelia sociálnych služieb, zaslúžia plnohodnotný a dôstojný život, ktorý rešpektuje ich potreby a práva na kvalitnú starostlivosť a podporu (Hudáková & Majerníková 2013).

Medzi kľúčové dimenzie kvality života v starobe zaraďujú celkový zdravotný stav, schopnosť seniora vykonávať každodenné aktivity, jeho ekonomické zabezpečenie a celková životná spokojnosť. Tieto faktory vzájomne súvisia a významne ovplyvňujú subjektívne hodnotenie kvality života starších ľudí, pričom ich individuálna kombinácia determinuje mieru ich samostatnosti, sociálnej integrácie a psychickej pohody (Browne 1994). Podľa WHO (2012) medzi hlavné determinanty ovplyvňujúce kvalitu života seniorov patrí:

- Fyzické zdravie: mobilita, prístup k zdravotnej starostlivosti;
- Psychická pohoda: osamelosť, depresia, subjektívne prežívanie života;
- Sociálne vzťahy: rodinná podpora, priateľské a komunitné vzťahy;
- Životné prostredie: bývanie, bezpečnosť a prístup k voľnočasovým aktivitám.

Zdravotný stav seniora, jeho mobilita a schopnosť vykonávať každodenné aktivity sú kľúčovými faktormi ovplyvňujúcimi jeho kvalitu života. Chronické ochorenia, bolesť, obmedzená pohyblivosť a závislosť od pomoci druhých môžu významne znižovať subjektívne vnímanie pohody (Bowling 2005). Nasledujúca tabuľka 1 poukazuje na vybrané zdravotné faktory, ktoré ovplyvňujú kvalitu života seniorov.

Tabuľka 1. Vybrané zdravotné faktory ovplyvňujúce kvalitu života seniorov

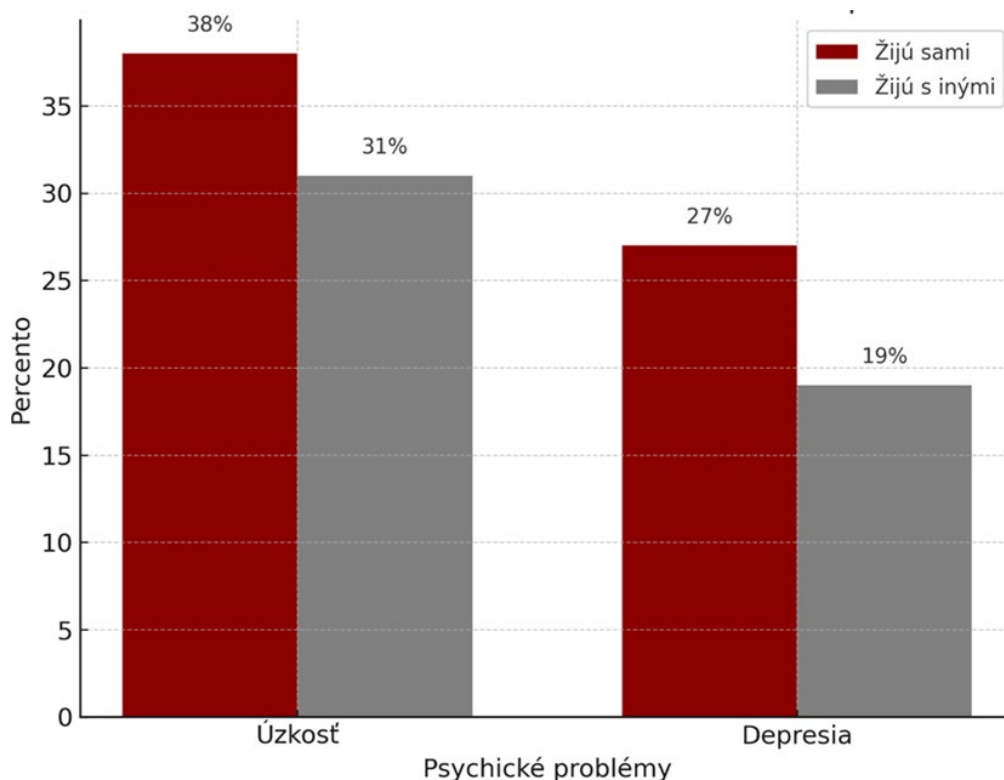
Faktor fyzického zdravia	Vplyv na kvalitu života
Mobilita a fyzická aktivita	Vyššia pohyblivosť znižuje riziko pádov a podporuje samostatnosť
Chronické ochorenie	Ochorenia ako cukrovka či hypertenzia môžu obmedzovať každodenné fungovanie
Kognitívne funkcie	Pokles kognitívnych funkcií ovplyvňuje nezávislosť a sociálne vzťahy
Kvalita spánku	Nedostatok spánku zvyšuje únavu a negatívne ovplyvňuje psychické zdravie
Prístup k zdravotnej starostlivosti	Nedostatočný prístup k lekárskej starostlivosti môže zhoršiť zdravotné výsledky

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Uher 2014.

Zdravotné faktory uvedené v tabuľke 1 poukazujú na komplexnosť problematiky fyzického zdravia seniorov a jeho vplyv na kvalitu života. Starnutie je prirodzený biologický proces, ktorý je sprevádzaný rôznymi fyziologickými zmenami, avšak niektoré faktory, ako chronické ochorenia, kognitívne zmeny či zhoršená pohyblivosť, sú nevyhnutnou súčasťou vyššieho veku (Uher 2014). Fyzické zdravie nie je izolovaný aspekt, ale úzko súvisí s psychickým zdravím a sociálnou participáciou seniorov.

1.1 Vplyv osamelosti a sociálnych vzťahov na psychické zdravie seniorov

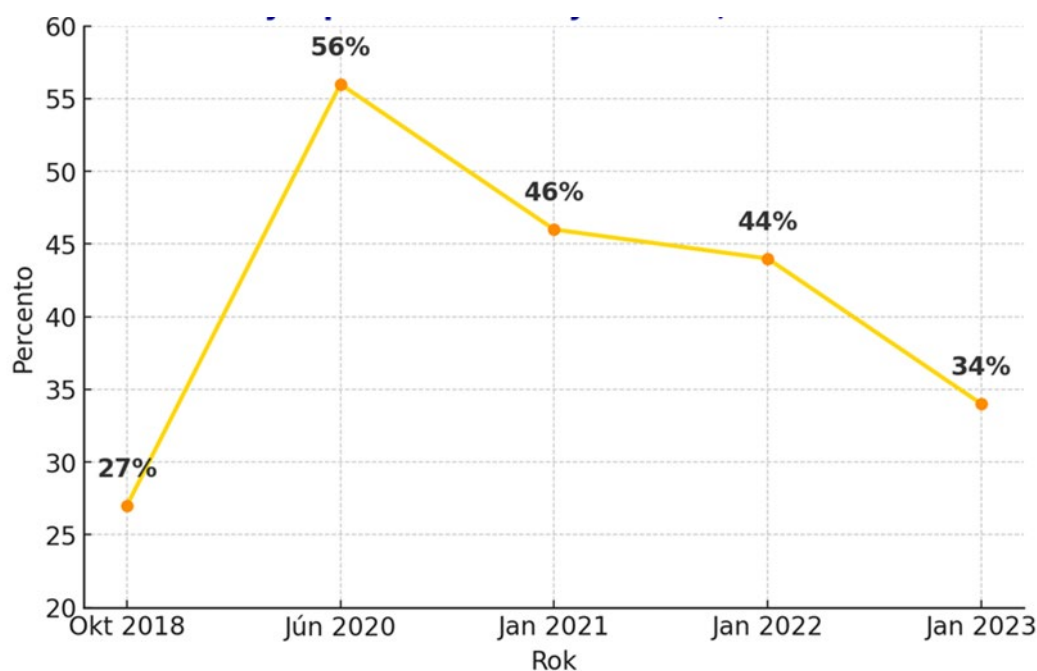
Osamelosť a sociálna izolácia, ktoré predstavujú subjektívny aj objektívny stav nedostatku sociálnych väzieb, sú dôležitým predmetom vedeckého skúmania. Tieto javy majú významný dopad najmä na staršiu populáciu, ktorá je zraniteľnejšia, vzhľadom na fyzické a sociálne zmeny v seniorskom veku. Vo výskume Zhang a kol., (2023) osamelosť bola identifikovaná ako silný prediktor zmien v depresívnych symptómoch, pričom jej dlhodobá prítomnosť a sociálna izolácia sú úzko prepojené s rozvojom depresie. Seniori, ktorí trpia pretrvávajúcou osamelosťou, sú vystavení vyššiemu riziku psychických porúch, pričom tento stav vedie k negatívnej väzbe medzi depresiou a sociálnou izoláciou (Zhang a kol., 2023). Nasledujúci graf 1 akcentuje život osamote ako rizikový faktor pre duševnú pohodu seniorov.



Graf 1. Percento osôb nad 60 rokov s úzkosťou alebo depesiou

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov Zissimopoulos & Thunell 2020

Seniori vo všeobecnosti vykazujú nižšie miery úzkosti a depresie v porovnaní s mladšími vekovými skupinami, avšak život osamote je spojený s vyššou pravdepodobnosťou výskytu týchto problémov. Podľa dostupných údajov Zissimopoulos & Thunell (2020) až 27 % dospelých nad 60 rokov uvádza, že žijú osamote. Seniori žijúci sami častejšie hlásili pocity úzkosti (38 %) a depresie (27 %), zatiaľ čo seniori žijúci s inými členmi domácnosti tieto pocity vykazovali v menšej miere (31 % úzkosť, 19 % depresia). Tieto zistenia poukazujú na dôležitosť sociálneho prostredia a jeho vplyvu na duševnú pohodu seniorov. Graf 2 zdôrazňuje negatívny trend nárastu osamelosti medzi seniormi v období 2018-2023.



Graf 2. Štatistika zmien vo vnímaní osamelosti medzi seniormi v období 2018 – 2023

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Malani a kol., 2023

Graf 2 poukazuje na výrazný nárast vnímanej osamelosti medzi seniormi počas pandémie (2020 – 2021). V júni 2020, v období vrcholu šírenia pandémie COVID-19, sa pocit izolácie u respondentov zvýšil na 56 %. Tento nárast je možné vysvetliť obmedzením sociálnych kontaktov, opatrením lockdown, strachu z nákazy a obmedzenému prístupu k sociálnym a komunitným aktivitám. V januári 2021 percento mierne kleslo na 46 %, no stále bolo výrazne vyššie ako pred pandemiou. To naznačuje, že dlhodobé dôsledky pandémie pretrvávali. V januári 2022 sa zaznamenal ďalší pokles pocitu izolácie na 44 %, čo poukazuje na postupný návrat k sociálnej aktivite a znižovanie pandemických obmedzení. V 2023 sa počet ďalej znižoval na 34 %, čo naznačuje mierny návrat k predpandemickému stavu. Napriek tomu je toto číslo stále vyššie ako v roku 2018, čo môže znamenať dlhodobý vplyv pandémie na sociálne správanie seniorov (Malani a kol., 2023). Úroveň psychickej aktivity u seniorov bola už pred pandemiou na nízkej úrovni, čo potvrdilo 98 respondentov (14 %). Avšak v období pandémie sa tento počet výrazne zvýšil, pričom až 300 respondentov (43 %) uviedlo zhoršenie svojej psychickej aktivity. Pokiaľ ide o hodnotenie celkového stavu, 97 respondentov (14 %) označilo svoju psychickú aktivitu za slabú pred pandemiou, pričom počas nej tento počet vzrástol na 236 respondentov (33 %) (Lachytová 2023).

2. Úloha komunitného prostredia pri zvyšovaní kvality života seniorov

Prechod k veku-priateľskému („age-friendly“) prostrediu predstavuje jednu z najvýznamnejších výziev pri riešení demografických zmien. S rastúcim podielom staršej populácie sa stáva nevyhnutné vytvárať prostredie, ktoré podporuje aktívne starnutie, sociálnu integráciu a dostupnosť služieb. Štúdia, ktorá sa uskutočnila na rozsiahlej vzorke seniorov v Thajsku, identifikovala významné súvislosti medzi vnímaním veku-priateľského prostredia a kvalitou života seniorov. Osobitný vplyv mali fyzické, bezpečnostné a sociálne aspekty prostredia, ktoré prispievajú k vyššej životnej spokojnosti. Seniori, ktorí vnímali svoje prostredie ako vysoko veku-priateľské, mali 3,79-krát vyššiu pravdepodobnosť dosahovania lepšej kvality života v porovnaní s tými, ktorí svoje prostredie hodnotili ako menej priaznivé. Medzi kľúčové prediktory kvality života v seniorskej populácii patrila predovšetkým dôvera v ľudí, ktorí sú v ich okolí a tento faktor ktorá mal najvýraznejší pozitívny vplyv. Nasledovali ďalšie faktory, ako vnímaná bezpečnosť, dostupnosť služieb, sociálna podpora, úroveň sociálnej súdržnosti, estetika prostredia a jeho vhodnosť pre pešiu mobilitu. Tieto zistenia naznačujú, že podpora veku-priateľských komunit môže zohrávať zásadnú úlohu pri zvyšovaní kvality života seniorov a že dôraz na bezpečnosť, sociálne väzby a dostupnosť služieb môže významne prispieť k ich spokojnosti a celkovej pohode (Tiraphat a kol., 2017).

Osobitný význam má skúmanie kvality života seniorov žijúcich v zariadeniach sociálnych služieb, keďže tieto prostredia môžu výrazne ovplyvniť ich fyzické, psychické a sociálne fungovanie. Kvalita života v komunitách kontinuálnej starostlivosti (Continuing Care Retirement Communities – CCRC) je významne determinovaná špecifickými podmienkami a kontextom, v ktorom seniori žijú. Táto problematika sa analyzuje z pohľadu samotných seniorov, ich rodinných príslušníkov a poskytovateľov sociálnych služieb, pričom je ovplyvnená viacerými faktormi, ktoré sú úzko prepojené. Vzájomná interakcia medzi fyzickým, sociálnym a opatrovateľským prostredím môže vytvárať podmienky pre aktívne a dôstojné starnutie, ale zároveň môže predstavovať výzvu v podobe obmedzenej autonómie, sociálnej izolácie či neprimeranej starostlivosti (Ayalon 2024). Pri úvahách o zlepšení kvality života klientov v zariadeniach sociálnej starostlivosti, ktoré nemajú možnosť modernizácie, rekonštrukcie alebo zásadných zmien prostredia, je nevyhnutné zohľadniť vzájomné prepojenia medzi rôznymi faktormi kvality života, ako ich vnímajú samotní seniori. Podľa výskumu Borovika a kol., (2025) ak je podľa klientov prostredie zariadenia najkritickejším aspektom, možno predpokladať, že rozšírenie ponuky aktivít môže pozitívne ovplyvniť ich vnímanie kvality prostredia alebo aspoň zmierniť jeho nedostatky. Rovnako tak posilňovanie sociálnych vzťahov medzi obyvateľmi a zamestnancami zariadenia môže motivovať klientov k vyššej

účasti na aktivitách a tým aj k pozitívnejšiemu hodnoteniu kvality poskytovanej starostlivosti. Výsledky štúdií naznačujú, že zvýšená participácia na fyzických aktivitách je spojená s lepším vnímaním duševného zdravia, predovšetkým v oblasti sociálneho a emocionálneho fungovania, v porovnaní s jedincami, ktorí tieto aktivity obmedzili. Avšak, aj keď je pravidelná pohybová aktivita vo všeobecnosti prospešná pre zdravie, výskum naznačuje, že jej vplyv na kvalitu života institucionalizovaných seniorov je menší v porovnaní so seniormi žijúcimi v domácom prostredí. Tieto zistenia poukazujú na dôležitosť individuálneho prístupu k preferenciám seniorov, pričom vedenie sociálnych zariadení by malo podrobne skúmať potreby a záujmy svojich klientov, aby mohlo ponúkať aktivity, ktoré lepšie zodpovedajú ich očakávaniam a podporujú ich celkovú spokojnosť so životom v zariadení (Borovika a kol., 2025).

2.1 Odporúčania pre budúce politiky

Na základe teoretických poznatkov a použitých dát je ambíciou článku poskytnúť odporúčania pre tvorbu inkluzívnych politík a stratégií podporujúcich seniorov v komunitnom prostredí. Je nevyhnutné, aby budúce politiky reflektovali potreby staršej populácie a zameriavali sa na zlepšenie ich fyzického, psychického a sociálneho prostredia. Na základe údajov Uher (2014) a Kučiaková a kol., 2018 možno formulovať nasledujúce odporúčania:

- Zavedenie viacerých komunitných programov na úrovni samosprávy alebo zariadení sociálnych služieb, zameraných na zdravý životný štýl, ktoré podporia fyzickú aktivitu seniorov;
- Dostupnosť podpory duševného zdravia seniorov na elimináciu osamelosti;
- Podpora medzigeneračných programov, ktoré prepájajú seniorov s mladšími generáciami, napríklad prostredníctvom školských aktivít, mentorstva či komunitných dobrovoľníckych projektov;
- Finančná podpora komunitných organizácií, ktoré poskytujú služby seniorom (napr. denné centrá, podporné skupiny, vzdelávacie programy);
- Zabezpečenie rovnomerného rozloženia zdravotníckych zariadení a služieb v mestách aj na vidieku, aby boli dostupné všetkým seniorom bez ohľadu na lokalitu, kvôli problému obmedzenej mobility seniorov.

Budúce politiky zamerané na seniorov v komunitnom prostredí by mali byť postavené na holistickom prístupe, ktorý kombinuje zdravotnú, sociálnu, ekonomickú a environmentálnu dimenziu. Kľúčovým cieľom je umožniť seniorom čo najdlhšie žiť nezávislo, aktívne a s pocitom sociálneho začlenenia. Investície do aktívneho starnutia, inkluzívneho komunitného prostredia a dostupnej zdravotnej a sociálnej starostlivosti sú nevyhnutné pre zabezpečenie

dôstojného a kvalitného života staršej populácie.

Záver

Starnutie populácie je jednou z najvýznamnejších spoločenských výziev, pričom kvalita života seniorov sa stáva kľúčovým ukazovateľom úspešnosti sociálnej, zdravotnej a komunitnej politiky. Tento článok zdôraznil, že prostredie, v ktorom seniori žijú – či už v zariadeniach sociálnych služieb alebo v domácom a komunitnom prostredí – zohráva zásadnú úlohu pri podpore ich fyzického, psychického a sociálneho blahobytu.

Výsledky použitých sekundárnych dát v danom príspevku poukazujú, že dobré sociálne vzťahy, dostupné služby, bezpečné a inkluzívne prostredie, ako aj podpora aktívneho starnutia majú pozitívny vplyv na celkovú kvalitu života seniorov. Naopak, sociálna izolácia, obmedzená mobilita, nedostatok podporných služieb a nízka ekonomická bezpečnosť môžu prispievať k ich zhoršenému zdraviu a psychickej nepohode, najmä počas krízových situácií ako pandémie COVID-19 (Malani a kol., 2023). Nevyhnutné je pokračovať v diskusii a realizácii opatrení na zlepšenie životných podmienok pre seniorov, a aby politiky zamerané na seniorov boli komplexné a reflektovali ich rôznorodé potreby.

Zoznam bibliografických odkazov

- AYALON, L., 2024. Quality of life of older adults in continuing care retirement communities. In: Handbook of Quality of Life Research, 22 (339–354). (online), (19.01.2025). Doi: <https://doi.org/10.4337/9781789908794.00033>
- BOWLING, A., 2005. Measuring health. A review of quality of life measurement scales. 3rd Edition, Open University Press, Berkshire. (online) (20.01.2025). Dostupné na internete: <https://www.scirp.org/reference/referencespapers?referenceid=1045504>
- BOWLING, A., BANISTER, D., SUTTON, S., EVANS, O., WINDSOR, J., 2002. A multidimensional model of the quality of life in older age. Aging Ment Health. 2002 Nov;6(4):355-71. (online) (26.01.2025). Doi: 10.1080/1360786021000006983.
- BROWNE, K., 1944. Prevention: Actions speak louder than words. 3(4), s.241-244. (online) (19.01.2025). Doi: <https://doi.org/10.1002/car.2380030402>
- DIENER, E., SUH, E. M., LUCAS, R. E., & SMITH, H. L., 1999. Subjective well-being: Three decades of progress. Psychological Bulletin, 125(2), 276-302. (online) (27.01.2025). Doi:10.1037/0033-2909.125.2.276

- HOLT-LUNSTAD, J., SMITH, TB., BAKER, M., HARRIS, T., STEPHENSON D., 2015. Loneliness and social isolation as risk factors for mortality: a meta-analytic review. *Perspect Psychol Sci.* 2015 Mar;10(2):227-37. (online) (16.01.2025). Doi: 10.1177/1745691614568352.
- HUDÁKOVÁ, A., MAJERNÍKOVÁ, L., 2013. Kvalita života seniorů v kontextu ošetrovatelství. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-247-4772-9
- KEMPERMAN, A., VAN DEN BERG, P., WEIJS-PERRÉE, M., UIJTDEWILLEGEN, K., 2019. Loneliness of Older Adults: Social Network and the Living Environment. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2019, 16 (406), (online) (22.01.2025). Doi: <https://doi.org/10.3390/ijerph16030406>
- LACHYTOVÁ, L. 2023. Public administration interventions during the pandemic in the context of the quality of life of seniors. Warsaw, Poland (2023), s.446. ISBN978-83-8209-274-5.
- LEVASSEUR, K., a kol., 2009. Research and Innovation Policy. University of Toronto Press, s.242. (online) (27.01.2025).
- LEVASSEUR, M., TRIBBLE, D., DESROSIERS, J., 2008. Meaning of quality of life for older adults: importance of human functioning components. In: *Archives of Gerontology and Geriatrics.* 49(2). (online), (19.01.2025). Doi: <https://doi.org/10.1016/j.archger.2008.08.013>
- MALANI, P., SINGER, D., KIRCH, M., SOLWAY, E., ROBERTS, S., SMITH, E., HUTCHENS, L., KULLGREN, J. Trends in Loneliness Among Older Adults from 2018-2023. University of Michigan National Poll on Healthy Aging. March 2023. Doi: <https://dx.doi.org/10.7302/7011>
- REICHEL, J., 2004. Kapitoly systematické sociologie. Česká Republika: Grada. ISBN 8024725949
- TIRAPHAT, S., PELTZER, K., THAMMA-APHIPHOL, K., SUTHISUKON, A., 2017. The role of age-friendly environments on quality of life among thai older adults. *Int. J. Environ. Res. Public Health* 2017, 14, 282. <https://doi.org/10.3390/ijerph14030282>
- UHER, I., 2014. Determinanty kvality života seniorov. Košice, Slovensko. ISBN 978-80-8152-136-2
- VICTOR, CR., SCAMBLER, SJ., BOWLING, A., BOND, J., 2005. The prevalence of, and risk factors for, loneliness in later life: a survey of older people in Great Britain. *Ageing and society.* 2005;25(6):357-375. (online) (26.01.2025). DOI:10.1017/S0144686X04003332

WHO, 2002. Age-friendly primary health care centres. (online) (16.01.2025). Dostupné na internete: <https://www.emro.who.int/elderly-health/age-friendly-phc-centres/>

WHO, 2012. WHOQOL: Measuring Quality of Life. (online) (20.01.2025). Dostupné na internete: <https://www.who.int/tools/whoqol>

YANG, H., SANFORD, J., 2011. Home and Community Environmental Features, Activity Performance, and Community Participation among Older Adults with Functional Limitations. In: Journal of Aging Research, (online) (22.01.2025). Doi: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1155/2012/625758>

ZHANG Y., KUANG J., XIN Z, FANG, J., SONG, R., YANG, Y., SONG, P., WANG, Y., WANG, J., 2023. Loneliness, social isolation, depression and anxiety among the elderly in Shanghai: Findings from a longitudinal study. In: Archives of Gerontology and Geriatrics (vol. 110). (online), (19.01.2025). Doi: <https://doi.org/10.1016/j.archger.2023.104980>

ZISSIMOPOULOS, J., THUNELL, J., 2020. Older adults living alone report higher rates of anxiety and depression. (online), (18.01.2025). Dostupné na internete: <https://healthpolicy.usc.edu/evidence-base/older-adults-living-alone-report-higher-rates-of-anxiety-and-depression/>

Kontaktná adresa

Mgr. Vitalii Horovenko

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 041 32

Slovenská republika

email: vitalii.horovenko@student.upjs.sk

KVALITA ŽIVOTA V MESTÁCH

QUALITY OF LIFE IN CITIES

Richard VEJO

Abstract

Cities are an important part of the settlement pattern and today they are home to the majority of the world's population. They are the centre of economic activity as well as the seat of cultural, governmental and social institutions. Therefore, more and more attention is now being paid to the study of the quality of life in cities. However, less developed countries may not be included or adequately covered by these assessments. It is therefore necessary to focus on the specificities of the settlements under study. The paper focuses on the evaluation of available rankings and indices for assessing the quality of life in cities and on the selection of appropriate components for the construction of an assessment scale for cities located in the Slovak Republic.

Key words: *quality of life, cities, smart city, determinants of quality of life*

Úvod

Koncept kvality života zasahuje do všetkých oblastí ľudského bytia, avšak tento koncept je širší a presahujúci len oblasť ľudského života, a to najmä meniacimi sa podmienkami v spoločnosti a rýchlosťou jej vývoja. To nás núti neskúmať len subjektívnu kvalitu života, ale zamerať sa aj na objektívne faktory okolo nás. Práve takýmto faktorom sú miesta okolo nás a miesta kde žijeme, sú to sídla, v ktorých obyvateľstvo spolunažíva. Pri predmete skúmania sú dnes čoraz viac dávané do pozornosti mestské sídla, to najmä kvôli koncentrácií dôležitých inštitúcií a ekonomických činností na svojom území. Mestá dnes zabezpečujú ako pracovné príležitosti, tak sa podieľajú na raste ekonomiky, taktiež poskytujú verejné statky a služby, ako aj bývanie pre obyvateľstvo. To z nich robí vhodný objekt skúmania v podobe kvality života miest. Na svetovej úrovni sa kvalita života miest skúma na základe rankingov a indexov, ktoré sú založené na pozorovaní rôznych oblastí a indikátorov v rámci nich. Avšak tieto rankingy sú vytvorené na skúmanie skôr populačne väčších miest, čím sa dostávame k problematike Slovenskej republiky. V rámci SR je sídelná štruktúra značne rozštiepená, čomu nasvedčuje aj fakt počtu obcí presahujúci 2 800. V rámci príspevku sa zameriavame na zostavenie pilotného

indexu vhodného pre slovenské mestá, ktoré sú skôr menšieho charakteru a nemožno na ne použiť existujúce rankingy. Cieľom je vytvorenie pilotnej hodnotiacej škály zloženej z rôznych indikátorov prevzatých už z existujúcich rankingov, a vhodné nastavenie na podmienky miest Slovenskej republiky.

1 Kvalita života

Kvalita života inak aj Quality of life (QOL) v spoločnosti ako pojem a oblasť skúmania naberá čoraz väčšiu popularitu a stáva sa predmetom laickej i odbornej diskusie. Kvalita ľudského života je ťažko definovateľným pojmom, najmä pre svoj široký rozmer, ktorý v sebe zahŕňa, a taktiež aj pre zložitosť ľudského bytia a vplyvov na neho pôsobiach. Kvôli svojej interdisciplinarite a multidimenzionalite skúmania dnes kvalita života nemá jasne vymedzenú a všeobecne platnú definíciu, ktorú by bolo možné univerzálne použiť. To spôsobujú najmä rozličné pohľady na kvalitu života, na základe vednej disciplíny ju skúmajúcej, ktorá využíva svoj diapazón pojmov a metód na jej skúmanie (Hermanová 2012). Pojem kvalita života použil v roku 1958 J. K. Galbraith, čo spôsobilo jeho následné etablovanie vo vedných disciplínach, avšak jej vnímanie možno pozorovať od počiatkov ľudskej spoločnosti. Už v starovekom Grécku bola spájaná s filozofickými a náboženskými konceptmi. V stredoveku bol koncept kvality života prepojený úzko s náboženstvom a jeho predstavami o duchovnom blahu a spáse duše. V období novoveku a osvietenstva sa začala do popredia dostávať individuálna sloboda a osobné šťastie ako aj úloha jednotlivca v spoločnosti. Práve v tejto ére sa začalo diskutovať o sociálnej spravodlivosti ako faktore, ktorý neskôr ovplyvnil moderné koncepty kvality života (Kačmárova a kol. 2013).

Kvalitu života v rámci svojich prác a činnosti definovali viaceri autori a organizácie. Európska komisia (2013) kvalitu života definuje ako koncept, ktorý má široké rozpätie, ktoré zahŕňa ako materiálne aspekty života, tak aj jeho nemateriálne časti, akými sú napríklad vzdelanie, základné ľudské práva a iné. Uher (2014) kvalitu života vymedzil ako spájanie a zlučovanie jej indikátorov, ktorými sú ekonomické, sociálne, kultúrne a iné oblasti života doplnené o subjektívne prežívanie. V súhrne predstavujú podstatné a neoddeliteľné stránky ovplyvňujúce ľudský život. WHO (Svetová zdravotnícka organizácia) (2024) definuje kvalitu života ako: *„vnímanie jednotlivca o svojej životnej pozícii v kontexte kultúry a hodnotových systémov, v ktorých žije, a vo vzťahu k svojim cieľom, očakávaniam, štandardom a záujmom.“*

Kvalita života sa skladá z objektívnych faktorov (životné podmienky) a subjektívneho vnímania. Pričom jej štruktúra je zložená z piatich komponentov, ktorými sú potreby, sociálne prostredie, hodnoty, činnosti a životné podmienky. Z tohto možno odvodiť sféry kvality života,

a to sféru hmotnú v podobe hmotného bohatstva a sféru sociálnu, kde zaraďujeme priateľstvá a rodinný život, a sféru sebarealizácie, ktorá v sebe zahŕňa zmysel života a učenie sa. Všetky sféry sú následne ovplyvňované determinantmi kvality života. Tieto faktory ovplyvňujúce kvalitu života môžu byť ako vnútorného, tak aj vonkajšieho charakteru. Základnými determinantmi, ktoré ovplyvňujú kvalitu života sú ekonomická situácia, bývanie, zamestnanosť, work life balance, zdravie, dostupnosť služieb a ďalšie (Dudová et al. 2018).

1.1 Kvalita života v mestách

Mestá sú dnes dôležitým priestorom pre rozvoj kvality života obyvateľstva, pričom čoraz výraznejšie narastá ich úloha pri zlepšovaní životných podmienok obyvateľstva žijúcich v nich. Dnes žije celosvetovo v mestách viac ako 50% populácie, prognózy odhadujú, že tento podiel sa bude postupne zvyšovať a do roku 2050 bude v mestách žiť až takmer 70% populácie. To ma za následok rastúci tlak na mestá zlepšovať svoje služby poskytované obyvateľom, aby sa zabezpečila dostatočná životná úroveň. Zároveň sa však zvyšuje aj pozornosť na otázky správy mestských priestorov, kvality životného prostredia, infraštruktúry a konkurencieschopnosti miest, ktoré pôsobia na kvalitu života. Koncept kvality života na úrovni miest bol v minulosti skôr v ústraní a analýzy a politiky sa zameriavali skôr na národnej úrovni. Dnes však mestá zohrávajú kľúčovejšiu úlohu a ich styk s občanmi a pôsobenie na nich je oveľa dôraznejší a bližší. Mestá musia plniť svoje úlohy a nastavovať svoju politiku tak, aby dochádzalo k subjektívnej, afektívnej a kognitívnej pohode občanov (Pazos-Garcia et al. 2025).

Dnes sa do popredia pri zabezpečovaní zvyšovania kvality v mestách popri bytovej politike miest, starostlivosti o životné prostredie či sociálnej politike dostáva koncept Smart cities, alebo aj inteligentných miest. Práve koncept Smart cities a jeho uplatňovanie podľa výskumov koreluje so zvyšovaním kvality života v mestách. Je tomu tak najmä z dôvodov použitia inteligentných technológií a systémov v mestách, ktoré majú za následok ako šetrenie finančných prostriedkov mesta, tak aj rýchlejšie postupy a zlepšenie dostupnosti informácií. Technológie, ktoré môžu mestá využívať v rámci tohto konceptu sú široko uplatniteľné pre takmer všetky oblasti. Tými sú najmä doprava, narábanie s odpadom, bezpečnosť, vzdelávanie či zdravotníctvo, a mnoho ďalších. Práve preto sa Smart cities v budúcnosti považuje za hlavný indikátor zvyšovania kvality života v urbánnych zónach (Alfaro-Navarro et al. 2024).

Dôležitosť miest pri kvalite života je odvodená najmä od ich charakteru centier obchodu, podnikania, bývania, služieb, ale aj dopravných tepien v krajinách. Podľa Andraška (2005) sa kvalita života v mestách odvíja najmä od bývania, zamestnania, zdravotníckych služieb, vzdelania, transparentnosti, životného prostredia či kultúry. Práve tieto uvedené faktory

majú značný vplyv na životnú úroveň, spôsob života a životný štýl, ktoré sú komponentmi kvality života (Matis 2002). To, aké služby mesto poskytuje, aké sú v ňom pracovné možnosti, možnosti bývania či kvalita poskytovaných služieb následne ovplyvňuje aj pohyb obyvateľstva, ktoré si pri migrácii volí najvhodnejšie miesta pre život. Výber miesta na život obyvateľstva však ovplyvňujú aj mnohé iné faktory (Kollár 2008).

2 Indexy a rankiny kvality života v mestách

Celosvetovo dnes vychádza viacero rankingov a indexov hodnotiacich kvalitu života v mestách, tieto indexy sú zostavované na základe viacerých indikátorov, a každý má svoju metodológiu, ktorá je odlišná. V rámci týchto rankingov sa hodnotia mestá v celosvetovom rozsahu, zvyčajne najväčšie mestá, či hlavné mestá krajín. Väčšina rankingov a indexov pri posudzovaní SR hodnotí iba hlavné mesto Bratislava, a niekedy aj Košice ako metropolu východu. Ďalšia časť príspevku je zameraná na vybrané hodnotenia kvality života miest a výber či doplnenie vhodných indikátorov, ktoré by bolo možné použiť na slovenské mestá. Pri súčasne stanovených faktoroch by totiž väčšina miest nemohla byť ani posudzovaná, a nakoľko je Bratislava v SR jediným rozvinutým regiónom, výsledky by mohli byť pri ostatných mestách skreslené.

Ako prvý index hodnotiaci mestá bol vybraný Oxford economics gloval index. Tento index pokrýva 1000 najväčších miest, v rámci tohto indexu bolo v SR hodnotené len hlavné mesto, ktoré sa umiestnilo na 182 priečke. Index sa celkovo skladá z nasledujúcich 5 kategórií:

- **Ekonomika:** v tejto oblasti sú indikátory zamerané na ekonomickú štruktúru mesta, ekonomický potenciál, hospodárstvo mesta a výkonnosť ekonomiky.
- **Ľudský kapitál:** pri ľudskom kapitále sú skúmané najmä demografické veličiny mesta a trendy vývoja v tejto oblasti.
- **Životné prostredie:** indikátory životného prostredia sa zameriavajú na kvalitu životného prostredia a klimatické zmeny.
- **Kvalita života:** skúma sa pri nej najmä bývanie a dostupnosť bývania, blahobyt obyvateľstva a prístup k infraštruktúre.
- **Správa vecí verejných:** je zameraná na skúmanie dostupnosti inštitúcií ako aj verejného poriadku a politickej stability v mestách.

V každej kategórii sú následne určené indikátory pre danú oblasť, index je celkovo zložený z 27 indikátorov (Oxford economics 2024).

Global city index, ako bolo uvedené vyššie, v každej kategórii definuje viacero presných indikátorov, ktoré sú merané. Pre oblasť ekonomiky sú to:

- Veľkosť HDP: Veľkosť hrubého domáceho produktu mesta.
- Rast HDP: 5-ročná prognóza HDP pre mesto.
- HDP na osobu: Veľkosť HDP mesta vydelená počtom obyvateľov.
- Rast zamestnanosti: 5-ročná prognóza zamestnanosti pre mesto.
- Ekonomická stabilita: Konzistentnosť rastu HDP mesta v poslednom desaťročí.
- Ekonomická rozmanitosť: Relatívna veľkosť každého sektora ekonomiky mesta.

Pri posudzovaní ekonomických indikátorov, možno na slovenské mestá v rámci daného indexu uplatniť viacero indikátorov. Prvým je určite veľkosť HDP na mesto, ktorá by odrážala ekonomickú silu a výtlak mesta v rámci krajiny, pričom skôr ako prognózu, by bolo vhodné v rámci slovenských miest urobiť analýzu spätne, teda 5 rokov dozadu, aby bol jasne viditeľný posun miest v časovom ráde. HDP na osobu v rámci SR nemožno uplatniť, najmä kvôli početnej časti obyvateľstva žijúceho vo vidieckych sídlach, ktoré do miest za prácou dochádza. Pre tento indikátor by bolo vhodnejšie sa zamerať skôr na mestské funkčné oblasti, či spádové oblasti obyvateľstva. Rast zamestnanosti je vhodným indikátorom pre všetky mestá v SR, a to hlavne z dôvodov priepastných rozdielov v zamestnanosti z geografického hľadiska, kde najmä mestá a celé okresy bojujú s trvalo vysokou nezamestnanosťou. Ani ekonomická rozmanitosť nie je pri tvorení univerzálneho indexu pre slovenské mestá vhodným indikátorom, to najmä z dôvodu koncentrácie podnikov do väčších či krajských miest, čo by značne dávalo do nevýhody menšie mestá, kde pôsobí napríklad jeden či dvaja väčší zamestnávateľia.

Pre ľudský kapitál sú určené nasledovné indikátory:

- Rast populácie: 5-ročná prognóza populácie pre mesto.
- Vekový profil: pomer obyvateľov mesta vo veku 65+ k obyvateľom vo veku od 15 do 64 rokov (približne počet obyvateľov na dôchodku oproti obyvateľstvu v produktívnom veku).
- Univerzity: počet univerzít v meste vážený ich hodnotením.
- Sídlo spoločnosti: počet 2 000 najväčších svetových korporácií so sídlom v meste.
- Dosiahnuté vzdelanie: priemer priemerných rokov školskej dochádzky dospelých vo veku 25+ a predpokladaných rokov školskej dochádzky detí vo veku 6 rokov pre obyvateľov mesta.
- Obyvateľstvo narodené v cudzine: podiel obyvateľov s bydliskom v meste, ktorí sa narodili mimo územia mesta.

Pri vyberaní indikátorov vhodných pre SR je nutné prispôbiť niektoré na podmienky krajiny. Rast populácie ako aj vekový profil, je vhodným indikátorom, najmä kvôli pozorovaniu starnutia obyvateľstva v mestách. Možno ním tiež pozorovať ako prirodzené prírastky a úbytky obyvateľstva, tak aj migračné toky. Index ďalej však už neposkytuje vhodné ukazovatele pre použitie na pomery v krajine, nakoľko ako lokalizácia univerzít, tak aj sídla spoločností sú u nás

umiestnené zvyčajne do krajských miest, čo vylučuje menšie mestá z možnosti skúmania.

Životné prostredie je v indexe merané nasledovnými znakmi:

- Kvalita ovzdušia: priemerná koncentrácia PM_{2,5} v meste,
- Intenzita emisií: súčet emisií CO₂ v meste vydelená jeho HDP,
- Prírodné katastrofy: celkový počet prírodných katastrof, ktoré sa vyskytli v meste od roku 2000,
- Teplotné anomálie: priemerná ročná teplotná anomália pre mesto, vypočítaná ako rozdiel medzi maximálnou dennou teplotou a jej dlhodobým priemerom,
- Anomálie zrážok: priemerná ročná anomália zrážok pre mesto, vypočítaná ako rozdiel medzi celkovým mesačným úhrnom zrážok a dlhodobým priemerom zrážok v danom období.

V oblasti životného prostredia na SR je možno merať ako kvalitu ovzdušia, tak aj intenzitu emisií, avšak ostatné indikátory ako napríklad prírodné katastrofy (ktoré sa u nás vyskytujú v minimálnom počte) či teplotné anomálie nepredstavujú vhodný indikátor pre meranie kvality života v mestách.

Kvalita života ako jedná z oblastí, na ktoré sa index zameriava je meraná pomocou nasledovných indikátorov:

- Rovnosť príjmov: giniho koeficient pre celkový príjem domácností v meste (miera rovnosti príjmov domácností).
- Príjem na osobu: celkový disponibilný príjem domácností v meste vydelený počtom obyvateľov, upravený podľa parity kúpnej sily (PPP) v jednotlivých krajinách.
- Výdavky na bývanie: podiel disponibilných príjmov domácností vynaložených na bývanie a komunálne služby v meste.
- Rýchlosť internetu: priemerná rýchlosť sťahovania širokopásmového internetu v meste.
- Rekreačné a kultúrne miesta: počet rekreačných a kultúrnych miest v meste vydelený počtom jeho obyvateľov.

Z uvedených indikátorov sa pre podmienky miest SR hodia všetky vyššie uvedené. Ako rovnosť príjmov, tak aj príjem na osobu sú kľúčovými ukazovateľmi danej lokality a ekonomickej aktivity obyvateľstva. Náklady na bývanie a celkovo dostupnosť bývania je dôležitou otázkou, ktorá sa stáva v poslednej dobe silne rezonujúcou spoločnosťou. Rýchlosť internetu ako aj počet rekreačných a kultúrnych stredísk považujeme taktiež za dôležité aspekty, ktoré majú vplyv na obyvateľstvo miest.

Pri správe vecí verejných index skúma najmä ľudské práva, inštitúcie či politickú stabilitu. Tieto veličiny sú u nás skôr na celoštátnej úrovni a na úrovni miest sa veľmi nepreukazujú. Rozloženie inštitúcií poskytujúcich verejné služby je rovnomerné, a takmer

všetky vrcholové orgány štátneho charakteru sú lokalizované v hlavnom meste.

Hodnotenie kvality života v mestách vykonáva aj Európska komisia, ktorá už od roku 2007 zisťuje stav kvality života obyvateľov v európskych mestách. Na rozdiel od predošlého indexu je zisťovanie vykonávané spôsobom dotazníkov a rozhovorov s občanmi daných miest. Na základe ich odpovedí je následne zostavovaná správa s názvom Report on the quality of life in European cities. Pričom posledná takáto správa vyšla v roku 2023 (European comission 2024). Tento prieskum je skôr subjektívne orientovaný a zameraný na názory občanov jednotlivých miest v EU, používa však indikátory, ktoré možno použiť na skúmanie v akomkoľvek meste. Do tohto prieskumu sú popri Bratislave zaradené aj Košice. Report sa skladá z viacerých okruhov otázok, ktoré sú zamerané na rôzne aspekty života v meste. Sú to okruhy ako spokojnosť so životom v meste, bezpečnosť v meste, zamestnanosť a bývanie, doprava a dopravná infraštruktúra, kultúra a voľnočasové aktivity, zdravie a zeleň v mestách. Aj napriek hodnoteniu obyvateľstva, založenému na subjektívnom prežívaní a názoroch možno však na základe uvedených otázok odvodiť otázky, ktoré možno všeobecne merať na základe štatistických dát zbieraných samosprávami a úradmi. Tými by mohli byť najmä otázky charakteru o dostupnosti pracovných miest, pocit bezpečia, dostupnosti bývania, využívania verejnej dopravy, dostupnosti kultúrnych a voľnočasových zariadení, veľkosti zelených plôch v mestách. Zároveň je tu možnosť objektívneho merania na základe dát a vhodnej metodiky vyhodnocovania.

Poslednou skúmanou bola databáza NUMBEO. Jedná sa o najväčšiu svetovú databázu údajov o mestách a krajinách, táto databáza na rozdiel od predošlých skúma aj menšie mestá a zbiera o nich dostupné dáta. Aktuálne databáza poskytuje informácie o životných podmienkach, životných nákladoch, ukazovateľov bývania, zdravotnej starostlivosti, dopravy a mnohých ďalších. Databáza poskytuje aj údaje o indexoch kvality života, pri ktorom zohľadňuje jednotlivé faktory. Čím vyšší je index kvality života, tým lepšie na tom jednotlivé mestá sú (NUMBEO 2025). Index kvality života ovplyvňujú v tejto databáze nasledovné samostatné indexy:

- Index znečistenia: pozostáva z hodnôt znečistenia vody, ovzdušia a zelených plôch.
- Index životných nákladov: výška životných nákladov, výška priemerného nájomného, odhadované ceny potravín, miestna parita kúpnej sily.
- Index majetku: priemerná veľkosť bytov, čistý disponibilný príjem, cena za meter štvorcový obytnej plochy.
- Index kriminality: úroveň kriminality, počet trestných činov, majetkové trestné činy, násilné trestné činy.

- Index zdravotnej starostlivosti: počet zdravotníckych zariadení, kvalita zdravotníckych zariadení.
- Index dopravy: priemerný čas potrebný na dopravenie sa, efektívnosť mestského dopravného systému, emisie tvorené pri doprave.

Prezentovaný index kvality, tak ako aj index Oxord economist prezentuje viaceré aspekty ovplyvňujúce kvalitu života. Možno vidieť aj značný prienik jednotlivých indikátorov navzájom. Databáza poskytuje mnohé merateľné veličiny, ktoré možno aplikovať aj na slovenské mestá, pričom je možné ich rozšíriť o špecifické podskupiny.

2.1 Model kvality života miest pre Slovenskú republiku

Cieľom príspevku je zostavenie pilotného indexu, ktorý by meral kvalitu života v slovenských mestách. Pri zostavovaní indexu je dôležité odraziť sa od už existujúcich indexov a rankingov, ktoré skúmajú mestá z pohľadu kvality života. Vyššie uvedené rebríčky kvality života v mestách sú len jedny z mnohých dnes existujúcich a pre rozsah príspevku nemožno spomenúť všetky. Ako je možné vidieť, hodnotenia sú ako objektívneho charakteru, kedy sa posudzujú merateľné veličiny a tvrdé dáta, tak aj charakteru subjektívneho, v podobe názoru občanov a sú skôr kvalitatívnym výstupom. Každý zo spomenutých využíva iné nástroje merania a mierky merania. Podobnosť však možno nájsť pri jednotlivých oblastiach, ktoré sú často v rámci jednotlivých hodnotení prekrývajúce sa. Navrhnutie indexu, ktorý by meral kvalitu života v slovenských mestách, má viacero funkcií. Môže byť nástrojom rozhodovania pre obyvateľov o tom kde budú migrovať, respektíve či je daná lokalita pre nich vhodná. Zároveň môže plniť významnú funkciu pre verejné orgány a predstaviteľov moci, najmä v nastavovaní správnych politík na jednotlivých územiach. Tak ako existujúce indexy, aj tieto je nutné rozdeliť do viacerých oblastí zisťovania, pričom v každej oblasti sú určené samostatné indikátory. Jedná sa o jednoduchý multikriteriálny index, ktorý pozostáva z určených ukazovateľov, vykazujúcich objektívne hodnoty. Pre potreby indexu vhodného pre mestá v SR boli určené nasledovné skúmané oblasti a indikátory v rámci nich:

-Ekonomická oblasť

- o veľkosť HDP mesta: meraná ako HDP mesta či regiónu – ŠU SR Datacube,
- o počet právnických osôb na území mesta na 1000 obyvateľov – ŠU SR Datacube,
- o priemerná mesačná mzda – ŠU SR,

-Sociálna oblasť

- o dlhodobá nezamestnanosť – Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny,
- o počet násilných a majetkových trestných činov na 1000 obyvateľov – Policajný zbor

SR,

- priemerná cena metra štvorcového pri kúpe bytu - Národná Banka Slovenska,
- počet mestských bytov na 1000 obyvateľov – stránky mesta,

-Demografia

- celkový prírastok (- úbytok) obyvateľstva – ŠU SR,
- priemerný vek obyvateľstva – SOBD, ŠU SR,
- podiel VŠ vzdelaného obyvateľstva na celkovom obyvateľstve – SOBD, ŠU SR,

-Infraštruktúra a životné prostredie

- dostupnosť kultúrnych zariadení (Divadla, kiná) – Google maps,
- pokrytie mestskou dopravou: percento ciest pokrytých linkami MHD – dopravné podniky miest, mapy MHD v mestách,
- počet zdravotníckych zariadení – ŠU SR datacube,
- ambulancie lekárov špecialistov na 1000 obyvateľov - ŠU SR datacube,
- podiel zelene na rozlohe mesta – ŠU SR datacube, územný plán mesta.

Pri oblasti ekonomických faktorov boli zvolené indikátory veľkosť HDP produkovaná mestom, ako indikátor odkazujúci na ekonomickú silu mesta a produkciu statkov a služieb mesta, ktorá odráža životaschopnosť mesta. Na ňu nadväzuje indikátor počtu právnických osôb, ktorý ako ukazovateľ odráža rozmanitosť ale aj kvalitu podnikateľskej aktivity v mestách. Posledným ukazovateľom pri ekonomickej oblasti bol zvolený priemerný mesačný plat, ako ukazovateľ odrážajúci finančný stav obyvateľstva a možnú životnú úroveň. Pri sociálnej oblasti boli zvolené ukazovatele nezamestnanosti odrážajúce pracovné možnosti/nemožnosti sa v meste zamestnať. Ďalej bol zvolený indikátor počet násilných a majetkových trestných činov na 1000 osôb, ktorý odráža stav bezpečnosti v mestách. Následne priemerná cena za meter štvorcový bytovej plochy, ako ukazovateľ cenovej hladiny bytov v danom meste. Na neho nadväzuje indikátor počtu bytov v správe mesta ako dostupnejšie bývanie, a to najmä pre nízkoprijemné skupiny obyvateľstva či mladé rodiny. V oblasti demografie boli v indexe zvolené indikátory celkový prírastok a úbytok obyvateľstva, ako vývojový indikátor poukazujúci na vývoj stavu obyvateľstva, pričom zobrazuje aj migračné toky obyvateľstva. Následne priemerný vek obyvateľstva a podiel obyvateľstva so vzdelaním tretieho stupňa. V oblasti demografia je zameranie najmä na základné charakteristiky a štruktúru obyvateľstva. Za poslednú oblasť pri skúmaní slovenských miest bola zvolená oblasť infraštruktúry a životného prostredia. V tejto oblasti sú indikátory zamerané najmä na dostupnosť MHD v mestách a ich pokrytia, a na dostupnosť kultúrnych inštitúcií na trávenie voľného času. Taktiež na dostupnosť špecializovaných lekárov a celkovo zdravotníckych zariadení v meste.

Za posledný indikátor bol zvolený podiel zelene na území mesta.

Všetky vyššie uvedené indikátory boli vybrané na základe aktuálnosti potrieb a záujmov obyvateľov miest. Taktiež sú základnými bodmi pri mestskej politike a aj aktuálnymi výzvami, ktorým mestá práve čelia. Po určení indikátorov je nutné nastaviť každému indikátoru váhu, ktorou bude pri zisťovaní meraný, čím nám následne bude vyhodnotené bodové skóre v jednotlivých oblastiach. Následne je potrebné vyhodnotiť výsledky za jednotlivé mestá a mestá kategorizovať napríklad podľa veľkosti. To je však predmetom ďalšieho výskumu.

Záver

Meranie kvality života v slovenských mestách je stále v našich podmienkach prehliadanou témou, za čo môže aj absencia indexu, ktorý by túto veličinu meral. Dnes disponujeme viacerými hodnotiacimi škálami na meranie kvality života, avšak nemožno ich všetky použiť univerzálne na každé mesto v SR. Preto je potrebné vytvoriť index vhodný pre podmienky krajiny. Účelom práce bolo navrhnutie pilotného indexu a jeho indikátorov, ktoré by vhodne odrážali realitu slovenských miest a ich obyvateľstva. Vytvorenie indexu bolo aj za pomoci už existujúcich indexov zaoberajúcich sa mestami. Z aktuálnej potreby miest sa v indexe nachádzajú 4 základné oblasti, ktoré sú pri slovenských mestách dôležité. Sú nimi oblasť ekonomická, demografická, sociálna, infraštruktúry a životného prostredia. Oblasti boli vybrané tak, aby v sebe zahŕňali aktuálne výzvy miest a odrážali aj svetové kritéria hodnotenia. Oblasti sú navzájom komplementárne a indikátory v nich na seba nadväzujúce. Všetky následne vybrané indikátory sú snahou o čo najautentickejšie zobrazenie situácie v mestách, pričom boli použité také oblasti, ktoré je možné objektívne merať a dáta o nich sú dostupné. Ďalším postupom je testovanie indexu na vybraných slovenských mestách, nakoľko sa jedná o pilotný index, snahou je zistiť či sú jednotlivé indikátory správne nastavené. Na začiatok by bolo vhodné zamerať sa na mestá nad 50 000 obyvateľov, ktorých je v SR desať. Následne ak by test bol úspešný, nastalo by testovanie indexu na menších mestách.

Zoznam bibliografických odkazov

- ALFARO-NAVARRO J. et al. 2024. *Quality of life in the urban context, within the paradigm of digital human capital*. [online]. [cit. 02. 02. 2025] Dostupné na internete: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264275124004980>
- ANDRAŠKO, I. 2005. Dve dimenzie kvality života v kontexte percepcií obyvateľov miest a vidieckych obcí. In: *Geografická organizace Česka a Slovenska v současném období*. Ostrava: Ústav geoniky Akademie věd ČR, 2005, s. 6-13. ISBN 80-86407-05-5.

DUDOVA, I. et al. 2018. *Sociálna politika*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-866-9.

EUROPEAN COMMISSION. 2013. *Quality of life in Europe: Subjective well-being*. [online]. [cit. 30. 01. 2025] Dostupné na internete: <https://www.eurofound.europa.eu/system/files/2015-01/ef1359en.pdf>

EUROPEAN COMMISSION. 2024. *Quality of life in European cities*. [online]. [cit. 04. 02. 2025] Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-life_en

HEŘMANOVA, E. 2012. *Koncepty, teórie a měření kvality života*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-7419-106-0.

KAČMÁROVÁ, M. a kol. 2013. *Teórie a nástroje merania subjektívne hodnotenej kvality života*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove ISBN 978-80-555-0972-3.

KOLLÁR, D. 2008. Subjektívne aspekty kvality života: percepcia miest základných životných funkcií obyvateľov Slovenska. In: *Geographia Slovaca*, 25, 2008 s. 85-96. ISSN 1210-3519.

MASÁROVÁ, T., ŽIVČICOVÁ, E. 2012. *Meranie kvality života*. Žilina: Georg. ISBN 978-80-815-4003-5.

MATIS, J. 2002. *Spôsob života a životný štýl*. Liptovský Mikuláš. ISBN 80-968719-8-6.

NUMBEO. 2025. *About Quality of Life Indexes*. [online]. [cit. 05. 02. 2025] Dostupné na internete: https://www.numbeo.com/quality-of-life/indices_explained.jsp

OXFORD ECONOMICS. 2024. *Global cities index 2024*. [online]. [cit. 05. 02. 2025] Dostupné na internete: <https://static.poder360.com.br/2024/05/oxford-economics-cidades-mai2024.pdf>

PAZOS-GARCIA, M. et al. 2025. *Quality of life in cities: An outcome and a resource?* [online]. [cit. 02. 02. 2025] Dostupné na internete: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2444883424000238>

ÚHER, I. 2014. *Determinanty kvality života seniorov*. Košice: UPJŠ. ISBN 978-80-8152-136-2.

WHO. 20204. Health and Well-Being. [online]. [cit. 25. 01. 2025] Dostupné na internete: <https://www.who.int/data/gho/data/major-themes/health-and-well-being>

Kontaktná adresa

Mgr. Richard Vejo

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 01 Košice

Slovensko

email: vejo.richard@student.upjs.sk

RIZIKÁ FIŠKÁLNEJ DECENTRALIZÁCIE A PROBLÉMY JEJ REALIZÁCIE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

RISKS OF FISCAL DECENTRALIZATION AND IMPLEMENTATION CHALLENGES IN THE CONDITIONS OF THE SLOVAK REPUBLIC

Janka HOLÍKOVÁ, Mária MURRAY
SVIDROŇOVÁ a Beáta MIKUŠOVÁ
MERIČKOVÁ

Abstract

The paper focuses on the field of fiscal decentralization, emphasizing the risks and challenges associated with this process. The objective of the paper is to describe the generally applicable risks and specific implementation issues of fiscal decentralization in the Slovak Republic, based on the theory of fiscal federalism and conclusions from both domestic and international scientific studies on fiscal decentralization processes. Utilizing the snowball method and search terms, the paper relies on foreign and domestic studies obtained through databases such as Google Scholar, ResearchGate, Scopus, and ScienceDirect. It highlights the general risks associated with fiscal decentralization while drawing attention to the implementation challenges within the Slovak Republic, providing a foundation for further research.

Key words: *Fiscal federalism, Fiscal decentralization, Finances, Competences, Slovak Republic*

Úvod

Súčasnú verejnú správu a jej činnosti determinuje viacúrovňový vládny systém, pre ktorý je charakteristické spolupodieľanie sa jednotlivých úrovní na vládnej moci. Viacerí zahraniční autori ako Arends (2020), Geys a Konrad (2010), Marciano (2021), ale i domáci autori ako Koreňová (2022), Papcunová a kolektív (2016) či Petrániková (2015) združujú problematiku viacúrovňového vládneho systému so systémom fiškálnym, pričom vychádzajú zo základov teórie fiškálneho federalizmu.

Autori ako Cibík (2020), Giertz (2008) či Musgrave (1959) konštatujú, že medzi teóriou fiškálneho federalizmu a samotnou fiškálnou decentralizáciou je silná väzba, nakoľko vychádzajú z myšlienky, že je efektívnejšie poskytovať verejné služby na nižších úrovniach

verejnej správy, a teda fiškálny federalizmus vnímajú ako súbor zásad nevyhnutných pre zmenu štruktúry finančných vzťahov pri jednotlivých vládnych úrovniach a fiškálnu decentralizáciu považujú za samotný priebeh uskutočňovania týchto zásad.

Fiškálna decentralizácia sa vo väčšine prípadových štúdií a výskumných článkoch (Hung, Thanh, 2022; Mandishekwa, 2021; Marciano, 2021) prezentuje ako vhodné riešenie, a to najmä vo vzťahu k efektívnemu zabezpečeniu poskytovania verejných služieb. Avšak pre adekvátne porozumenie problematiky je nevyhnutné venovať pozornosť aj autorom a ich štúdiám (Altunbas, Thorton, 2001; Arends, 2020; Martinez-Vazquez, McNab, 2003), ktorí popisujú riziká a výzvy spojené s fiškálnou decentralizáciou.

Metodika

Cieľom príspevku je na základe teórie fiškálneho federalizmu a záverov zahraničných a domácich vedeckých štúdií týkajúcich sa procesov fiškálnej decentralizácie popísať jej všeobecne platné riziká a konkrétne realizačné problémy fiškálnej decentralizácie v podmienkach SR.

Príspevok využíva metódu snehovej gule, ktorá je charakteristická reťazovým, nabaľovacím výberom vzoriek. Ide o metódu vyznačujúcu sa lavínovým výberom, kedy jedna výskumná vzorka môže sprostredkovať kontakt s ďalšími obsahovo podobnými vzorkami (Škodová, 2013). Príspevok zároveň pracuje s vyhľadávaním odborných článkov a výskumných štúdií prostredníctvom viacerých databáz ako Google Scholar, Research Gate, Scopus a Science Direct. Kľúčové slová, ktoré príspevok pre vyhľadávanie využíva boli Fiškálny federalizmus, Fiškálna decentralizácia, Vertikálna fiškálna nerovnováha a ich anglické preklady Fiscal Federalism, Fiscal Decentralization, the Role of Fiscal Decentralization, Vertical Fiscal Imbalance. Pri jednotlivých vyhľadávacích termínoch využívame možnosť databáz zobrazit' najnovšie publikované štúdiá, pri ktorých následne aplikujeme kritérium pre zachytenie tematicky podobných štúdií. Vyhľadané výskumné štúdiá zároveň poskytujú prepojenia na ďalšie vedecké výstupy, čím dochádza k nahromadeniu, nabaľovaniu vzoriek podobne ako sa nabaľuje snehová guľa.

Využitím metódy klasifikačnej analýzy a abstrakcie naznačujeme teoreticko-metodologický rámec skúmanej problematiky, kedy poukazujeme na problémy a riziká fiškálnej decentralizácie prostredníctvom štúdií od zahraničných i domácich. Zároveň upriamujeme pozornosť na realizačné problémy fiškálnej decentralizácie v rámci Slovenskej republiky, pričom sa opierame o štúdiá domácich autorov.

1 Problémy a riziká fiškálnej decentralizácie

Teória fiškálneho federalizmu je úzko prepojená s fiškálnou decentralizáciou (Giertz, 2008; Hung, Thanh, 2022; Musgrave, 1959), nakoľko uvedení autori využívajú totožnú hypotézu a to, že poskytovanie verejných služieb je efektívnejšie na nižších vládnych úrovniach ako na centrálnej úrovni vlády. Avšak, kým fiškálny federalizmus predstavuje akýsi súhrn zásad slúžiacich pri modifikovaní štruktúry finančných vzťahov medzi jednotlivými úrovňami verejnej správy, fiškálna decentralizácia determinuje priebeh realizovania daných zásad s dôrazom na prenos rozhodovacej sily na nižšie úrovne verejnej správy (Cibík, 2020). Hoci sa fiškálna decentralizácia spája vo väčšine odborných štúdií (Hung, Thanh, 2022; Mandishekwa, 2021; Marciano, 2021) s efektívnym zabezpečením poskytovania verejných služieb, je nevyhnutné poukázať aj na možné problémy a riziká (Altunbas, Thorton, 201; Arends, 2020; Martinez-Vazquez, McNab, 2003).

Nedostatok kvalifikovaného personálu v miestnych samosprávach je jedným z ďalších rizík, ktoré fiškálna decentralizácia prináša. Motivovať a prilákať dostatok vzdelaných a zručných pracovníkov je v rámci miestnej úrovne v porovnaní s centrálnou úrovňou náročnejšie, a to z dôvodu lepších platových podmienok či možností kariérneho postupu. Zároveň Nižňanský (2005) dodáva, že pre predstaviteľov jednotlivých miestnych samospráv predstavuje decentralizácia skôr presun starostí a zodpovedností ako presun finančných prostriedkov. Cibík (2020) popisuje nárast celkových administratívnych nákladov, ktorý je prepojený s celkovým počtom zamestnancov vo verejnom sektore. Kým na centrálnej úrovni vlády dochádza k eliminácii pracovných pozícií v oblastiach, ktoré sa stali predmetom presunu kompetencií, na jednotlivých miestnych úrovniach je potrebné vynaložiť dodatočné náklady pre zabezpečenie decentralizovaných kompetencií.

Nižňanský a Tomanová (2001) poukazujú na problém korupcie a nárastu korupčného správania pri zavádzaní decentralizačných procesov, a to najmä v postkomunistických krajinách. Nakatani (2024) konštatuje, že ide o zneužitie moci a kompetencií pri riadení, prevažne v menších samosprávach, kedy sa preferujú rodinné a kamarátske vzťahy. Na druhej strane Lessmanna a Markwardt (2010) upriamujú pozornosť na rozvíjajúce sa krajiny, v ktorých sa fiškálna decentralizácia spája práve so znižovaním korupcie.

Riziko v podobe ne hospodárnosti miestnych samospráv približujú viaceré štúdie (Rodden, 2002; Inman, 2003), ktoré opisujú závislosť nižších vládnych úrovní na transferoch od centrálnej úrovne vlády. Inými slovami, miestne úrovne sa spoliehajú na finančné prostriedky centrálnej úrovni, ktorými pokryjú svoje záväzky v prípade platobnej neschopnosti, čo v konečnom dôsledku vedie k neefektívnemu zvyšovaniu rozpočtu (Rodden, 2002).

Ahmad a Tanzi (2002), Lessmanna a Markwardt (2012) či Nakatani (2024) prezentujú vo svojich štúdiách myšlienku, kedy fiškálna decentralizácia, najmä decentralizácia príjmov, prináša väčšiu náchylnosť na finančnú krízu. Stotožňujú sa s predpokladom, že pomer príjmov miestnych samospráv k príjmom centrálnej úrovne vlády je zásadný, nakoľko krajina s nízkym pomerom príjmov miestnych samospráv k príjmom vlády je odolnejšia voči finančným krízam.

Kým väčšina autorov (Hung, Thanh, 2022; Mandishekwa, 2021; Marciano, 2021) považuje fiškálnu decentralizáciu za spôsob zvýšenia efektívnosti pri alokácii zdrojov, čo by malo následne ovplyvniť ekonomický rast, autori ako Baskaran a Feld (2013) či Belkovicsová a Boór (2021, s. 597) vnímajú: „Vysokú mieru decentralizácie za brzdu pre efektívnu alokáciu zdrojov a ekonomický rast z dôvodu efektu prelievania (zneprehľadnenie územia, ktoré znáša náklady poskytovania verejného statku a územia, ktoré získava úžitok z poskytovania tejto služby), ktorý môže z dlhodobého hľadiska viesť k makroekonomickej nestabilite a nerovnosti.“

Výskumné štúdie od Martinez-Vazquez a McNab (2003) či Eyraud a Lusinyan (2013) poukazujú na implementačné výzvy fiškálnej decentralizácie ovplyvňujúce efektívnosť, a to v podobe vertikálnej a horizontálnej fiškálnej nerovnováhy. Konštatujú, že ide o fiškálne nerovnováhy, ktoré vyplývajú z nesúladu medzi príjmami a výdavkami jednotlivých rozpočtov vládnych úrovní vo vzťahu k vykonávaniu pridelených kompetencií.

Horizontálnu fiškálnu nerovnováhu bližšie popisujú autori ako Bird a Tarasov (2004), Eyraud a Lusinyan (2013) či Khan a Agrawal (2016), pričom spoločným vymedzovaným znakom je prítomnosť rozdielných schopností a možností jednotlivých miestnych samospráv pri generovaní adekvátnej výšky príjmov zabezpečujúcej poskytnutie verejných služieb.

Oblasť vertikálnej fiškálnej nerovnováhy vymedzujú autori ako Boadway a Tremblay (2006), Čapková a Zeleňák (2015), Dahlby (2005) či Maličká (2019), pričom sa stotožnili s myšlienkou, že ide o situáciu nesúladu medzi príjmami miestnej samosprávy a jej výdavkami, nakoľko rozsah decentralizácie výdavkov nie je totožný s rozsahom decentralizácie príjmov, teda dochádza k rozdielu medzi príjmami miestnych samospráv a ich výdavkovými zodpovednosťami v rámci zákonom stanovených kompetencií (Cibík, 2020).

2. Fiškálna decentralizácia v podmienkach Slovenskej republiky

Historický exkurz fiškálnej decentralizácie na území dnešnej Slovenskej republiky môžeme začať v roku 1989, kedy došlo k výrazným zmenám v celej spoločnosti i v systéme vládnutia. Na scénu prišiel iniciatívny proces reformy verejnej správy, ktorého súčasťou je samotná fiškálna decentralizácia (Cibík, 2020). Prvá etapa reformy verejnej správy je

charakteristická budovaním inštitucionálnych základov, vznikom duálneho modelu verejnej správy, ktorý sa vyznačuje prítomnosťou štátnej správy a územnej samosprávy (Sekula, Adamowicz, 2021). Nevýhodou prvej etapy je pomerne silná centralizácia verejných financií, nakoľko územné samosprávy dostávali zvyčajne účelové dotácie, skoro vôbec nerozhodovali o financiách a teda ich finančná autonómia bola takmer nulová (Maličká, 2019). Zmena politického spektra spôsobila, že sa decentralizácia stala významnou oblasťou viacerých vládnych dokumentov a koncepcií, ktorých primárnym cieľom boli efektívne územné samosprávy (Andrlík, a kol., 2021). Tvorba úrovne územných samospráv podliehala najmä racionálnemu stanoveniu kompetencií, práv a povinností, za ktoré zodpovedá práve regionálna i lokálna úroveň samospráv (Sekula, Adamowicz, 2021). Medveď a kolektív (2011) uvádzajú, že počet územných samospráv, regionálnych a lokálnych, nie je dôležitý, nakoľko významnú rolu zohráva decentralizácia alokačnej funkcie v zmysle určenia spektra decentralizovaných právomocí a stanovenia spôsobu financovania nižších úrovní verejnej správy, tak aby boli schopné vykonávať pridelené kompetencie.

Roky 2002 až 2004 sú typické nárastom výdavkov jednotlivých územných samospráv, nakoľko došlo k výraznému presunu kompetencií na regionálne a lokálne samosprávy (Maličká, 2019). Problém však nastal v systéme financovania, ktorý uvedenú situáciu nezohľadňoval a nedostatočné vlastné príjmy samospráv boli kryté finančnými prostriedkami z centrálnej úrovne (Cibík, 2020). Inými slovami, dotácie zo štátneho rozpočtu sa využívali hlavne na financovanie pridelených, prenesených, kompetencií. V dôsledku kvantitatívneho nárastu prenesených kompetencií a s tým súvisiaci problém ich financovania bolo nevyhnutné zo strany štátu zaviesť zmenu týkajúcu sa finančného systému územných samospráv prostredníctvom fiškálnej decentralizácie, ktorej zmyslom bolo nahradenie transferov – dotácií zo štátneho rozpočtu do rozpočtov územných samospráv, obcí a vyšších územných celkov, na výkon ich originálnych kompetencií daňovými príjmami, o ktorých použití majú samosprávy právo rozhodovať celkom samostatne (Medveď a kol., 2011). Vavrová (2017, s. 733) sa na finančnú stabilitu miestnej samosprávy a jej mieru samostatnosti pozerá prostredníctvom pomeru jej vlastných príjmov a celkových príjmov, pričom konštatuje: „Čím je podiel vlastných príjmov samospráv na celkových príjmoch samospráv väčší, tým je municipalita viac finančne autonómna.“ Z tohto dôvodu je významným medzníkom Slovenskej republiky rok 2005, kedy došlo k fiškálnej decentralizácii prostredníctvom decentralizácie príjmovej časti rozpočtov a transferu právomocí v oblasti finančných zdrojov v rámci regionálnych a lokálnych samospráv (Cibík, 2020).

Avšak Bizoňová a kolektív (2020) upozorňujú na potrebu pravidelného sledovania

a hodnotenia výkonu decentralizovaných, prenesených kompetencií, na základe čoho by bolo možné zvoliť tempo v procese reformy verejnej správy. Podobnú myšlienku má Mederly a kolektív (2019, s. 16), ktorí uvažujú: „Pravidelný monitoring a vyhodnocovanie by jednak umožnilo zlepšovanie tam, kde je to potrebné, jednak by pomáhalo vytvárať si obraz o celom systéme a umožňovalo by realistické a racionálne pokračovanie reformy.“ Uvedené sa však v praxi nepodarilo uplatniť a častokrát sa problematické oblasti riešia neplánovane a podľa potreby, teda ad hoc. Výnimkou je rok 2013, kedy sa uskutočnil audit decentralizovaných kompetencií v rámci územných samosprávy, čo do istej miery považujeme za významný posun (Mederly a kol., 2019). Avšak od vypracovania a zverejnenia uvedeného dokumentu nedošlo k podobným štúdiám v skúmanej oblasti.

2.1 Kompetencie ako súčasť fiškálnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky

V rámci fiškálnej decentralizácie sa stretávame s pojmom kompetencia, ktorý vo všeobecnosti predstavuje dosah právomoci a okruh pôsobnosti (Maličká, 2019). Avšak vo verejnej správe sa kompetencia spája s vymedzením úloh, právomocí a zodpovednosti za naplnenie danej činnosti, kompetencie miestnej samosprávy (Mederly a kol., 2019). Inými slovami, kompetencia predstavuje stanovenie jednotlivých činností, ktoré sa majú vykonávať v určitom územnom priestore, na území miestnej samosprávy, pričom dané činnosti majú byť determinované finančnými prostriedkami nevyhnutnými pre dosiahnutie úspešného naplnenia stanovených činností miestnych samospráv (Andrlík, a kol., 2021). Miestna samospráva vykonáva vo všeobecnosti dva druhy činnosti. Jednou z nich sú činnosti, ktoré sú v samosprávnej pôsobnosti miestnej samosprávy, teda ide o originálne kompetencie, alebo ide o činnosti, ktoré zaradíme medzi decentralizovaný, prenesený výkon štátnej správy, teda prenesené kompetencie (Bizoňová a kol., 2020). Nasledujúca tabuľka 1 predstavuje prehľad originálnych a prenesených kompetencií na jednotlivých úsekoch v rámci podmienok Slovenskej republiky.

Tabuľka č. 1: Prehľad originálnych a prenesených kompetencií

Originálne kompetencie	úsek školstva
	úsek územného plánovania
	úsek geodézie, kartografie a katastra nehnuteľností
	úsek sociálnych služieb
	úsek finančného riadenia
	úsek správy miestnych daní a poplatkov, a správy majetku obcí
	úsek cestnej dopravy, pozemných komunikácií a verejného osvetlenia
	úsek životného prostredia
	úsek športu
	úsek kultúry
	úsek zdravotníctva
	úsek pohrebníctva
	úsek bezpečnosti
	úsek ochrany pred požiarmi
Prenesené kompetencie	úsek školstva
	úsek stavebného poriadku
	úsek miestnych a účelových komunikácií
	úsek špeciálneho stavebného úradu pre miestne a účelové komunikácie
	úsek bývania
	úsek matrik
	úsek hlásenia pobytu a registra obyvateľov
	úsek volieb a referenda
	úsek životného prostredia
	úsek sociálnych služieb

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Bizoňová a kolektív (2020), Mederly a kolektív (2019)

Mederly a kolektív (2019) vychádzajúc z čl. 67 ods. 1 Ústavy SR predstavujú kľúčové znaky a atribúty originálnych kompetencií a to v mene miestnej samosprávy, pre miestnu samosprávu, na zodpovednosť miestnej samosprávy a za finančné prostriedky miestnej samosprávy. Z hľadiska zameranie tohto príspevku je dôležité vysvetliť najmä: 1) atribút „na zodpovednosť miestnej samosprávy“, ktorý hovorí, že za činnosti, úlohy, ktoré sa majú vykonávať je vždy zodpovedná daná samospráva (Bizoňová a kol., 2020). A 2) atribút „za finančné prostriedky miestnej samosprávy“ kde sa zdôrazňuje, že samosprávy hospodária s vlastným majetkom a finančnými prostriedkami samostatne. Mederly a kolektív (2019, s. 10) dodávajú: „Okrem limitov stanovených zákonmi (najmä zákonom o majetku obcí a zákonom o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy) sú obce v majetkovom, resp. hospodárskom rozhodovaní, určovaní si vlastných priorít a pod. úplne nezávislé.“

Prenesené kompetencie sú vo všeobecnosti legislatívne vymedzené v čl. 71 ods. 1 Ústavy SR, pričom ich bližšie popisuje zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky (Bizoňová a kol., 2020).

Medzi hlavné atribúty prenesených kompetencií patrí štátna pôsobnosť, a nie samosprávna, nakoľko výkon jednotlivých činností riadi a kontroluje vláda, aj keď samotné činnosti realizuje miestna samospráva (Maličká, 2019). Ďalším atribútom je vykonávanie činností v mene štátu, a nie v mene miestnej samosprávy, prípadne pre jej prospech, s čím súvisí aj nemožnosť vybočenia zo zákonného rámca, kedy zastupiteľstvo samosprávy nemá ingerenciu, možnosť zmeniť prenesený výkon štátnej správy (Bizoňová a kol., 2020). V neposlednom rade sú dôležitým atribútom náklady prenesených kompetencií, ktoré hradí štát prostredníctvom transferových platieb.

Ako uvádza Mederly a kolektív (2019) financovanie originálnych kompetencií si miestne samosprávy zabezpečujú samostatne, teda na základe svojich príjmov, ktoré zo značnej časti pozostávajú z vlastných, miestnych daní a poplatkov. Miestne dane a poplatky si miestne samosprávy spravujú a koordinujú samostatne, a teda vystupujú aj ako správcovia dane. Na druhej strane, daňové príjmy miestnych samospráv pozostávajú aj z dane z príjmu fyzických osôb, ale len podielovo, nakoľko ide o celoštátnu daň, kedy správcom dane je štát (Papcunová a kol., 2016). Pri prenesených kompetenciách je financovanie zabezpečené prostredníctvom štátu, finančných prostriedkov zo štátneho rozpočtu, kedy ide o transferové platby, ktoré sú účelovo viazané na realizáciu činností v rámci jednotlivých úsekoch (Bizoňová a kol., 2020). Bližší popis financovania úsekov prenesených kompetencií poskytuje Mederly a kolektív (2019, s. 15), kedy: „pre daný úsek sa určil koeficient vyjadrujúci sumu poskytovanú štátom na obyvateľa, ktorým sa následne vynásobil počet obyvateľov príslušnej obce, čím sa dospelo k výslednej sume, ktorá bola určená na prenesený výkon štátnej správy na danom úseku realizovanom obcou.“

Prax však ukazuje na problém, kedy miestne samosprávy doplácajú z vlastných prostriedkov výkon prenesených kompetencií, teda financujú kompetencie štátu, ktoré zároveň v jeho mene aj realizujú (Mederly a kol., 2019). Podobné závery prinášajú aj domáce štúdiá ako Čapková a Zeleňák (2015), Holíková a kolektív (2022) či Papcunová a kolektív (2016), pričom upriamujú pozornosť na myšlienku, že univerzálne prenesenie kompetencií na všetky miestne samosprávy bez rozdielu ich veľkosti, predstavuje v podmienkach nadmernej územnej fragmentácie Slovenskej republiky „automatický zdroj porúch“ (Mederly a kol., 2019, s. 110).

Holíková a kol.(2022) zároveň konštatujú, že väčšina miestnych samospráv nepozná presné náklady na výkon prenesených kompetencií, nakoľko formálne zavedené nákladové strediská v praxi nefungujú a potrebné náklady na výkon prenesených kompetencií sa stanovujú na základe rozpočtu z predchádzajúceho roka, čo znemožňuje stanovenie výšky optimálneho štátneho príspevku, ktorého cieľom je minimalizácia potreby miestnych samospráv

dofinancovávať výkon prenesených kompetencií z vlastných zdrojov.

Bizoňová a kolektív (2020) uvažujú či prenesenie kompetencie, pri ktorých zodpovednosť nesie naďalej štát, predstavuje pre miestne samosprávy skutočnú decentralizáciu, alebo skôr dekoncentráciu, „teda len delegovanie výkonu bez samostatnosti v rozhodovaní, právomociach, financovaní.“ (Mederly a kol., 2019, s. 16). Na druhej strane môžeme konštatovať, že fiškálna decentralizácia je pre efektívne poskytovanie verejných služieb nepopierateľná, ale jej nevyhnutnosťou je racionálne určenie adekvátnych výdavkových a daňových právomocí jednotlivým miestnym samosprávam vzhľadom na ich štruktúru ekonomických a mimoekonomických faktorov (Aldasoro, Seiferling, 2014).

Záver

Fiškálna decentralizácia je pomerne často vyskytujúca sa téma vo viacerých odborných článkoch a výskumných štúdiách, nakoľko ju autori (Hung, Thanh, 2022; Mandishekwa, 2021; Marciano, 2021) považujú za nevyhnutnú pre efektívne zabezpečenie verejných služieb. Na druhej strane je pre spracovanie relevantného výskumu dôležité venovať pozornosť aj slabým stránkam a rizikám, ktoré fiškálna decentralizácia so sebou prináša (Altunbas, Thorton, 201; Arends, 2020; Martinez-Vazquez, McNab, 2003).

Cieľom príspevku bolo na základe teórie fiškálneho federalizmu a záverov zahraničných a domácich vedeckých štúdií týkajúcich sa procesov fiškálnej decentralizácie popísať jej obecné platné riziká a konkrétne realizačné problémy fiškálnej decentralizácie v podmienkach SR. Problematiku fiškálnej decentralizácie sme prezentovali prostredníctvom problémov a implementačných rizík, ktoré so sebou fiškálna decentralizácia prináša, pričom uvedené štúdie zdôrazňujú implementačné riziká v podobe horizontálnej a vertikálnej fiškálnej nerovnováhy, ktorá vyplýva z nesúladu medzi príjmami a výdavkami jednotlivých rozpočtov vládnych úrovní vo vzťahu k vykonávaniu pridelených kompetencií.

Záver príspevku poukazuje v rámci Slovenskej republiky na nelichotivý dopad fiškálnej decentralizácie v praxi, a to v zmysle finančného zabezpečenia preneseného výkonu štátnej správy, nakoľko čoraz častejšie miestne samosprávy doplácajú výkon prenesených kompetencií z vlastných prostriedkov. Totožné myšlienky prezentujú aj citované domáce výskumné štúdiá, ktoré zdôrazňujú, že univerzálne prenesenie kompetencií na všetky miestne samosprávy bez rozdielu ich veľkosti, predstavuje v podmienkach nadmernej územnej fragmentácie Slovenskej republiky automatický zdroj porúch.

Príspevok má primárne informatívny charakter v rovine poznania problémov a rizík fiškálnej decentralizácie vychádzajúcej z teórie fiškálneho federalizmu v širšom kontexte,

pričom predstavuje základ pre pokračovanie výskumu v danej oblasti.

Zoznam bibliografických odkazov

AHMAD, E., TANZI, V. 2002. *Managing fiscal decentralization*. Londýn: Routledge – Taylor & Francis Group.

ALDASORO, I., SEIFERLING, M. 2014. *Vertical Fiscal Imbalance and the Accumulation of Government Debt*. International Monetary Fund – Working paper 14(209): 1-38.

ALTUNBAS, Y., THORTON, J. 2011. *Fiscal Decentralization and Governance*. Public Finance Review 40(1): 66-85.

ANDRLÍK, B., HALAMOVÁ, M., FORMANOVÁ, L. 2021. *The Role of Fiscal Decentralization in Municipal Budgets: Case of the Czech Republic*. DANUBE 12(1): 61-76.

ARENDS, H. 2020. *The Dangers of Fiscal Decentralization and Public Service Delivery: A Review of Arguments*. Politische Vierteljahresschrift 61(3): 559-622.

BASKARAN, T., FELD, L. P. 2013. *Fiscal decentralization and economic growth in OECD countries: Is there a relationship?* Public finance review 41(4): 421-445.

BELKOVICSOVÁ, D., BOÓR, M. 2021. *Kvantifikácia optimálnej miery fiškálnej decentralizácie v krajinách OECD*. Politická ekonomie 69(5): 595-618.

BIRD, R. M., TARASOV, A. V. 2004. *Closing the gap: Fiscal imbalances and intergovernmental transfers in developed federations*. Environment and Planning. Government and Policy 22(1): 77-102.

BIZOŇOVÁ, E., a kol. 2020. *Výkon a financovanie originálnych kompetencií*. Bratislava: ZMOS.

BOADWAY, R., TREMBLAY, J. F. 2006. *A Theory of Fiscal Imbalance*. FinanzArchiv / Public-Finance Analysis 62(1): 1-27.

CIBÍK, L. 2020. *Financovanie verejnej správy*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda.

ČAPKOVÁ, S., ZELENÁK, J. 2015. *Vertikálna fiškálna nerovnováha rozpočtov územných samospráv na Slovensku*. Ekonomika a spoločnosť 16(1): 70-79.

DAHLBY, B. 2005. *Dealing with the Fiscal Imbalances: Vertical, Horizontal, and Structural*. Working Paper for C.D. Howe Institute Policy Conference Toronto: June 23.

EYRAUD, L., LUSINYAN, L. 2013. *Vertical Fiscal Imbalances and Fiscal Performance in Advanced Economies*. Journal of Monetary Economics 60(5): 571-587.

GEYS, B., KONRAD, A. K. 2010 *Federalism and Optimal Allocation Across Levels of Governance*. Handbook on Multi-level Governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

GIERTZ, F. J. 2008. *The Tiebout Model at Fifty: Essays in Public Economics in Honor of*

Wallace Oates. *Publius*. The Journal of Federalism 38(4): 743-745.

HOLÍKOVÁ, J., MIKUŠOVÁ MERIČKOVÁ, B., JAKUŠ MUTHOVÁ, N. 2022. *Problém vertikálnej fiškálnej nerovnováhy pri výkone prenesených kompetencií na úrovni miestnej samosprávy na Slovensku*. Ekonomika a spoločnosť 23(2): 123-140.

HUNG, T. N., THANH, D. S. 2022. *Fiscal decentralization, economic growth, and human development: Empirical evidence*. Cogent Economics and Finance, 10(1): 1-17.

INMAN, R. P. 2003. *Rethinking Federalism*. Journal of Economic Perspectives 11(3): 43-64.

KHAN, A. M., AGRAWAL, A. 2016. *Horizontal Fiscal Imbalances: Issues and measurement with special reference to urban local bodies*. EPRA International Journal of Economic and Business Review 4(2): 124-128.

KOREŇOVÁ, D. 2022. *Vybrané kapitoly z verejných financií II*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy.

LESSMANNA, C., MARKWARDT, G. 2010. *One size fits all? Decentralization, corruption, and the monitoring of bureaucrats*. World Development 38(4): 631-646.

MALIČKÁ, L. 2019. *Formálna dimenzia fiškálnej decentralizácie v kontexte vertikálnej fiškálnej nerovnováhy a finančnej autonómie miestnych samospráv Slovenskej republiky*. Politická Ekológia 67(3): 273-290.

MANDISHEKWA, R. 2021. *Livability as a Public Good*. Research Journal of Economic and Management Studies 1(1): 1-13.

MARCIANO, A. 2021. *Retrospectives James Buchanan: Clubs and Alternative Welfare Economics*. Journal of Economic Perspectives 35(3): 243-256.

MARTINEZ-VAZQUEZ, J., McNAB, M. R. 2003. *Fiscal Decentralization and Economic Growth*. World development 31(9): 1597-1616.

MEDERLY, P., a kol. 2019. *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*. Bratislava: ZMOS.

MEDVEĎ, J. a kol. 2011. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva.

MUSGRAWE, R. A. 1959. *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.

NAKATANI, R. 2024. *Revenue decentralization and the probability of a fiscal crisis: Is there a tipping point for adverse effects?* Public Finance Review 52(3): 376-396.

NIŽŇANSKÝ, V. 2005. *Decentralizácia na Slovensku: Bilancia nekonečného príbehu 1995-2005*. Bratislava: Úrad vlády SR.

NIŽŇANSKÝ, V., TOMANOVÁ, K. 2001. *Decentralizácia verejnej správy a opatrenia na obmedzenia korupcie*. Prešov: Róbert Vico-vydavateľstvo.

PAPCUNOVÁ, V., URBANÍKOVÁ, M., KORENKOVÁ, M. 2016. *Financovanie preneseného*

výkonu štátnej správy na úseku matrik na úrovni miestnej samosprávy v SR. Príspevok na XIX. mezinárodné kolokvium o regionálnych vedách.

PETRÁNIKOVÁ, S. 2015. *The Financing of Local Self-Government in Conditions of Slovak Republic*. Information Technology Applications 4(2): 111–124.

RODDEN, J. 2002. *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. American Journal of Political Science 46(3): s. 670-687.

SEKULA, A., ADAMOWICZ, K. 2021. *Fiscal decentralization in the European Countries: a cluster analysis approach*. Paper for Most Wiedzy

ŠKODOVÁ, Z. 2013. *Praktický úvod do metodológie výskumnej práce*. Martin: Univerzita Komenského v Bratislave, Jesseniova lekárska fakulta v Martine.

VAVROVÁ, K. 2017. *Miestne dane v súvislosti s udržateľnosťou ich výberu*. Zborník vedeckých prác. Bratislava: Fakulta podnikového manažmentu Ekonomickej univerzity v Bratislave.

Kontaktná adresa

Ing. Janka Holíková

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta

Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica

Slovenská republika

email: janka.holikova@umb.sk

doc. Ing. Mária Murray Svidroňová, PhD.

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta

Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica

Slovenská republika

email: maria.murraysvidronova@umb.sk

prof. Ing. Beáta Mikušová Meričková, PhD.

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Katedra verejnej ekonomiky a regionálneho rozvoja, Ekonomická fakulta

Tajovského 10, 975 90 Banská Bystrica

Slovenská republika

email: beata.mikusovamerickova@umb.sk

IMPLEMENTÁCIA KONCEPTU ŽIVOTNÝCH SITUÁCIÍ V RÁMCI E-GOVERNMENTU: ANALÝZA REFORIEM A VPLYVOV NA VEREJNÉ SLUŽBY

IMPLEMENTATION OF THE CONCEPT OF LIFE SITUATIONS WITHIN E-GOVERNMENT: ANALYSIS OF REFORMS AND IMPACTS ON PUBLIC SERVICES

Mária KOVÁČOVÁ a Andrea ČAJKOVÁ

Abstract

Life situations represent a concept used by the state to designate situations that citizens go through at different stages of life. These life situations include events such as the birth of a child, marriage, purchase of real estate, etc. In these cases, citizens interact with the state. Handling these matters can be done in person, but also through existing electronic state services (e-Government). Ideally, these services are automated so that citizens or entrepreneurs do not have to report the same fact to different offices. The reform titled "Building eGovernment Solutions for Priority Life Situations" under Component 17 of Digital Slovakia in the Recovery and Resilience Plan of the Slovak Republic represents a priority list of selected 17 life situations that are part of the implementation of Investment 1: Better Services for Citizens and Entrepreneurs. This paper analyzes the concept of implementing this reform and its goals, introduces the main aspects of its continuous improvement, and examines Slovakia's position in the DESI index. It highlights the results of surveys and impacts on recipients of public services. Specifically, the article focuses on analyzing selected municipalities concerning the implementation of the life situations concept at the local level.

Key words: *life situations, digital transformation, cities, municipalities*

Úvod

Vláda Slovenskej republiky prijala v roku 2024 dokument pod názvom „Investičný zámer prioritných životných situácií – nové znenie“. V predmetnom materiáli vyjadruje záujem o „životné situácie“ občanov, ktoré by mali mať možnosť vybaviť jednoduchšie

a predovšetkým elektronicky. Klasickým príkladom je životná situácia „narodenie dieťaťa“. Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie Slovenskej republiky (ďalej len MIRRI) sa však intenzívne venuje aj ostatným oblastiam života občanov. V tejto sfére je možné sledovať veľký potenciál v zjednodušení doterajšieho byrokratického mechanizmu plnenia si povinností, ktoré občania voči orgánu verejnej moci majú.

Na Slovensku bolo už mnoho iniciatív, ktoré sa zameriavali na problematiku tzv. životných situácií. Za zmienku stoja napríklad aktivity v rámci Operačného programu Efektívna verejná správa a Reformné zmeny vedené Ministerstvom vnútra. Verejná správa bude podľa tohto dokumentu poskytovať verejné digitálne služby vo vzťahu k občanom a podnikateľom jednotne. Jednotná identita bude zaisťovať spoločný dizajn na jeho portáloch a službách. Bude ju posilňovať aj zdieľaná a prehľadná jednotná digitálna brána k službám verejnej správy a navigácie k nim. Občan si týmito službami bude prechádzať plynule s minimálnym počtom krokov a to bez ohľadu na to, aká inštitúcia tieto verejné služby bude poskytovať.

Tieto služby budú skutočne digitálne a budú ponúkať možnosť priebežne stav ich vybavenia sledovať. Rovnako však budú umožňovať aj personalizovanú podporu prostredníctvom digitálneho úradníka. Služby bude možné využívať aj prostredníctvom mobilných zariadení s jednotným rozhraním a ponukou služieb. Verejná správa zaisťí občanom bezpečnosť a nákladovú efektívnosť pri využití dostupných platobných metód a platforiem. Zlepšovanie týchto verejných služieb bude kontinuálne, dáta budú zhromažďované a vyhodnocované, aby bolo možné ich účinnejšie nielen poskytovať, ale predovšetkým zlepšovať a inovovať v kontexte proaktívneho prístupu k občanom.

Nasledujúci príspevok sa venuje konceptu životných situácií ako nástroju budovania lepšie a užívateľsky prívetivejšieho eGovernmentu. Cieľom príspevku je poukázať na systémové zmeny vo využívaní a predovšetkým poskytovaní verejných služieb s ohľadom na životné situácie a tiež približuje úroveň využívania verejných služieb v jednotlivých vybraných rokoch podľa MIRRI a tiež v kontexte indexu DESI. Účelom príspevku je tiež priblížiť životné situácie riešené na úrovni miest a obcí, ich zabezpečenie a systémový prístup k implementácii týchto služieb.

1 EGovernment a jeho úroveň v podmienkach Slovenskej republiky

EGovernment možno charakterizovať z pohľadu občana ako možnosť komunikácie s inštitúciami štátnej a verejnej správy v elektronickej podobe (Rukovanský, Sečka, Gosiorovský, 2018). Lidinský (2008) dodáva, že ho možno chápať ako trvalú povinnosť

verejnej správy zlepšovať vzťah medzi občanmi a verejným sektorom poskytovaním lacných a efektívnych služieb, informácií a znalostí. Autor sa zároveň odvoláva na OSN, ktorá definíciu rozširuje a tvrdí, že ide o využívanie informačných technológií verejnými inštitúciami pre zaistenie výmeny informácií s občanmi, súkromnými organizáciami a inými verejnými inštitúciami za účelom zvyšovania efektivity fungovania a poskytovania rýchlych, dostupných a kreatívnych informačných služieb. Špaček (2012, s. 1) dodáva, že definície samotného pojmu sa môžu líšiť. Autor tvrdí, že ide o „*zapojene informačných a komunikačných technológií do činnosti verejnej správy*.“

EGovernment sa na Slovensku sa vyvíja v priebehu posledných rokov a zahŕňa množstvo iniciatív zameraných na zlepšenie interakcie medzi občanmi a štátnymi inštitúciami. Tento koncept sa snaží zjednodušiť prístup k verejným službám a zvýšiť transparentnosť a efektivitu v správe. Na portáli slovensko.sk môžu občania a podnikatelia vybavovať rôzne administratívne záležitosti online, ako sú registrácia vozidiel, podanie daňových priznaní, alebo žiadosti o rôzne povolenia.

Obsiahnuť tému eGovernmentu a vymedziť ho jednoznačne je takmer nemožné. Egovernment je symbolom rýchlejšieho, spoľahlivejšieho a lacnejšieho poskytovania verejných služieb smerom k jeho užívateľom. EGovernment ako taký sa stal alternatívou k rozvoju verejnej správy v kontexte znižovania nákladov a zvyšovania informovanosti fyzických a právnických osôb (Marchal, 2011). Žákovec (2021) približuje, že eGovernment sa na Slovensku začal koncipovať už v roku 1995 a to prijatím zákona č. 261/1995 Z. z. Národnej rady Slovenskej republiky o štátnom informačnom systéme. Druhá najväčšia zmienka o eGovernmente bola v legislatíve v roku 1999 v Stratégií o decentralizácii a modernizácii verejnej správy, kde bola zakotvená nutnosť elektronizácie verejnej správy.

V súvislosti s úrovňou digitalizácie sa do pozornosti dostáva tzv. index DESI (Digital Economy and Society Index). Tento je meraný v priestore Európskej únie hodnotí a predstavuje komplexný nástroj, ktorý hodnotí digitálnu výkonnosť krajín EÚ a ich pokrok v digitálnej ekonomike a spoločnosti. V rámci tohto indexu sa zohľadňuje niekoľko dimenzií, vrátane digitalizácie a e-governmentu, zaoberá sa využívaním digitálnych technológií vo verejnej správe. Slovensko sa v tomto rebríčku umiestnilo v roku 2022 na 23. mieste z 27 členských štátov Európskej únie, čo poukazuje na dlhodobé zaostávanie v oblasti digitálnych technológií a služieb. Tento výsledok deklaruje zaostávanie v oblasti digitálnych technológií a služieb aj tabuľka 1, ktorá zobrazuje používanie jednotlivých verejných služieb v rámci indexu DESI v rokoch 2018 a 2019. Tabuľka 1 predstavuje komparáciu tohto indexu v rámci hodnoty priemeru EÚ a Slovenskej republiky (Európska komisia, 2025).

Tabuľka č. 1 Index DESI – Digitálne verejné služby

	Slovensko		EÚ
	poradie	skóre	skóre
DESI 2022	24	52,006	67,3
DESI 2021	23	53,7	68,1
DESI 2020	26	55,6	72,0
DESI 2019	25	50,7	67,0
DESI 2018	24	48,0	61,8

Zdroj: Vlastné spracovanie, 2025 (Podľa <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/slovakia>, 2022)

V rámci indexu DESI – Digitálne verejné služby je vidieť jednotlivé údaje za roku 2018 – 2022. V roku 2021 Slovensko dosiahlo najlepšie výsledky, konkrétne 23. miesto. Skóre bolo 53,7, v roku 2020 to bolo skóre 55,6. Nejde o výrazné zmeny, avšak Slovenská republika dosiahla určitý progres.

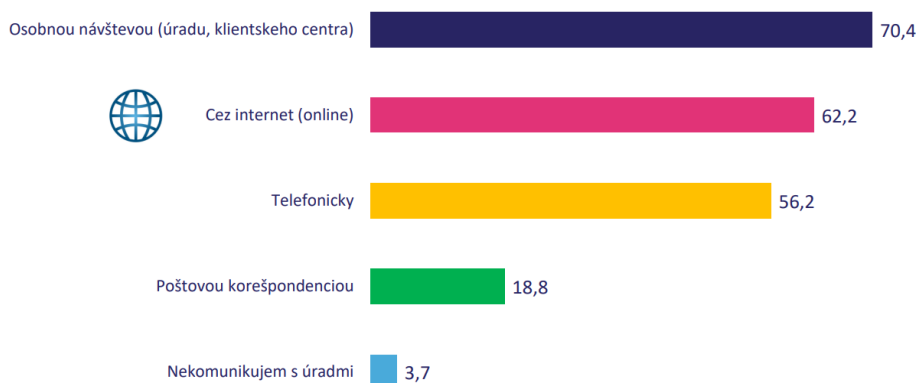
Tabuľka č. 2 Používanie jednotlivých verejných služieb v rámci indexu DESI

	Slovensko		EÚ	
Oblasť používania verejných služieb	DESI 2018 hodnota	DESI 2019 hodnota	DESI 2020 hodnota	DESI 2020 hodnota
Používatelia elektronickej verejnej služby	55 %	54 %	52 %	67 %
Vopred vyplnené formuláre	34 %	35 %	38 %	59 %
Poskytovanie služby online	78 %	79 %	85 %	90 %
Digitálne verejné služby pre podniky	73 %	78 %	84 %	88 %
Otvorené údaje			33 %	66 %

Zdroj: Vlastné spracovanie, 2025 (Podľa <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/slovakia>, 2020)

V roku 2024 MIRRI spracovalo vlastný prieskum pod názvom „*Meranie indikátorov rozvoja a spokojnosti s vybranými e-službami verejnej správy 2024*“. Na vzorke 1 000 respondentov od 18 rokov MIRRI zisťovalo intenzitu komunikácie s orgánom verejnej moci, ale tiež spôsob komunikácie (MIRRI, 2024).

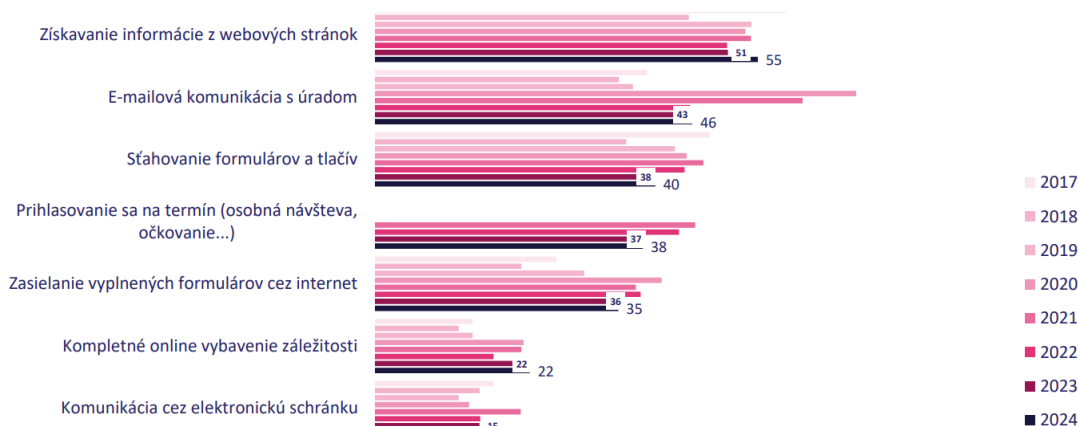
Obrázok č. 1 Forma komunikácie občanov s orgánom verejnej moci



Zdroj: MIRRI, 2024

Forma komunikácie občanov s orgánom verejnej moci je zobrazená v obrázku 1. Najčastejšie občania preferujú osobnú návštevu úradu (70,4 %), cez internet (online) komunikuje s úradom 62,2 % občanov, telefonicky 56,2 % a 18,8 % poštovou korešpondenciou (MIRRI, 2024).

Obrázok č. 2 Typ elektronickej komunikácie s orgánom verejnej moci za posledných 12 mesiacov (2017 – 2024)



Zdroj: MIRRI, 2024

Najčastejšie pre účely zabezpečovania úradných záležitostí občania využívajú internet, na druhom mieste je emailová komunikácia s orgánom verejnej moci. Skúsenosť s komplexne vybavenou záležitosťou zostala na rovnakej úrovni ako v roku 2023. Najzreteľnejší medziročný nárast možno vidieť v oblasti Komunikácia cez elektronickú schránku. Ide o nárast o 5 percentuálnych bodov.

2 Budovanie eGovernment riešení životných situácií

Termín „životné situácie“ je zakotvený v slovenskej legislatíve a to konkrétne v § 3 zákona č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe ako *„udalosť v živote fyzickej osoby alebo v životnom cykle právnickej osoby, ktorá je spracovávaná službami verejnej správy; organizácia služieb verejnej správy z pohľadu používateľov pri uplatňovaní ich práv a povinností vo vzťahu k riadiacim orgánom.“*

Slovenská verejná správa sa pri definovaní štruktúry katalógu služieb verejnej správy opiera o katalóg životných situácií. Katalóg životných situácií sa považuje za jeden z podstatných katalógov pre transparentnosť informačných systémov verejnej správy. Ako súčasť národného projektu - Operačného programu Efektívna verejná správa (2017-2020) bol definovaný nekomplexný zoznam životných situácií, v ktorom boli identifikované situácie týkajúce sa Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (MIRRI, 2025).

Ročná správa Európskej komisie o digitálnej transformácii vládnych a verejných služieb, správa eGovernment Benchmark, používa pojem životná udalosť namiesto životných situácií. Správa pokrýva celkom osem životných udalostí, ktoré sú charakterizované ako *„balík vládnych služieb, zvyčajne poskytovaný viacerými agentúrami, ktorý podporuje občanov alebo podnikateľov v kľúčových momentoch ich života“*. Týchto osem životných udalostí je v súlade so životnými udalosťami uvedenými v dodatku II Nariadenia o jednotnej digitálnej bráne č. 2018/1724. Motívy tohto nariadenia spočívajú v zabezpečení ľahkého prístupu k informáciám a službám s cieľom uplatniť práva a služby na vnútornom trhu a prispieť k väčšej transparentnosti pravidiel a predpisov týkajúcich sa rôznych podnikateľských a životných udalostí. Ako je uvedené v článku 6 nariadenia, členské štáty EÚ by mali zabezpečiť, aby používatelia mohli pristupovať k procedúram, ktoré sú uvedené pod siedmimi explicitne definovanými životnými udalosťami, plne online (Európska komisia, 2022).

Slovenská republika pristúpila k budovaniu životných situácií prostredníctvom Riadiaceho výboru pre Investície 1: Lepšie služby pre občanov a podnikateľov a pre Reformu 1: Budovanie eGovernment riešení prioritných životných situácií, Komponent 17 Digitálne Slovensko Plánu obnovy a odolnosti SR. Pre tento účel schválila Prioritný zoznam vybraných 17 životných situácií. Tieto situácie budú súčasťou implementácie cieľa Investície 1: Lepšie služby pre občanov a podnikateľov (MIRRI, 2025).

Ako ďalej uvádza Národná agentúra pre sieťové a elektronické služby (2025) takéto riešenia majú umožniť poskytovanie ústretových digitálnych služieb s čo najväčším prínosom pre občanov a podnikateľov. Integrované eGovernment riešenia majú obsahovať jednotný prístup k vyhľadávaniu služieb, jednotné miesto pre realizáciu služieb, mobilnú verziu,

jednotný dizajn a jasnú navigáciu, plynulý prechod v životnej situácii, prehľad o stave spracovania podaní a statusu notifikácie a platby online. Projekt okrem toho zahŕňa aj integráciu riešení do centrálného portálu verejnej správy, prepracovanie koncepcie základných administratívnych postupov, modernizáciu programových systémov a prepojenie s centrálnym middlewarom a centrálnym backendom.

V poskytovaní verejných služieb a digitálnej podpory si bude verejná správa dôverovať. Bude využívať proaktívny prístup vo vzťahu k občanom a bude podnikateľov motivovať, aby s inštitúciami komunikovali digitálne. Pre tento účel boli navrhnuté nasledovné Prioritné životné situácie:

Obrázok č. 1 Prioritné životné situácie

<u>ŽS1 Strata zamestnania</u>	<u>ŽS2 Kúpa a vlastníctvo nehnuteľnosti na bývanie</u>
<u>ŽS3 Začatie podnikania</u>	<u>ŽS4 Kúpa a vlastníctvo motorového vozidla</u>
<u>ŽS5 Administratívny chod podniku</u>	<u>ŽS6 Prestahovanie</u>
<u>ŽS7 Narodenie dieťaťa</u>	<u>ŽS8 Som chorý, mám chorého člena rodiny</u>
<u>ŽS9 Som odkázaný, mám odkázaného člena rodiny</u>	<u>ŽS10 Hmotná núdza</u>
<u>ŽS11 Materská škola</u>	<u>ŽS12 Základná škola</u>
<u>ŽS13 Stredná škola</u>	<u>ŽS14 Odchod do dôchodku</u>
<u>ŽS15 Uzavretie manželstva</u>	<u>ŽS16 Úmrtie a dedičské konanie</u>

Zdroj: www.mirri.gov.sk/plan-obnovy/zivotne-situacie/, 2025

3 Životné situácie v podmienkach miest a obcí

V spektre životných situáciách sa mnohé samosprávy zhodujú v poskytovaní služieb, ku ktorým dochádza pri ich výkone. Životné situácie v mestách a obciach sú však aj napriek tomu často rôznorodé a ovplyvňujú každodenný život obyvateľov. Zabezpečenie verejných služieb a e-služieb je kľúčové pre efektívne fungovanie miest a obcí, a to najmä v súčasnej digitálnej ére. Obce a mestá sú autonómne vo výbere systému a komunikačnej platformy, prostredníctvom ktorej budú komunikovať s občanom a poskytovať mu verejné služby.

Jedným z týchto prístupov zabezpečovania e-služieb je projekt DCOM. Projekt DCOM (Dátové centrum obcí a miest) predstavuje významný krok v oblasti digitalizácie verejnej správy na Slovensku. Jeho hlavným cieľom je poskytovať elektronické služby občanom a zjednodušiť komunikáciu medzi obyvateľmi a samosprávami. Tento projekt prispieva k digitálnej transformácii miest a obcí tým, že integruje rôzne služby do jedného systému, čím sa zvyšuje efektivita a znižuje administratívna záťaž. Prostredníctvom DCOM môžu občania riešiť rôzne životné situácie, ako sú vybavovanie stavebných povolení, registrácia pobytu, alebo podávanie daňových priznaní, bez nutnosti osobnej návštevy úradu. Tento systém umožňuje

samosprávam efektívnejšie spravovať údaje a poskytovať služby, ktoré sú prispôsobené potrebám obyvateľov. Jedným z kľúčových aspektov DCOM je jeho portálová časť, ktorá slúži ako vstupný bod pre občanov na prístup k elektronickým službám. Portály elektronických služieb sú navrhnuté s dôrazom na používateľskú prívetivosť, čo zahŕňa moderný dizajn, jednoduchú navigáciu a rýchly prístup k dôležitým informáciám. Celý proces vyhľadania príslušnej elektronickej služby a následného podania je s novým dizajnom rýchlejší a jednoduchší (DCOM, 2025).

Tento systém zároveň umožňuje obciam a mestám kontinuálne zlepšovať svoje služby a prispôbovať ich aktuálnym potrebám obyvateľov. Celkovo DCOM predstavuje významný prínos pre eGovernment miest a obcí, pretože podporuje digitálnu transformáciu a zvyšuje kvalitu a dostupnosť verejných služieb. DCOM využíva približne 70 % obcí a miest. Ponúka nielen elektronické služby, ale aj desať integrácií na ostatné registre a databázy verejnej správy a zároveň aj prepojenie na pôvodný informačný systém samospráv. Vďaka tomu zahŕňa celú agendu, vyplývajúcu z originálnych kompetencií samospráv (DCOM, 2025).

K dispozícií majú občania 138 elektronických služieb, ktoré pokrývajú prevažnú časť životných situácií, ktoré môžu vybaviť doslova z pohodlia domova. Pre účely využívania týchto služieb sa musí občan prihlásiť občianskym preukazom s kvalifikovaným elektronickým podpisom alebo cez mobilnú aplikáciu mID (DCOM, 2025).

Ďalšou komunikačnou platformou v zabezpečení e-služieb je portál elektronických služieb ESMAO. Dnes tento prístup využíva viac ako 150 miest a obcí po celom Slovensku. ESMAO využívajú skôr menšie municipality. V Trnavskom kraji je to napríklad obec Bučany, Borová, Brestovany a obec Žlkovce. V Nitrianskom kraji ide o obce Nemčice, Volkovce a ďalšie. V Bratislavskom kraji sú to napríklad obce Bernolákovo, Lozorno, Rovinka alebo Senec. Celý proces vyhľadávania príslušnej elektronickej služby a následné elektronické podanie je veľmi jednoduché a rýchle (ESMAO, 2025).

Portál Digitálne mesto je ďalšou komunikačnou platformou pre zabezpečenie e-služieb a životných situácií. Tento portál slúži pre poskytovanie kvalitných online služieb občanom a samosprávam. Poskytované služby zaisťuje spoločnosť DATALAN, s. r. o. Sú to služby, ktoré sú legislatívne ukotvené, v podobe zverejňovania zmlúv, objednávok, faktúr, ale tiež o ostatné služby v podobe elektronických formulárov, ktoré umožňujú práve životné situácie na úrovni miest a obcí. Prevažná časť týchto miest však využíva iba vybrané služby a to povinné zverejňovanie a online zastupiteľstvo. Mesto Dubnica nad Váhom však prostredníctvom tohto systému poskytuje tiež e-služby (DATALAN, 2025).

Ďalšou komunikačnou a eplatformou je projekt DataMesta. Je to inovatívna iniciatíva, ktorá výrazne prispieva k zefektívneniu poskytovania verejných služieb na lokálnej úrovni. Tento portál bol navrhnutý s cieľom uľahčiť občanom a podnikateľom prístup k informáciám a službám, ktoré poskytujú mestské úrady. DataMesta integruje rôzne funkcie elektronických služieb do jedného používateľsky prívetivého rozhrania. Občania môžu prostredníctvom portálu DataMesta získať prístup k svojim údajom evidovaným mestom. Tieto údaje zahŕňajú informácie o miestnych daniach, poplatkoch, stavebných povoleniach, a ďalších administratívnych záležitostiach. Portál umožňuje občanom skontrolovať svoje nedoplatky voči mestu a priamo ich uhradiť cez integrovanú platobnú bránu. Týmto spôsobom sa znižuje potreba osobných návštev mestských úradov a zvyšuje sa pohodlie pre občanov. Prístup na portál je podmienený úvodnou registráciou občana. Po overení e-mailu a poskytnutí potrebných osobných údajov, ako sú meno, priezvisko, rodné číslo a dátum narodenia, môže občan využívať všetky funkcionality portálu. Prihlasovanie je možné aj pomocou elektronického občianskeho preukazu eID. Mestá a obce môžu pomocou DataMesta efektívnejšie spravovať údaje občanov a poskytovať im služby, ktoré sú prispôbené ich konkrétnym potrebám. Zároveň to umožňuje automatizáciu administratívnych procesov a redukciu administratívnej záťaže. Systém DataMesta umožňuje priebežnú aktualizáciu údajov a ich synchronizáciu s ďalšími relevantnými systémami. Tým sa zabezpečuje, že informácie sú vždy aktuálne a spoľahlivé. Tento prístup využíva napríklad mesto Martin, Trnava, Púchov, Trenčín a mnohé ďalšie.

Záver

Digitalizácia samospráv je kľúčovým prvkom modernizácie verejnej správy. Tento proces zahŕňa implementáciu informačných a komunikačných technológií s cieľom zlepšiť efektivitu, transparentnosť a prístupnosť verejných služieb pre občanov. Samosprávy implementujú elektronické služby, ktoré umožňujú občanom riešiť rôzne administratívne úkony online, ako napríklad vybavovanie stavebných povolení, registráciu pobytu, podávanie daňových priznaní a ďalšie. Tieto služby znižujú potrebu osobných návštev úradov a zvyšujú komfort občanov.

Každá obec na Slovensku má legislatívne stanovenú povinnosť mať vlastné webové sídlo. Táto povinnosť vyplýva z § 5 zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy, ktorý ustanovuje, že orgány verejnej správy (vrátane obcí) sú povinné prevádzkovať webové sídlo.

Okrem toho zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v § 4b stanovuje povinnosť obce zverejňovať informácie elektronicky, čo sa v praxi realizuje prostredníctvom webového sídla. Mnoho miest a obcí vytvára vlastné webové portály a mobilné aplikácie, ktoré poskytujú občanom jednoduchý prístup k informáciám a službám. Tieto nástroje umožňujú rýchle vybavenie potrebných úkonov, získanie informácií o mestských udalostiach a komunikáciu s úradmi. Digitalizácia umožňuje lepšiu komunikáciu medzi samosprávami a občanmi. Občania môžu prostredníctvom online platforiem zasielať podnety, pripomienky a návrhy, čo zvyšuje ich angažovanosť a participáciu na rozhodovacích procesoch. To zároveň vedie k efektívnejšiemu spracovaniu údajov, znižovaniu chýb a urýchľovaniu vybavovania žiadostí občanov.

Reforma MIRRI, ktorá sa zameriava na životné situácie je súčasťou širšieho projektu Plánu obnovy a odolnosti. Cieľom tejto reformy je zlepšenie elektronických služieb štátu, aby boli pre občanov a podnikateľov jednoduchšie a efektívnejšie. Prioritné životné situácie zahŕňajú udalosti ako strata zamestnania, kúpa nehnuteľnosti, začatie podnikania, narodenie dieťaťa a mnoho ďalších. Tieto služby sú navrhnuté tak, aby občania nemuseli vyplňať množstvo administratívnych formulárov a aby sa informácie automaticky spracovávali a využívali.

Digitálna transformácia verejnej správy sa nedotýka len úrovni národnej, ale tiež lokálnej alebo komunálnej. Autonómia miest a obcí v digitalizácii a digitálnej transformácii je stále veľmi diskutovaná téma. Miest a obce majú možnosť implementovať digitálne riešenia, ktoré im umožnia lepšie spravovať svoje komunity. Tieto riešenia môžu zahŕňať elektronické služby pre občanov, zlepšenie komunikácie medzi miestami a obcami a integráciu rôznych digitálnych nástrojov do verejnej správy. Týmto spôsobom môžu mestá a obce efektívnejšie riešiť potreby svojich obyvateľov a zvyšovať spokojnosť s poskytovanými službami. Rôznorodosť existujúcich systémov umožňuje nielen posilňovanie autonómnosti samospráv v kontexte demokratického riadenia a otvoreného vládnutia, ale tiež pochopenia vlastných potrieb a potrieb vlastných občanov a k tomu má verejná správa smerovať.

Zoznam bibliografických odkazov

DATALAN. 2025. Dostupné na: www.datalan.sk

DCOM. 2025. Dostupné na: www.dcom.sk

Digitálne mesto. 2025. Dostupné na: www.digitalnemesto.sk

European Comission. 2022. Report analysing the results of stakeholder consultations and best practice on a list of priority electronic services. Dostupné na: mirri.gov.sk/wp-

content/uploads/2023/01/D6_Life_situations_prioritisation_v3.pdf

Index DESI. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/slovakia>

LIDINSKÝ, V. 2008. eGovernment bezpečně. Praha: Grada, 2008. s. 145. ISBN 978-80-247-2462-1.

MARCHAL, A. Stanislav, Josef PROKEŠ, Bohumír ŠTĚDRŮ a Zdeněk VANÍČEK. 2011. Právní aspekty eGovernmentu v České republice: Terminologický slovník, legislativa, elektronické aplikace ve státní správě, CzechPOINT. Praha: Linde Praha, 2011. ISBN 978- 80-7201-855-0.

Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie. 2024. MERANIE INDIKÁTOROV ROZVOJA A SPOKOJNOSTI Cieľový segment: populácia SR S VYBRANÝMI E-SLUŽBAMI VEREJNEJ SPRÁVY 2024. Dostupné na: mirri.gov.sk/wp-content/uploads/2024/12/MIRRI_2024_Populacia-SR_INDIKATORY.pdf

NASES. 2025. Modernizácia platformy pre riešenie a rozvoj prioritných životných situácií. Dostupné na: www.nases.gov.sk/modernizacia-platformy-pre-rozvoj-riesenie-prioritnych-zivotnych-situacii

Prioritné životné situácie. Dostupné na: www.mirri.gov.sk/plan-obnovy/zivotne-situacie/

RUKOVANSKÝ, I., SEČKA, P., GOSIOROVSKÝ, I. 2018. Informatizace veřejné správy. 1. vyd. Strážnice: Veřejnoprávní vzdělávací institut, 2018. s. 92. ISBN 978-80-907057-2-2.

ŠPAČEK, D. 2012. eGovernment: cíle, trendy a přístupy k jeho hodnocení. V Praze: C.H. Beck. Beckova edice ekonomie. ISBN 978-80-7400-261-8.

www.mirri.gov.sk/plan-obnovy/zivotne-situacie/

Zákon č. 95/2019 Z. z. o informačných technológiách vo verejnej správe v znení neskorších predpisov

ŽÁKOVEC, L. 2022. E-GOVERNMENT AS A NEW TOOL FOR MORE EFFICIENT PUBLIC SERVICE PROVISION. In FÓRUM CUDZÍCH JAZYKOV, POLITOLÓGIE, A MEDZINÁRODNÝCH VZŤAHOV. Dostupné na: www.fvps.vsdanubius.sk/files/355/sk/forum-2_2021.pdf

Kontaktná adresa

Ing. Mgr. Mária Kováčová

Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Fakulta sociálnych vied

Bučianska 4A, 917 01 Trnava

email: kovacova22@ucm.sk

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Námestie Jozefa Herdu 577/2, 917 01 Trnava
email: andrea.cajkova@ucm.sk

ANALÝZA VÝVOJA NÁKLADOV A VÝNOSOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V OBLASTI OCHRANY ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA

ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF COSTS AND REVENUES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION

Tomáš ŠTULLER

Abstract

The contribution initially focuses on the theoretical approach to the importance of local self-government in the field of environmental protection and introduces the range of activities that municipalities carry out. The paper then focuses on the analysis of the evolution of costs incurred by municipalities in environmental protection activities, distinguishing between investment and current costs. The contribution then also traces the evolution of the revenues that municipalities obtain from the same activities. Lastly, the paper focuses on comparing the evolution of costs and revenues.

Key words: *local government, environmental protection, costs, revenues*

Úvod

V posledných niekoľkých dekádach rastie povedomie o dôležitosti ochrany životného prostredia. Táto oblasť sa stala jednou z kľúčových v oblasti trvalo udržateľného rozvoja na celosvetovej, ale aj na miestnej úrovni. Spoločnosť si uvedomuje dôležitosť nie len zachovania a ochrany prírodných zdrojov, ale aj minimalizácie negatívnych činností, ktoré ohrozujú stav a kvalitu životného prostredia.

V prvej časti sa príspevok zameriava na priblíženie obsahu ochrany životného prostredia, vrátane jej zabezpečovania na celoštátnej a miestnej úrovni, s dôrazom na význam miestnej samosprávy v oblasti ochrany životného prostredia. Následne, cieľom príspevku je poukázať na vývoj nákladov, ktoré obecné samosprávy vynakladajú na ochranu životného prostredia na základe kompetencií, ktoré im prislúchajú či už originálne, alebo na nich boli prenesené zákonom. Počnúc hospodárnym a efektívnym nakladaním s komunálnymi odpadmi

a odpadovými vodami, ochranou prírodných zdrojov až po správu verejnej zelene. Všetky vymenované činnosti, a mnohé ďalšie, vyžadujú značné množstvo finančných prostriedkov, bez ktorých sa obce pri výkone svojich úloh nezaobídu.

Súčasne s nákladmi, pozornosť sa zameria aj na výnosy, ktoré obciam z ochrany životného prostredia prináležia, a komparáciu výšky nákladov a výnosov. Článok poskytne prehľad o vývoji nákladov a výnosov za obdobie deviatich, po sebe nasledujúcich rokov, teda medzi rokmi 2015 až 2023.

1 Starostlivosť a ochrana životného prostredia

Životné prostredie ako celok charakterizuje Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí, ktorý hovorí, že životné prostredie je: „*všetko, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov vrátane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja.*“ V nadväznosti na to, Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, hovorí o ochrane prírody ako o starostlivosti štátu, právnických a fyzických osôb o v prírode rastúce a žijúce rastliny a živočíchy, ekosystémy, geologické jednotky, ale aj ako o dohľade nad využívaním krajiny. Ochrana prírody je uskutočňovaná predovšetkým formou obmedzovania a usmerňovania rôznych zásahov do prírody. Na druhej strane, starostlivosť o životné prostredie zahŕňa proces tvorby životného prostredia, a zároveň efektívne a účelné nakladanie s prírodnými zdrojmi. Účelom spomínaných činností je umožniť trvalo udržateľný rozvoj. (Vrabko a kol., 2014) Ústredným orgánom štátnej správy pre oblasť ochrany a tvorby životného prostredia je Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky, ktoré je zodpovedné za ochranu prírody, vodného hospodárstva, ovzdušia, správu odpadového hospodárstva a mnoho iného. Okrem toho, ministerstvo vykonáva dozor nad ochranou životného prostredia, ktorú zabezpečujú krajské a okresné orgány. (Ministerstvo životného prostredia, 2011) Okrem Ministerstva životného prostredia, v oblasti životného prostredia vykonávajú čiastkové úlohy aj iné ministerstvá, ako napríklad Ministerstvo zdravotníctva; hospodárstva či dopravy. (Cepek, 2015) V nadväznosti na to, miestnymi orgánmi štátnej správy v oblasti životného prostredia sú okresné úrady v sídle kraja a okresné úrady. Tieto orgány vykonávajú kompetencie vo svojich územných obvodoch. (Tekeli a kol., 2022) Okresné úrady v sídle kraja schvaľujú dokumentácie týkajúce sa ochrany krajiny a prírody, najmä projekty ochrany chráneného areálu, prírodnej rezervácie či pamiatky, alebo ochranných pásiem, a zároveň, okresné úrady v sídle kraja predstavujú druhostupňový orgán v záležitostiach, v ktorých rozhoduje okresný úrad ako prvostupňový. Okresný úrad vydáva odborné stanoviská vo veciach ochrany životného prostredia či revízie stavu chránených území. V záležitostiach, v ktorých ako prvostupňový

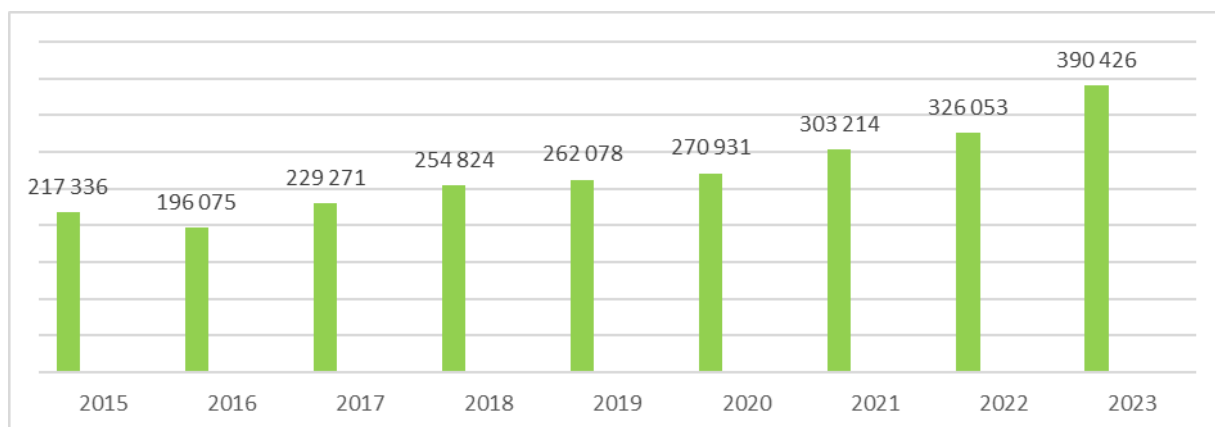
orgán koná a rozhoduje obec predstavujú okresné úrady druhostupňový orgán. Obciam poskytuje odborné poradenstvo Okresný úrad je aj orgánom dozoru, keď vo vzťahu k FO a PO je oprávnený ukladať sankcie za porušenie predpisov v oblasti ŽP. (Vozár a kol., 2022)

1.1 Význam obecnej samosprávy v ochrane životného prostredia

Kvalita životného prostredia predstavuje, spoločne s ekonomickými, sociálnymi či technickými, jeden z najdôležitejších faktorov rozvoja obce. Význam obecnej samosprávy v oblasti starostlivosti o životné prostredie spočíva v ochrane a tvorbe jeho zložiek, a v znižovaní negatívnych vplyvov, ako napr. odpad. (Žárska, Papcunová, 2021) Obecná samospráva má k dispozícii širokú paletu nástrojov, prostredníctvom ktorých formuje stratégiu tvorby a ochrany jednotlivých zložiek životného prostredia na svojom území. (SZKT, 2013) V oblasti životného prostredia vykonávajú obce ako originálne, tak aj delegované kompetencie. Originálne kompetencie stanovuje Zákon o obecnom zriadení, ktorý v §4 obci zavádza povinnosť ochrany, a zveľaďovania životného prostredia, vykonávanie verejnoprospešných služieb – zber a odvoz komunálneho odpadu, správa verejnej zelene, zabezpečenie vody, odvádzanie odpadových vôd, a podobne. Delegované kompetencie v oblasti životného prostredia boli obciam zverené Zákonom č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny, a Zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce. Medzi prenesené kompetencie je možné zaradiť pôsobnosť v oblasti vodnej správy, verejných vodovodov a kanalizácií, v oblasti ochrany drevín alebo v oblasti civilnej ochrany, napr. pri povodniach. (Mariš, 2019) Mimo iného, význam rozlišovania kompetencií medzi originálnymi a prenesenými spočíva v tom, kto je zodpovedný za ich realizáciu, a predovšetkým, kto výkon kompetencií finančne zabezpečuje. Originálne kompetencie sú vykonávané na zodpovednosť a na náklady obce, na rozdiel od prenesených, ktoré sú vykonávané na zodpovednosť štátu, ktorý ich výkon aj finančne hradí. (Jesenko, 2017)

V nadväznosti na vyššie uvedené, Štatistický úrad SR každoročne zbiera a vyhodnocuje náklady a výnosy obcí vynaložené na ochranu životného prostredia. Zbierané sú údaje o celkových nákladoch na ochranu ŽP, ktoré pozostávajú z bežných nákladov a investícií, a údaje o výnosoch, ktoré vyplývajú z poskytovaných služieb iným subjektom, z predaja odpadových produktov, či environmentálnych výrobkov. (Enviroportál, 2024) Medzi bežné náklady je možné zaradiť rôzne činnosti, ktoré sú vykonávané za účelom ochrany ŽP. Sú to predovšetkým náklady, ktoré obce hradia iným poskytovateľom environmentálnych služieb. Na opačnej strane, investície sú finančne prostriedky určené na obstaranie dlhodobého majetku, ktorých úlohou je ochrana ŽP. (Mihaliková, Džunová, 2018)

V grafe č. 1 je možné sledovať vývoj nákladov na ochranu životného prostredia, ktoré obce vynaložili medzi rokmi 2015 až 2023, sumy sú uvedené v tisícoch eur.

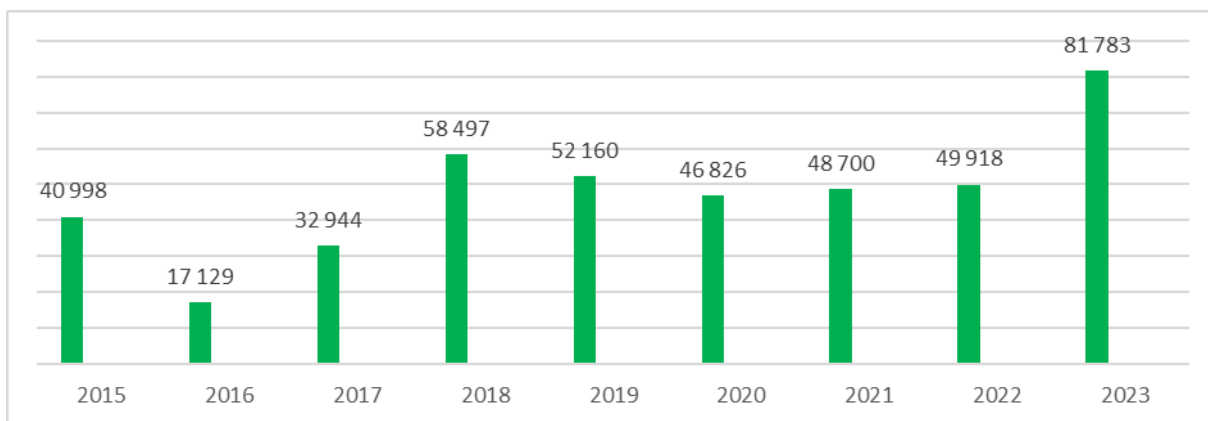


Graf č. 1 Celkové náklady na ochranu životného prostredie vynaložené obcami medzi rokmi 2015 až 2023

Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

Z grafu č.1 je viditeľný každoročný nárast nákladov na ochranu životného prostredia. Výnimkou je len obdobie medzi rokmi 2015 a 2016, kedy celková suma nákladov medziročne poklesla. Najvyšší medzi ročný nárast zaznamenali obce medzi rokmi 2022 a 2023, kedy výška nákladov narástla o viac ako 64 miliónov eur, čo je navýšenie o 19,7%. To bolo spôsobené predovšetkým investíciami, ktoré tvorili viac ako polovicu výšky nárastu.

Pri skúmaní celkových nákladov na ochranu ŽP je nutné rozlišovať medzi investíciami, a bežnými, každoročne sa opakujúcimi výdavkami pri zabezpečovaní ochrany životného prostredia. Investície smerujú do rôznych oblastí životného prostredia, ako je ochrana ovzdušia, odpadové hospodárstvo, nakladanie s odpadovými vodami, a podobne. V grafe č. 2 je zobrazený vývoj investícií do spomínaných oblastí v rozmedzí rokov 2015 až 2023. Hodnoty sú vyjadrené v tisícoch eur.

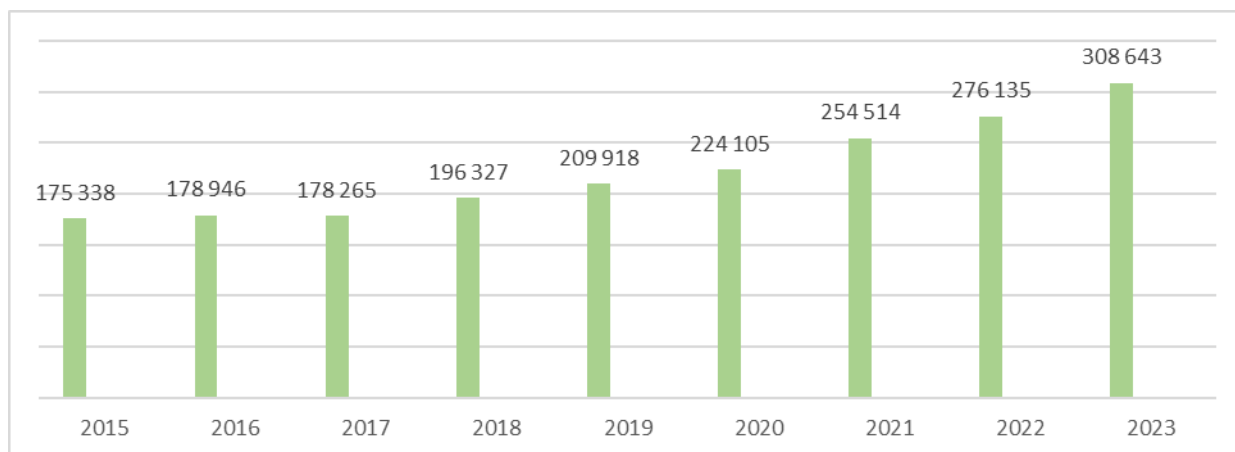


Graf č. 2 Vývoj nákladov na investície na ochranu životného prostredia medzi rokmi 2015 až 2023.

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR.

Pri zobrazení hodnôt investícií nie je možné pozorovať žiadnu pravidelnosť. Zo začiatku sledovaného obdobia objem investícií poklesol, pričom začal opätovne narastať hneď v ďalšom roku. Následne investícií pomalším tempom klesali. V posledných rokoch začala výška investícií narastať, pričom najvyšší medziročný nárast zaznamenali medzi rokmi 2022 a 2023, a to o 63,75% oproti roku 2022. Každoročne, najvyšší objem finančných prostriedkov smeroval do dvoch oblastí - nakladanie s odpadmi a nakladanie s odpadovými vodami. Investície do týchto oblastí tvorili v roku 2018 až 80,7% z celkového objemu investícií. Tento podiel sa v roku 2023 ešte zvýšil, kde investície do odpadov a odpadových vôd predstavovali až 93,2% všetkých investícií. Osobitný dôraz malo v roku 2023 nakladanie s odpadmi, kde putovalo až 70,67% všetkých finančných prostriedkov.

Väčší podiel na nákladoch na ochranu životného prostredia tvoria každoročne bežné náklady. Sú to náklady na zber a odvoz komunálneho odpadu, náklady na nakladanie s odpadovými vodami, ale aj na ochranu ovzdušia či biodiverzity v prírode. V grafe č. 3 je znázornený vývoj bežných nákladov za sledované obdobie.

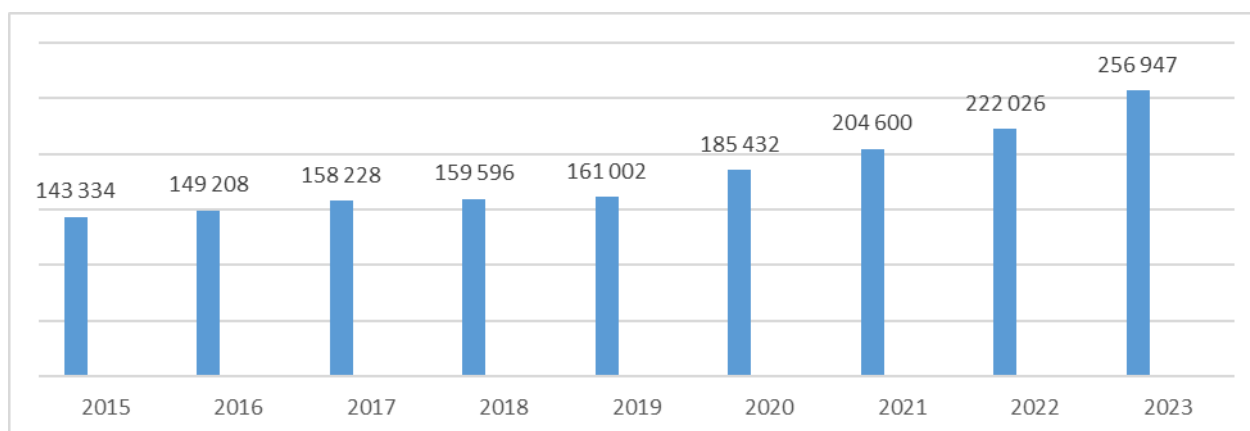


Graf č. 3 Vývoj bežných nákladov na ochranu životného prostredia za obdobie rokov 2015 až 2023

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

Z grafu č. 3 je viditeľný každoročný nárast bežných nákladov. Najvyšší medziročný nárast zaznamenali bežné náklady medzi rokmi medzi 2022 a 2023, kedy nárast predstavoval 11,77% oproti minulému roku. Podobne ako pri investíciách, tak aj pri bežných nákladoch platí, že najviac prostriedkov smeruje do nakladania s odpadmi. V roku 2023 tvorili náklady na nakladanie s odpadmi až 84,37% všetkých vynaložených nákladov. V roku 2020 to bolo až 88,20%. Druhou kategóriu najvyšších bežných nákladov bolo nakladanie s odpadovými vodami, ktoré v roku 2023 tvorilo 5,92%. To znázorňuje značný odstup nákladov na odpady a ostatných kategórií.

Popri nákladoch vynaložených na ochranu životného prostredia, nemenej dôležitou kategóriou sú aj výnosy, ktoré obciam prináležia už z vyššie spomínaných činností. V grafe č. 4 je zobrazený vývoj výnosov za sledované obdobie.



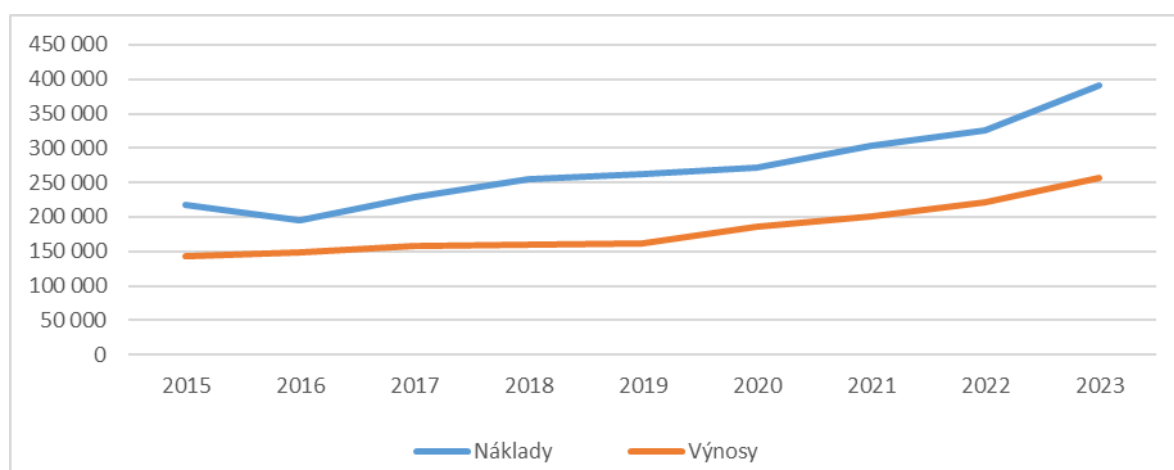
Graf č. 4 Vývoj výnosov z ochrany životného prostredia za obdobie rokov 2015 až 2023.

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

Z grafu č. 4 je možné sledovať neustály nárast výnosov z ochrany životného prostredia. Nárast výnosov v prvej polovici sledovaného obdobia, teda medzi rokmi 2015 až 2019 je pomerne pomalý, kedy priemerný medziročný nárast bol 2,97%. V druhej polovici sledovaného obdobia sa rast výnosov zrýchlil. Priemerný nárast medzi rokmi 2019 až 2023 bol na úrovni 12,43%. Najväčší medziročný nárast výnosov zaznamenali obce v roku 2023, kedy sa jednalo o nárast 15,72% oproti minulému roku. Podobne ako pri nákladoch, tak aj pri výnosoch platí, že najväčší podiel na ich výške vyplýva obciam z nakladania s odpadmi. Tie v roku 2023 tvorili 95,76% všetkých výnosov. Najviac dominantným výnosom v oblasti nakladania s odpadmi je poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ktorý je upravený Zákonom č. 582/2004 Z. z. Poplatok je ukladaný obcou a vzťahuje sa na komunálne odpady a drobný stavebný odpad, ktorý vzniká na jej území. Povinnosť platiť poplatok majú fyzické osoby s trvalým alebo prechodným pobytom v obci, právnické osoby, ktoré užívajú nehnuteľnosť na území obce za iným účelom ako podnikanie, alebo podnikatelia, ktorí na území obce využívajú nehnuteľnosť na podnikanie. (Slovensko, 2020)

2 Komparácia výnosov a nákladov

V príspevku vyššie, bola pozornosť venovaná samostatne nákladom a výnosom. V nasledujúcej časti dôjde ku komparácii oboch kategórií. V grafe č. 5 je možné sledovať ich vzájomný vývoj.



Graf č. 5 Porovnanie vzájomného vývoja nákladov a výnosov na ochranu ŽP.

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov Štatistického úradu SR

Z grafu č. 5 je jednoznačne viditeľné, že výška nákladov na ochranu ŽP je každoročne vyššia než suma, ktorú obce získavajú skrz výnosov. Najmenší rozdiel medzi oboma

kategóriami bol na začiatku sledovaného obdobia, v roku 2016. V posledných rokoch je možné sledovať rozširovanie medzery medzi nákladmi a výnosmi, kedy bol najväčší rozdiel zaznamenaný na konci sledovaného obdobia, teda v roku 2023. Zo zobrazených údajov je možné konštatovať, že ochrana životného prostredia sa stáva pre obce čoraz viac finančne náročnejšia, a ich odkázanosť na finančnú pomoc zo strany štátu neustále rastie.

Záver

Vývoj nákladov a výnosov územnej samosprávy v oblasti ochrany životného prostredia je dôležitým ukazovateľom sebestačnosti obcí. Z predloženej analýzy vývoja nákladov a výnosov je zrejmé, že obce sú nútené hľadať kompromis medzi každoročne zvyšujúcimi sa nákladmi na ochranu životného prostredia a príjmami, ktorých výška nedosahuje úroveň nákladov. Spomínané náklady zaznamenávali každoročný nárast, pričom žiadna skutočnosť nepoukazuje na to, žeby sa zabehnutý trend v najbližšom období zmenil. Podstatný podiel na nákladoch predstavujú investície, ktoré smerujú predovšetkým do odpadového hospodárstva, regulácie vodných tokov, revitalizácie a správy zelene či zavádzanie obnoviteľných zdrojov energie.

Na strane výnosov, ako už bolo spomenuté, obce disponujú viacerými zdrojmi výnosov. Napriek tomu, objem výnosov sa nedokáže vyrovnat' objemu nákladov. To vedie k zavádzaniu či zvyšovaniu miestnych daní, ale aj potreba hľadania nových foriem financovania. Pre zabezpečenie udržateľnosti samotného financovania je viac ako potrebné, aby obce so zvýšeným záujmom kládli dôraz na plánovanie nákladov, a najmä investícií, optimalizáciu výnosov a samotné optimálne a hospodárne nakladanie s verejných prostriedkami. Investície do ekologických a inovatívnych riešení ma potenciál priniesť úsporu nákladov, a v nie menej dôležitom smere aj zlepšenie stavu životného prostredia. Dôležitým aspektom je aj zapájanie miestnych obyvateľov a podnikateľských subjektov do ekologických aktivít, čo môže podporiť jednotu a spolupatričnosť miestnych obyvateľov, ale zároveň aj znížiť finančné zaťaženie samospráv.

Zoznam bibliografických odkazov

CEPEK, B., 2015. *Environmentálne právo*. Plzeň: Vydatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-560-9

Enviroportál, 2024. *Správa o stave životného prostredia Slovenskej republiky*. [online].[cit. 4.2.2025]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/spravy-o-stave-zp-sr>

JESENKO, M., 2017. *Právo obcí na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice: Univerzita Pavla

Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-539-1.

JUSKOVÁ, A. a kol., 2020. *Analýza vybraných aspektov fungovania štátnej správy starostlivosti o životné prostredie v podmienkach Slovenskej republiky z hľadiska jej vývoja*. [online]. [cit. 4.2.2025]. Dostupné z: [https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/analiza-](https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/analiza-vybranych-aspektov-fungovania-a-vykonu-statnej-spravy-starostlivosti-o-zivotne-prostredie/)

[vybranych-aspektov-fungovania-a-vykonu-statnej-spravy-starostlivosti-o-zivotne-prostredie/](https://viaiuris.sk/obcan/obcan-analyzy/analiza-vybranych-aspektov-fungovania-a-vykonu-statnej-spravy-starostlivosti-o-zivotne-prostredie/)
MARIŠ., M., 2019. *Ekonomika životného prostredia a oceňovanie prírodných zdrojov*. Nitra: Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre. ISBN 978-80-552-2066-6.

MIHALIKOVÁ, E.; DŽUŇOVÁ J. 2018. *Ekonomické aspekty ochrany životného prostredia s dôrazom na odpadové hospodárstvo*. In: Sborník příspěvků z 10. ročníku mezinárodní vědecké konference Konkurence. Jihlava: Vysoká škola polytechnická Jihlava. ISBN 978-80-880-6437-4.

Ministerstvo životného prostredia SR, 2011. *Štatút Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky*. [online]. [cit. 4.2.2025]. Dostupné z: [https://www.minzp.sk/files/statut-](https://www.minzp.sk/files/statut-ministerstva-zivotneho-prostredia-sr.pdf)
[ministerstva-zivotneho-prostredia-sr.pdf](https://www.minzp.sk/files/statut-ministerstva-zivotneho-prostredia-sr.pdf)

SLOVENSKO, 2020. *Miestny poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady*. [online]. [cit. 9.2.2025]. Dostupné z: [https://www.slovensko.sk/sk/zivotne-situacie/zivotna-](https://www.slovensko.sk/sk/zivotne-situacie/zivotna-situacia/_miestny-poplatok-komunalny-odpad)
[situacia/_miestny-poplatok-komunalny-odpad](https://www.slovensko.sk/sk/zivotne-situacie/zivotna-situacia/_miestny-poplatok-komunalny-odpad)

Spoločnosť pre záhradnú a krajinnú tvorbu, 2013. *Ochrana a tvorba životného prostredia v obciach*. [online]. [cit. 4.2.2025]. Dostupné z: [https://szkt.sk/wp-](https://szkt.sk/wp-content/uploads/2021/02/Ochrana-a-tvorba-zivotneho-prostredia-v-obciach.pdf)
[content/uploads/2021/02/Ochrana-a-tvorba-zivotneho-prostredia-v-obciach.pdf](https://szkt.sk/wp-content/uploads/2021/02/Ochrana-a-tvorba-zivotneho-prostredia-v-obciach.pdf)

Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2024. *Náklady a výnosy v ochrane životného prostredia*. [online]. [cit. 4.2.2025]. Dostupné z: [https://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-](https://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID%28%22iEE18C4E4F58445C0AF547D006FA936E0%22%29&ui.name=N%C3%A1klady%20a%20v%C3%BDnosy%20v%20ochrane%20%C5%BEivotn%C3%A9ho%20prostredia%20%5Bzp1006rs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlet%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk)
[bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID%28%22iEE18C4E4F58445C0AF547D006FA936E0%22%29&ui.name=N%C3%A1klady%20a%20v%C3%BDnosy%20v%20ochrane%20%C5%BEivotn%C3%A9ho%20prostredia%20%5Bzp1006rs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlet%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk](https://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=cognosViewer&ui.action=run&ui.object=storeID%28%22iEE18C4E4F58445C0AF547D006FA936E0%22%29&ui.name=N%C3%A1klady%20a%20v%C3%BDnosy%20v%20ochrane%20%C5%BEivotn%C3%A9ho%20prostredia%20%5Bzp1006rs%5D&run.outputFormat=&run.prompt=true&cv.header=false&ui.backURL=%2Fcognosext%2Fcps4%2Fportlet%2Fcommon%2Fclose.html&run.outputLocale=sk)

TEKELI, J. a kol., 2022. *Správne právo hmotné – osobitná časť*. Košice: ŠafárikPress. ISBN 978-80-574-0084-4.

VRABKO, M. a kol., 2014. *Správne právo hmotné – osobitná časť*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. ISBN 978-80-7160-347-4.

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

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

Zákon č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov.

ŽÁRSKA, E. a V. PAPCUNOVÁ, 2021. *Komunálna politika*. Bratislava: EKONÓM. ISBN 978-80-225 4927-1.

Kontaktná adresa

Mgr. Tomáš Štuller

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11 Košice

Slovensko

email: tomas.stuller@student.upjs.sk

DEMOGRAFICKÉ ZMENY V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V KONTEXTE POPULAČNÉHO STARNUTIA

DEMOGRAPHIC CHANGES IN THE SLOVAK REPUBLIC IN THE CONTEXT OF POPULATION AGEING

Kristína DEMČAKOVÁ MIHALOVÁ

Abstract

Population ageing is one of the most dynamic phenomena of the 21st century. The increase in the proportion of elderly people due to the ageing of the population affects many aspects of our society. The so-called 'silver generation', which represents an important economic and social segment of society, is increasingly represented in the overall structure of the population. The paper focuses on the analysis of demographic changes in the context of population ageing with the definition of the silver generation. Attention is paid to the challenges and opportunities that arise from population ageing with regard to the silver economy, which reflects the economic potential of the older population.

Key words: *ageing population, demographic change, silver economy, silver generation*

Úvod

Demografický vývoj v členských štátoch Európskej únie je v posledných desaťročiach charakterizovaný najmä postupným starnutím populácie. Tento proces vedie k výrazným zmenám vo vekovej štruktúre obyvateľstva, pričom sa prejavuje rastúcim podielom starších vekových skupín a relatívnym poklesom ekonomicky aktívnej populácie. Predikcie demografického vývoja naznačujú pokračovanie tohto trendu, čo poukazuje na širšie sociálno-ekonomické dôsledky. Očakávané zmeny v globálnej demografickej dynamike zdôrazňujú význam dlhodobej strategickej prípravy a adaptácie verejných politík na výzvy spojené s populačným starnutím. Tento fenomén sa v 21. storočí stáva kľúčovou otázkou nielen v kontexte demografie, ale aj v širšom rámci hospodárskeho a sociálneho rozvoja.

Príspevok sa zaoberá demografickými zmenami súvisiacimi so starnutím populácie v Slovenskej republike a ich širšími spoločenskými dôsledkami. Osobitná pozornosť je venovaná fenoménu striebornej generácie, ktorá nadobúda rastúci význam v ekonomickom a

sociálnom kontexte. Analýza sa sústreďuje na výzvy a príležitosti vyplývajúce z tohto procesu, pričom reflektuje koncept striebornej ekonomiky ako aspekt využitia hospodárskeho potenciálu staršej populácie.

1 Populačné starnutie v Slovenskej republike

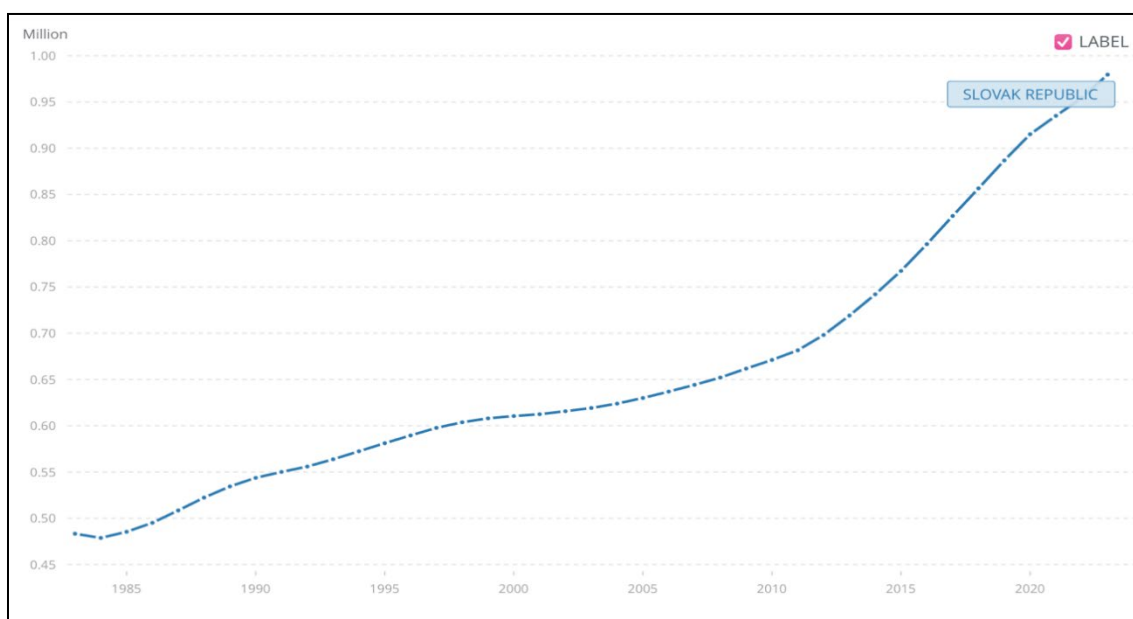
V posledných desaťročiach definuje demografický vývoj členských štátov Európskej Únie predovšetkým starnutie populácie. Zmeny sa prejavujú najmä vo vekovej štruktúre obyvateľstva a rastúcom podiele starších osôb a takýto vývoj spôsobuje aj klesajúci podiel produktívneho obyvateľstva na celkovom zložení populácie. Tento trend potvrdzuje aj štatistická prognóza a každoročný nárast počtu dôchodcov v Slovenskej republike. Organizácia spojených národov odhaduje, že do roku 2050 bude až 80 % celosvetovej populácie vo veku nad 60 rokov sústredenej v krajinách klasifikovaných ako menej rozvinuté. Každá vláda sa z praktických, ekonomických dôvodov a potreby plánovania, zaujíma o budúci vývoj populácie na nasledujúce desaťročia. Populačné starnutie sa stáva jednou z kľúčových tém 21. storočia, nie len z hľadiska demografického vývoja, ale aj ako významná sociálna, ekonomická výzva s rozsiahlymi dopadmi na spoločnosť (Mihalčová et. al. 2022).

Páleník et. al. (2012) vymedzuje starnutie populácie predlžovaním priemernej dĺžky života, ktoré vedie k vyššiemu zastúpeniu starších vekových kategórií v populácii (starnutie zhora) a zároveň poklesom pôrodnosti, ktorý znižuje podiel mladších vekových kategórií (starnutie zdola). Od 90. rokov minulého storočia však podľa Páleníka definujú vývoj populačného starnutia v krajinách Európskej Únie najmä štyri demografické trendy a to nízka miera pôrodnosti, povojnový baby boom, zvyšovanie očakávanej dĺžky života a prílev migrantov z tretích krajín.

Populačné starnutie predstavuje kontinuálny nárast podielu obyvateľov v dôchodkovom veku, ktorých kategorizujeme medzi poproduktívne obyvateľstvo. Z ekonomického hľadiska tento proces znamená úbytok pracovnej sily v dôsledku dosiahnutia dôchodkového veku a následného odchodu z trhu práce. Dynamiku populačných zmien v kontexte starnutia je možné sledovať prostredníctvom indexu starnutia populácie, ktorý Štatistický úrad Slovenskej republiky definuje ako počet osôb vo veku 65 a viac rokov pripadajúci na 100 detí vo veku 0 – 14 rokov. Rastúci počet seniorov v celkovej populácii vedie k prehlbovaniu nepomeru medzi oboma týmito zložkami a zároveň zvyšuje mieru ekonomického zaťaženia obyvateľstva v produktívnom veku (Štatistický úrad SR 2023). Index starnutia, ktorý vyjadruje pomer medzi jednotlivými vekovými skupinami, prekračuje v mnohých európskych krajinách hodnotu 100. To naznačuje, že počet obyvateľov vo veku 65 rokov a viac prevyšuje počet detí do 14 rokov

(Sopóci et. al. In: Mihalčová et. al. 2022). Napriek tomu sa európske štáty nachádzajú v odlišných fázach procesu starnutia a vykazujú rozdielne tempo demografických zmien. Prognózy vývoja do roku 2030 však naznačujú pokračujúce zvyšovanie tlaku na produktívnu časť populácie, pričom Slovenská republika sa radí medzi krajiny s najvyšším podielom seniorov (NPAS 2021).

Takýto vývoj potvrdzujú aj štatistické údaje Svetovej banky , ktoré naznačujú, že od roku 1984 dochádza v Slovenskej republike ku kontinuálnemu rastu počtu obyvateľov vo veku 65 a viac rokov (Graf č.1).



Graf č. 1 Rast počtu obyvateľov vo veku 65+ rokov v Slovenskej republike v rokoch 2000-2023

Zdroj: Svetová banka (2024)

V roku 2023 bolo z celkového počtu obyvateľov, 979 431 obyvateľov v dôchodkovom veku, čo je najviac od roku 1945. Podľa správy o sociálnej situácii obyvateľstva SR za rok 2023 bolo v danom roku z celkového počtu obyvateľov, 3 561 859 obyvateľov v produktívnom veku (15 – 64), čo je najmenej od roku 1995 (MPSVR SR 2024). Na základe uvedených štatistických údajov je zrejmé, že sa starnutie populácie v Slovenskej republike zrýchľuje. Do roku 2018 bola hodnota Indexu starnutia v podmienkach Slovenskej republiky pod hranicou hodnoty 100, na základe posledných výstupov hranica tejto hodnoty za rok 2023 už dosahuje 115% . Očakáva sa, že do roku 2060 bude na každých 100 detí pripadať viac ako 200 obyvateľov vo veku 65 a viac rokov. Z hľadiska projekcie budúceho vývoja budú mladšie generácie čeliť rastúcemu

tlaku plynúcemu z očakávania a nutnosti podieľania sa na starostlivosti o stále početnejšiu starnúcu populáciu.

Nárast počtu obyvateľov vyšších vekových kategórií najvýraznejšie ovplyvňuje pokrok v medicínskej, sociálnej a ekonomickej oblasti. Z hľadiska prognózy vývoja štruktúry obyvateľstva podľa vekových skupín sa očakáva, že počet obyvateľov v produktívnom veku (15-64 rokov) bude v nadchádzajúcich rokoch klesať, zatiaľ čo počet ľudí vo vekovej kategórii 65+ bude narastať. Dlhodobý trend poklesu populácie v produktívnom veku v EÚ predstavuje významný demografický faktor s predpokladaným pokračujúcim vplyvom na ekonomickú stabilitu a sociálnu udržateľnosť. Tento vývoj zvyšuje riziko nerovnováhy na trhu práce, čím môže dochádzať k obmedzeniu produkčných kapacít a poskytovania služieb, čo v konečnom dôsledku negatívne ovplyvňuje hospodársky rast a životnú úroveň. Na zmiernenie dôsledkov tejto demografickej transformácie je nevyhnutné implementovať politiky zamerané na posilnenie miery ekonomickej aktivity, predĺženie participácie na trhu práce a zvyšovanie celkovej produktivity. Pracovný trh bude preto musieť upraviť svoje podmienky tak, aby reflektoval starnutie populácie a umožnil efektívne zapojenie pracovnej sily v poproduktívnom veku (Dováľová 2011).

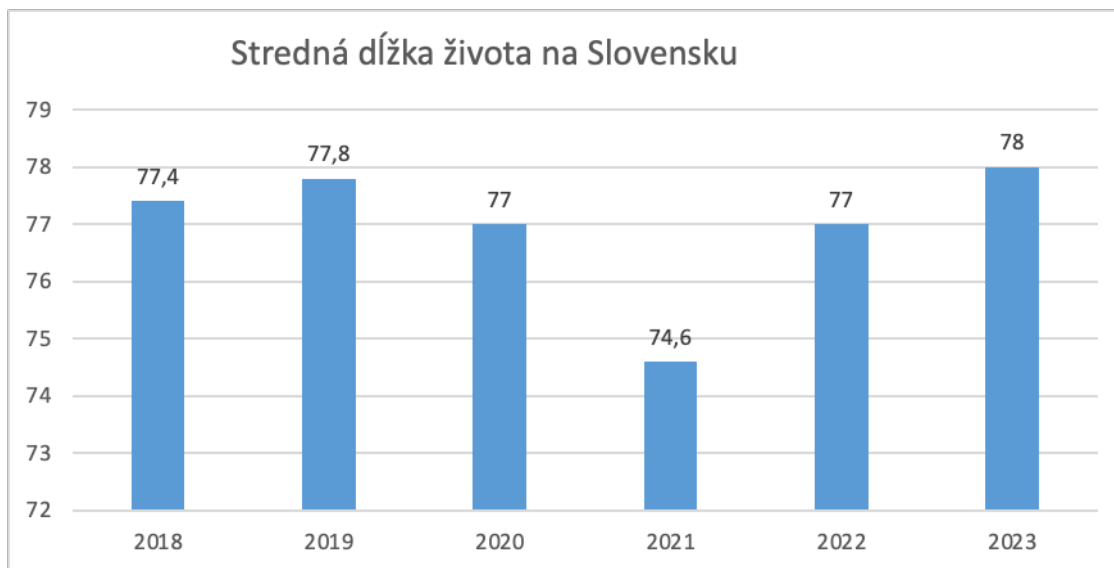
Jednou z hlavných politických priorít Európskej komisie, deklarovaných v Zelenej knihe o starnutí (2021), je analýza demografického vývoja, jeho očakávaných dôsledkov v Európe a vplyvu na situáciu na pracovnom trhu. V dôsledku politických a spoločensko-ekonomických faktorov sa demografické starnutie stalo jednou z prekážok súčasného vývoja trhu práce. Napriek pozitívnemu trendu predlžovania života a rastu strednej dĺžky života, ktorá je v priemere o 10 rokov vyššia ako u predošlých generácií, sa tento fenomén najvýraznejšie prejavuje u osôb v pred dôchodkovom veku, čím ovplyvňuje dynamiku pracovného trhu (Zaccagni et. al. 2024). Európska komisia identifikovala viaceré kľúčové aspekty, ktoré súvisia s demografickými zmenami a vyžadujú systematickú politickú reakciu. Medzi hlavné výzvy patrí znižovanie podielu populácie v produktívnom veku, starnutie pracovnej sily, tlak na udržateľnosť dôchodkových systémov a verejných financií, rastúce nároky zdravotnej a sociálnej starostlivosti pre starších ľudí, ako aj rastúca heterogenita v rámci seniorskej populácie z hľadiska ich potrieb a ekonomických možností (Zelená kniha o starnutí 2021).

1.1 Predlžovanie strednej dĺžky života

Demografický vývoj Európy je výsledkom komplexných spoločenských a ekonomických determinantov, ktoré formovali reprodukčné a rodinné vzorce v súlade s meniacimi sa hodnotami modernej spoločnosti. Tento vývoj reprezentuje aj pozitívne dôsledky

technologického pokroku a zlepšovania zdravotných štandardov, čo prispelo k predlžovaniu strednej dĺžky života. V kombinácii s poklesom pôrodnosti tieto demografické procesy viedli k zásadným zmenám vo vekovej štruktúre obyvateľstva, zmene dynamiky populačnej reprodukcie a najmä k rastúcemu zastúpeniu starších vekových skupín. Táto transformácia vytvára nové výzvy, ale zároveň aj príležitosti spojené s fenoménom striebornej generácie, ktorej význam bude v ďalších dekádach narastať (Páleník 2012).

Od 90. rokov minulého storočia definuje súčasnú starnúcu populáciu aj trend predlžovania života. V období medzi prvou a druhou svetovou vojnou sa hranica staroby pohybovala v rozmedzí 57-59 rokov. Zlepšenie úmrtnostných pomerov po roku 1989 viedlo k posunu prospektívneho veku staroby nad 64 rokov s udrzaním tejto hranice do konca 20. storočia. Podľa prognóz by mal prospektívny vek staroby do roku 2060 dosiahnuť 75 rokov (Šprocha et. al. 2022). Vzhľadom na výrazný medicínsky pokrok a zlepšujúcu sa zdravotnú starostlivosť sa očakávaná dĺžka života pri narodení zvýšila priemerne o 10 rokov. Zároveň sa prirodzene očakáva, že sa seniori na dôchodku budú postupne dožívať vyššieho veku. Takúto tendenciu naznačujú aj štatistické údaje a každoročný nárast strednej dĺžky života, ktoré v podmienkach Slovenskej republiky zobrazuje graf č. 2.



Graf č. 2 Stredná dĺžka života v Slovenskej republike v rokoch 2018-2023

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov zo Štatistického úradu SR (2024)

Grafické zobrazenie vývoja priemernej strednej dĺžky života mužov a žien v Slovenskej republike potvrdzuje, že sa seniori nikdy predtým nedožívali takého vysokého veku ako súčasné starnúce generácie. Zvyšujúce sa hodnoty strednej dĺžky života pri narodení sa prejavovali aj

kontinuálnym zlepšovaním úmrtnostných pomerov od začiatku 90. rokov. K výraznému prepadu tohto ukazovateľa však došlo v roku 2021 vplyvom jednej z najväčších epidemiologických kríz - pandémie Covid-19. Prudký nárast vážnych stavov, preťaženie zdravotného systému a negatívny vplyv na chorobnosť spôsobil zhoršenie úmrtnostných pomerov najmä v seniorskom veku. U mužov došlo v prvom roku krízového obdobia pandémie k poklesu veku o viac ako rok, v druhom o 1,5 roka. U žien došlo v rámci strednej dĺžky života v prvom roku pandémie k poklesu o 0,8 roka a v nasledujúcom roku rovnako ako u mužov, teda o 1,5 roka. Šprocha et. al. (2022) uvádza, že dvojročné obdobie pandémie Covid-19 malo výrazný dopad na populačný vývoj Slovenska, pričom sa priemerná dĺžka života pri narodení znížila takmer o 3,2 roka u mužov a o viac než 3,7 roka u žien. K poklesu a zhoršeniu postupne dochádzalo v celom vekovom spektre s výnimkou mladších vekových kategórií. Pandémia však významne zasiahla aj ďalšie demografické udalosti ako sobášnosť, rozvodovosť, plodnosť a migráciu a ovplyvnila tak celý populačný vývoj Slovenska.

2 Strieborná ekonomika v Slovenskej republike

Starnutie populácie je často vnímané predovšetkým v súvislosti s jeho dlhodobými ekonomickými dôsledkami, najmä z hľadiska udržateľnosti verejných systémov sociálneho zabezpečenia, zdravotnej starostlivosti a dopadov na trh práce. Diskusia sa primárne sústreďuje na výzvy spojené s rastúcim zaťažením produktívnej populácie a zmenami v štruktúre pracovnej sily, pričom menšia pozornosť sa venuje širším socioekonomickým aspektom, akými sú transformácia spotrebiteľských vzorcov staršej populácie a potenciál pre ďalší rozvoj. V kontexte populačného starnutia vzniká priestor na predefinovanie úloh a možností starších vekových skupín, pričom ich aktívne zapojenie a zohľadnenie špecifických potrieb môže prispieť k posilneniu sociálnej kohézie a udržateľnosti ekonomických procesov (Páleník 2012).

V kontexte úvah o perspektívach hospodárskeho rozvoja aj Európska Komisia poukazuje na starnutie populácie nielen ako na výzvu, ale aj ako potenciál na posilnenie konkurencieschopnosti európskej ekonomiky. Tento prístup predpokladá efektívne využitie príležitostí, ktoré prinášajú demografické zmeny, najmä v podobe trhov orientovaných na špecifické potreby starnúcej populácie. Súčasťou strategického prístupu by mala byť podpora ekonomických aktérov pri začleňovaní aspektov starnutia do inovačných procesov a dlhodobých rozvojových stratégií naprieč rôznymi odvetvami hospodárstva (Zelená kniha o starnutí 2021).

V dôsledku populačného starnutia tak dochádza k formovaniu novej spoločenskej štruktúry, teda striebornej generácie, ktorej rastúci význam z hľadiska zastúpenia v populácii

poukazuje na potrebu adekvátnej adaptácie sociálnych a ekonomických rámcov. Snahu transformácie demografického vývoja do hospodárskej činnosti krajín reprezentuje strieborná ekonomika. Ide o koncept, ktorý spočíva v aktívnom vytváraní pracovných miest a príležitostí na trhu práce ako katalyzátor trvalo udržateľného hospodárskeho rozvoja. Hillbert et. al. (In: Sotáková 2022) vymedzujú striebornú ekonomiku ako očakávaný efekt pri vytváraní nového zloženia populácie a jej zmenách spotrebiteľského správania ako následok priaznivej sociálno-ekonomickej situácie. Strieborná ekonomika teda predstavuje prístup transformujúci nepriaznivú dynamiku demografických zmien na zdroj hospodárskeho rastu adaptáciou na meniace sa spoločenské podmienky.

Vzhľadom na rastúci podiel starších v celkovej štruktúre obyvateľstva dochádza k zmenám aj v rámci hospodárskej štruktúry a spotrebiteľských tendencií obyvateľstva. V súlade s týmto meniacim sa zložením obyvateľstva musia tak podniky prispôbiť produkciu zodpovedajúcu špecifikám staršej generácie. Podľa tradičnej ekonomickej kategorizácie obyvateľstvo podľa veku členíme na predproduktívne, produktívne a poproduktívne. Na základe projekcie vekového zastúpenia striebornej generácie ju Páleník (In: Sotáková 2022) z hľadiska veku člení do kategórií na starnúcu generáciu (50-64), staršiu generáciu seniorov (65-79) a najstaršiu generáciu (80+). Z hľadiska vekovej štruktúry teda ide o všetkých obyvateľov vo veku nad 50 rokov.

Formulovanie sociálnych politík v jednotlivých krajinách čoraz viac reflektuje ekonomické postavenie staršej populácie a riziko finančnej neistoty v domácnostiach seniorov. Tieto domácnosti čelia obmedzeným možnostiam kompenzácie príjmových výpadkov z dôvodu odchodu zo zamestnania, pričom s ukončením pracovnej aktivity sa znižuje aj ich schopnosť sporiť a získavať majetok (Dováľová 2011). V reakcii na tento demografický a ekonomický vývoj začali členské štáty Európskej únie implementovať opatrenia zamerané na predlžovanie pracovnej aktivity starších osôb a zmiernenie trendu predčasného odchodu do dôchodku. Právna úprava v podmienkach Slovenskej republiky umožňuje súbežné poberanie starobného dôchodku s aktívnou účasťou dôchodcov na pracovnom trhu. Údaje správy Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR za rok 2023 potvrdzujú každoročne rastúcu participáciu seniorov na pracovnom trhu (Tabuľka č. 1).

Tabuľka č. 1 Percentuálna miera ekonomickej aktivity obyvateľov nad 50 rokov

Veková skupina	Spolu		Muži		Ženy	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
50-54	88,7	88,6	89,8	89,7	87,6	87,5
55-59	85,2	85,6	85,3	85,6	85,2	85,6
60-64	48,7	52,6	53,2	59,1	44,6	46,8
65-89	4,9	5,5	6,3	7,2	4,0	4,3

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe údajov MPSVR SR (2024)

Z hľadiska projekcie ekonomicky aktívneho obyvateľstva, miera zamestnanosti osôb vo veku 65 – 89 rokov v roku 2023 vzrástla na 5,5% z úrovne 4,9% pracujúcich dôchodcov a medziročne vzrástol aj počet ekonomicky aktívnych obyvateľov vo vyšších vekových kategóriách. Vývoj štruktúry ekonomicky aktívnych obyvateľov podľa vekových skupín však poukazuje na pokračovanie starnutia pracovnej sily v Slovenskej republike (MPSVR 2023).

Podpora participácie starších osôb na trhu práce si vyžaduje adaptáciu pracovných podmienok s ohľadom na ich špecifické potreby a zdravotný stav, rozšírenie prístupu k celoživotnému vzdelávaniu ako možnosť na udržiavanie a obnovu kvalifikácie, ako aj dostupnosť sociálnych mechanizmov s cieľom vytvorenia efektívnych stimulov pre predĺženie pracovného života. Zvyšovanie pracovných príležitostí pre starších zamestnancov aktívnym zapojením do spoločenského života sa stalo jednou z priorít stratégie aktívneho starnutia, na ktorej participuje aj Slovenská republika. Sledovanie a analýza demografických zmien vo vekovej štruktúre obyvateľstva sú kľúčovým prvkom tejto stratégie.

Jedným z možných nástrojov na zmiernenie nepriaznivých trendov na trhu práce aktívnym zapájaním starších je predlžovanie pracovnej aktivity osôb v poproduktívnom veku. Z ekonomického hľadiska je demografické starnutie spojené s poklesom podielu pracujúcej populácie v dôsledku dosiahnutia zákonom stanoveného dôchodkového veku. Možnosť pokračovania v pracovnej činnosti popri poberaní starobného dôchodku tak nepredstavuje len nástroj podpory aktívneho starnutia, ale zároveň zohráva kľúčovú úlohu v rámci opatrení reagujúcich na demografické výzvy a udržateľnosť sociálnych systémov (Zelená kniha o starnutí 2021).

Záver

Demografické zmeny sú z hľadiska projekcie budúceho vývoja nevyhnutnou súčasťou analýzy verejných politík, ktorá umožňuje lepšie pochopenie trendov ovplyvňujúcich

hospodársku, ale aj sociálnu sféru. Tieto zmeny predstavujú významný faktor pri tvorbe politík a stratégií, ktoré nevyhnutne reflektujú populačné starnutie a s ním spojené zmeny v štruktúre pracovnej sily, výzvy v oblasti zdravia a sociálneho zabezpečenia, ako aj potrebu prispôsobenia inštitucionálnych a ekonomických procesov. Strieborná generácia, ktorá sa formuje v dôsledku populačného starnutia, môže významne prispieť k sociálnemu a ekonomickému rozvoju, pokiaľ budú adekvátne reflektované jej potreby a možnosti aktívneho zapojenia. Využitím skúseností, odbornosti a kúpyschopnosti tejto skupiny je možné podporiť inovatívne riešenia v oblasti trhu práce, sociálnych služieb či ekonomiky, čím sa posilní jej úloha ako dôležitého aktéra v spoločnosti.

Nevyhnutným nástrojom riešenia populačného starnutia, zabezpečenia stability a udržateľného rastu ekonomiky je predlžovanie pracovného života starnúcej populácie. Slovenská legislatíva umožňuje súbežné čerpanie starobného dôchodku popri práci, čo vytvára príležitosť pre starších pracovníkov, aby aj naďalej aktívne participovali na pracovnom trhu pri súbežnom poberaní dávky starobného dôchodku. Tento prístup predstavuje efektívny mechanizmus na zmiernenie rastúceho tlaku na produktívnu pracovnú silu a zároveň prispieva k zmierneniu ekonomického zaťaženia aktívnej populácie.

Napriek tomu, že štatistické výstupy vývoja štruktúry ekonomicky aktívnych obyvateľov potvrdzujú kontinuálne starnutie pracovnej sily v Slovenskej republike, je nevyhnutné pokračovať v tvorbe politík a opatrení, ktoré podporujú dlhodobú udržateľnosť zamestnanosti starších osôb. Kľúčovým krokom je zlepšenie pracovných podmienok, poskytovanie celoživotného vzdelávania a adaptácia pracovného prostredia na špecifické potreby tejto vekovej skupiny. Strieborná generácia teda predstavuje pre tvorcov verejných politík významný potenciál na vytváranie nových foriem produktivity, odbornosti a spoločenskej angažovanosti.

Zoznam bibliografických odkazov

DOVÁĽOVÁ, Gabriela. *STRIEBORNÁ EKONOMIKA V DOMÁCEJ A SVETOVEJ LITERATÚRE* [online]. Bratislava, 2011 [cit. 2025-2-5]. ISSN 1337 -5598. Dostupné na: <https://ekonom.sav.sk/uploads/journals/WP%2034.pdf>

EUROSTAT. *Life expectancy by age, sex and NUTS 2 region* [online]. 2024 [cit. 2025-1-22]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/demo_r_mlifexp/default/table?lang=en&category=demo.demomreg

MIHALČOVÁ, Bohuslava, Miroslava BARKÓCIOVÁ a Barbora GONTKOVIČOVÁ. MEGATREND 2020-2030 - STARNUTIE POPULÁCIE A NIEKTORÉ JEHO DÔSLEDKY. *Manažment v teórii a praxi* [online]. 2022, **18**(1) [cit. 2025-1-16]. ISSN 1336-7137. Dostupné na: <https://mtp.euke.sk/wp-content/uploads/2022/04/MTP-1-2022.pdf#page=4>

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY. *Národný program aktívneho starnutia na roky 2021-2030* [online]. 2021, s. 1-44, [cit. 2025-1-20]. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/files/sk/ministerstvo/rada-vlady-slovenskej-republiky-prava-seniorov-prisposobovanie-verejnych-politik-procesu-starnutia-populacie/narodny-program-aktivneho-starnutia-roky-2014-2020/narodny-program-aktivneho-starnutia-roky-2021-2030.pdf>

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY. Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2023 [online]. 2024, [cit. 2025-1-16]. Dostupné na: https://www.employment.gov.sk/files/slovensky/ministerstvo/analyticke-centrum/2024/sprava_sossr_2023_pub.pdf

PÁLENÍK, Viliam. *Strieborná ekonomika v slovenskom, európskom a svetovom kontexte* [online]. Bratislava: Ekonomický ústav Slovenskej akadémie vied, 2012 [cit. 2025-2-6]. ISBN 978-807144-205-9.

RADA EURÓPSKEJ KOMISIE. *Zelená kniha o starnutí: Podpora medzigeneračnej solidarity a zodpovednosti*. 2021, [online]. s. 1-25. [cit. 2025-1-17]. Dostupné na: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5827-2021-INIT/sk/pdf>>

SOTÁKOVÁ, Kamila. DEMOGRAFICKÁ ZMENA NA SLOVENSKU A JEJ VPLYV NA STRIEBORNÚ EKONOMIKU. *MANAŽMENT V TEÓRII A PRAXI* [online]. 2022, **18**(1) [cit. 2025-2-5]. ISSN 1336-7137. Dostupné na: <<https://mtp.euke.sk/wp-content/uploads/2022/04/MTP-1-2022.pdf#page=4>>

ŠPROCHA, Branislav, Branislav BLEHA, Viera PILINSKÁ a Boris VAŇO. *Populačný vývoj Slovenska v prierezo- a kohortnom pohľade* [online]. Bratislava: INFOSTAT – Inštitút informatiky a štatistiky Výskumné demografické centrum, 2022 [cit. 2025-1-31]. ISBN 978-80-89398-47-8. Dostupné na: http://www.infostat.sk/vdc/pdf/2022/Populacny_vyvoj_Slovenska_prierezovy_kohortny_2000-2021.pdf

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. *Indikátory aktívneho starnutia populácie* [online]. 2023, [cit. 2025-1-16]. Dostupné na: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/themes/living/ageing/Metaudaje!/ut/p/z1/lZJNb4QgEIZ_EiMfikdku0iWuCribrk0nhqTdtD099furu9mHa0cCI8D_OGGRLJmcTL9Dk_Tx_z22V>

6SefHmD-

NrpVVlSkwxZCBbRofRtmxY8_J6Qp0hb0BUhSQAB8ARg_eZCQi1wd697VRNS8cgHRGg
FV16MuOMVDs6q_Whz-Wgm0-EhDzab70TR1kAiowpnQZr_g2HwH-

l39ZX2zzESDi33siEW3x9wSgAMAd2PuWqpIbveuPe7CDptK7nAL8vIANyVrMRYZf2rQIe
dA6AWLYibFh7QNfe0GQ99dwW2eYbdpfz744_A!!/dz/d5/L2dJQSEvUUt3QS80TmxFL1o2
X1ZMUDhCQjFBME82MTAwQVI1TDVCTDYzMEUz/>

ZACCAGNI, Sarah, Anna MUNK SIGSGAARD, Karsten VRANGBAEK a Laura
PIRHONEN NOERMARK. Who continues to work after retirement age? *BMC Public
Health* [online]. 2024, **24**(1) [cit. 2025-1-11]. ISSN 14712458.

Kontaktná adresa

Mgr. Bc. Kristína Demčaková Mihaľová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra sociálnych štúdií, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 01 Košice

Slovenská republika

email: kristina.mihalova@student.upjs.sk

E-GOVERNMENT V EURÓPSKEJ ÚNII: KĽÚČOVÉ FAKTORY A ICH VPLYV NA ADOPCIU SLUŽIEB

E-GOVERNMENT IN THE EUROPEAN UNION: KEY FACTORS AND THEIR IMPACT ON SERVICE ADOPTION

Veronika CHYLÁKOVÁ

Abstract

The paper analysis the factors determining the adoption rate of e-government services in the member states of the European union, with focus on the impact of digital skills, transparency, service availability, and the level of user support. Through cluster analysis, countries were clasified into two group based on their level of digital public service adoption, while regression analysis identified key predictors influenening the use of these services. The results demonstrated a significant positive effect of digital skills and the availability of digital services on their utilization, whereas transparency and user support did not prove to be statistically significant factors. The findings highlight the existence of regional disparities in the implementation of e-government solutions, with insufficient digital literacy emerging as a major barrier to the adoption of digital public administration services. The paper provides recommendations for policy makers to foster digital inclusion end enhance the effectiveness of e-government strategies.

Key words: e-government, digital skills, transparency, cluter analysis, digital inclusion

Úvod

S rastúcou digitalizáciou zasiahla transformácia aj verejné služby, pričom adaptácia e-governmentu sa v poslednej dekáde stala kľúčovou témou výskumov. Mieru využívania digitálnych verejných služieb analyzoval vo svojich prácach aj Warf (2014), pričom poukazuje na výrazné rozdiely medzi jednotlivými krajinami Ázie. (Warf, 2014). Tieto rozdiely sú však badateľné aj v prípade krajín Európy. (Warf, 2018) K rovnakému záveru vo svojich prácach dospeli aj autori ako Yera a kol. (2020), Das a kol. (2009) a Basu (2004). Poslední dvaja autori, respektíve autorské kolektívy sa venovali aj príčinám uvedených rozdielov. Avšak ako významné sa preukázali rôzne faktory. Basu (2004) pokladá za kľúčovú úroveň infraštruktúry

a právneho rámca, čím odôvodňuje vyššiu mieru využívania e-governmentu v rozvinutých krajinách. (Basu, 2004) Na druhú stranu Das a kol. (2009) poukazujú na významný vplyv dôvery na využívanie e-governmentu.

1 Teoretické východiská

Priamy a významný vplyv na adaptáciu a využívanie digitálnych verejných služieb má aj digitálna priepasť. Toto tvrdenie podporujú výskumy Masa'deh, a kol. (2023) a Kumaru a kol. (2023), pričom druhý uvedený kolektív autorov pokladá digitálnu priepasť za príčinu neoptimálnej implementácie digitálnych služieb najmä v prípade rozvojových krajín. (Kumaru, et al., 2023) Uvedené tvrdenie je však aplikovateľné aj na rozvinuté krajiny, čo vo svojom výskume potvrdzujú Patergiannaki a kol. (2024). Jedným zo spôsobov vplyvu digitálnej priepasti na oblasť e-governmentu je nedostatočná infraštruktúra. (Khan, et al., 2021; Samsor, 2020; Bélanger, et al., 2006) Významnými sú aj digitálne zručnosti, respektíve digitálna gramotnosť. (Wadesango, et al., 2023) Dodel a kol. (2018) pokladajú práve tento faktor za kľúčový pre adaptáciu e-governmentu, pričom k rovnakému záveru dospeli aj Abdulkareem a kol. (2020) a Monko a kol. (2023). Štofková a kol. (2022) poukazujú na skutočnosť, že digitálne zručnosti v niektorých vekových skupinách obyvateľstva sú výrazne pod priemerom, čo im zabraňuje vo využívaní služieb e-governmentu. Význam digitálnych zručností pre danú oblasť podporujú aj Lopes a kol. (2019), Nawatfeh (2018) a Rodriguez-Hevia a kol. (2020). Naopak Ebberts a kol. (2016) a Sabani a kol. (2023) prikladajú digitálnym schopnostiam najmenší význam v porovnaní s ďalšími faktormi.

Značná časť autorov sa vo svojich výskumoch venuje aj dôvere obyvateľstva voči službám e-governmentu. Medzi nich patria Yang a kol. (2020) alebo Li (2021), ktorý poukazuje na skutočnosť, že časť obyvateľstva nevyužíva digitálne verejné služby z dôvodu nedôvery. Twizeyimana a kol. (2019) pokladajú dôveru za kľúčový faktor akceptácie e-governmentu. Môžeme teda povedať, že posilňovanie dôvery občanov vedie k vyššej miere adaptácie. (Alkraiiji, 2020; Alzahrani, et al., 2016; Shahzad, et al., 2024) Za týmto účelom je podľa Carlo Bertol a kol. (2012) potrebné zvyšovať transparentnosť jednotlivých procesov a využívania osobných údajov občanov. Práve riziko zneužitia citlivých údajov bez vedomia občanov je významným determinantom dôvery, a teda využívania daných služieb občanmi. (Carlo Bertol, et al., 2012; Muhammad, et al., 2023) Podľa Sabani a kol. (2023) však nie je významnou len transparentnosť ale aj očakávané úsilie ktoré občania musia vynaložiť, pričom Ahmand a kol. (2014) poukazujú na značný význam jednoduchosti využívania e-governmentu na mieru jeho adaptácie. Shahzad a kol. (2024) taktiež upozorňujú na nedostatok podpory pre obyvateľov,

respektíve jej kvalitu, ktorá je podľa Khatib a kol. (2019) kľúčová pre akceptáciu e-governmentu obyvateľmi. Jednoduchosť využívania digitálnych verejných služieb považujú za významný prediktor aj Vankatesh a kol. (2003) a Cho a kol. (2019). Posledný uvedený autorský kolektív zdôrazňuje vplyv spoľahlivosti daných služieb. Ďalšími významnými faktormi sú kvalita poskytovaných služieb, a ich efektívnosť. (Manoharon, a kol., 2020; Nawafleh, 2018; Mensah, 2019)

2 Metodológia

Cieľom príspevku je preskúmať faktory vplývajúce na mieru adaptácie služieb e-governmentu v členských krajinách Európskej únie. Za účelom naplnenia uvedeného cieľa boli na základe doterajšieho výskumu v danej oblasti formulované nasledujúce hypotézy:

H1: Miera adaptácie e-governmentu medzi členskými krajinami Európskej únie je odlišná.

H2: Významnými prediktormi miery adaptácie e-governmentu sú digitálne zručnosti, transparentnosť poskytovaných služieb a používateľská podpora.

H3: Podiel služieb dostupných prostredníctvom online platforiem nie je významným prediktorom miery adaptácie e-governmentu.

Za účelom výskumu definovanej oblasti využívame nasledujúce premenné pochádzajúce z indexu DESI a databázy Eurostat:

- E-gov – Využívanie služieb elektornickej verejnej správy jednotlivcami prostredníctvom webu,
- Zručnosti– Jednotlivci disponujúcimi aspoň základnými digitálnymi zručnosťami,
- Podpora– Podpora používateľov,
- Dostupnosť – Digitálne verejné služby pre obyvateľov,
- Transp - Transparentnosť poskytovania služieb, dizajnu a osobných údajov.

Prvé dve z uvedených premenných sú v percentuálnom vyjadrení, pričom kvantifikujú podiel jednotlivcov, ktorí využívali služby e-governmentu, respektíve disponovali aspoň základnými digitálnymi zručnosťami. Premenné podpora, dostupnosť a transp pochádzajú z indexu DESI, vzhľadom na čo sú vyjadrené v podobe skóre. Premenná podpora predstavuje rozsah v akom sú online podpora, funkcie pomoci a spätnej väzby k dispozícii používateľom e-governmentu. V prípade premennej dostupnosť sa jedná o vyjadrenie podielu kľúčových verejných služieb poskytovaných obyvateľom, ktoré je možné vykonať online. Poslednou

premennou je transp, ktorá predstavuje mieru transparentnosti procesov služieb a možnosti používateľov spravovať svoje osobné údaje. (European Commission, 2024)

Na základe uvedených premenných bola za účelom testovania hypotézy využitá zhluková analýza pričom išlo o hierarchické aglomeratívne zhlukovanie založené na Wardovej metóde s použitím euklidovskej vzdialenosti. V prípade ďalších dvoch hypotéz, H2 a H3, bol aplikovaný nasledujúci regresný model

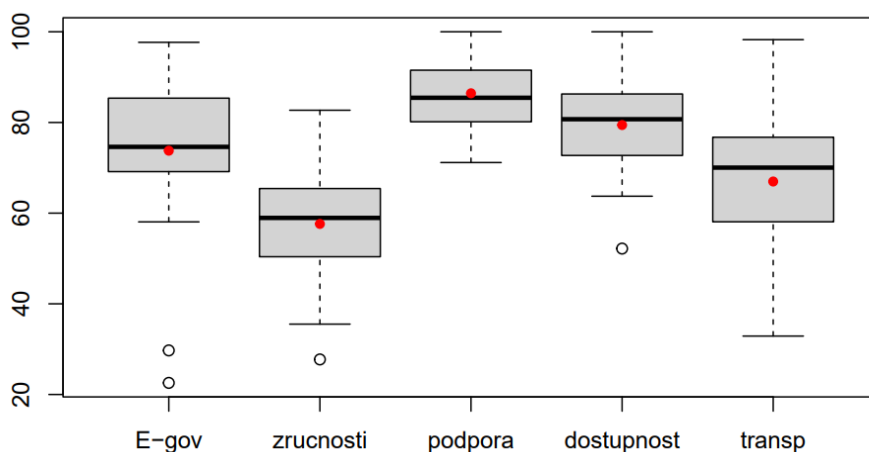
$$E\text{-}gov_i = \alpha + \beta_1 * Zručnosti_i + \beta_2 * Podpora_i + \beta_3 * Dostupnosť_i + \beta_4 * Transp_i + \epsilon_i,$$

kde je závislá premenná: E-gov

nezávislé premenné: Zručnosti, Podpora, Dostupnosť, Transp.

3 Výsledky

Graf č.1 prezentuje štatistické charakteristiky sledovaných premenných za rok 2023 pre Európsku úniu ako celok. V prípade takmer všetkých ukazovateľov sa priemer nachádza mierne pod úrovňou mediánu, čo poukazuje na skutočnosť, že väčšina krajín sa približuje k hornej hranici, avšak nachádzajú sa tu aj krajiny, ktoré v daných oblastiach dosahujú pomerne nízku úroveň.

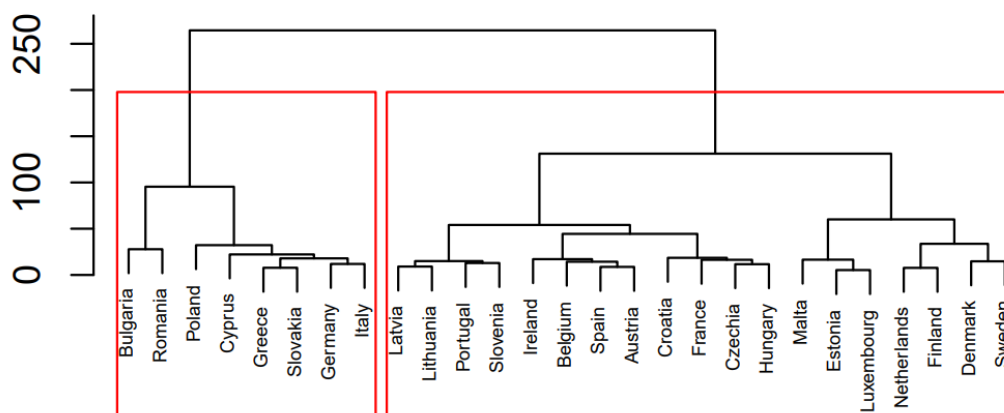


Graf č. 1: Vizualizácia štatistických charakteristík vybraných premenných

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurostat.

Variabilitu medzi krajinami Európskej únie v jednotlivých oblastiach podporuje aj existencia outlierov, pričom v prípade využívania služieb e-governmentu sú zaostávajúcimi krajinami Bulharsko a Rumunsko, kde tieto služby využíva len 29,72 %, respektíve 22,56 % obyvateľov. Rumunsko dosahovalo najslabšie hodnoty aj v prípade oblasti digitálnych

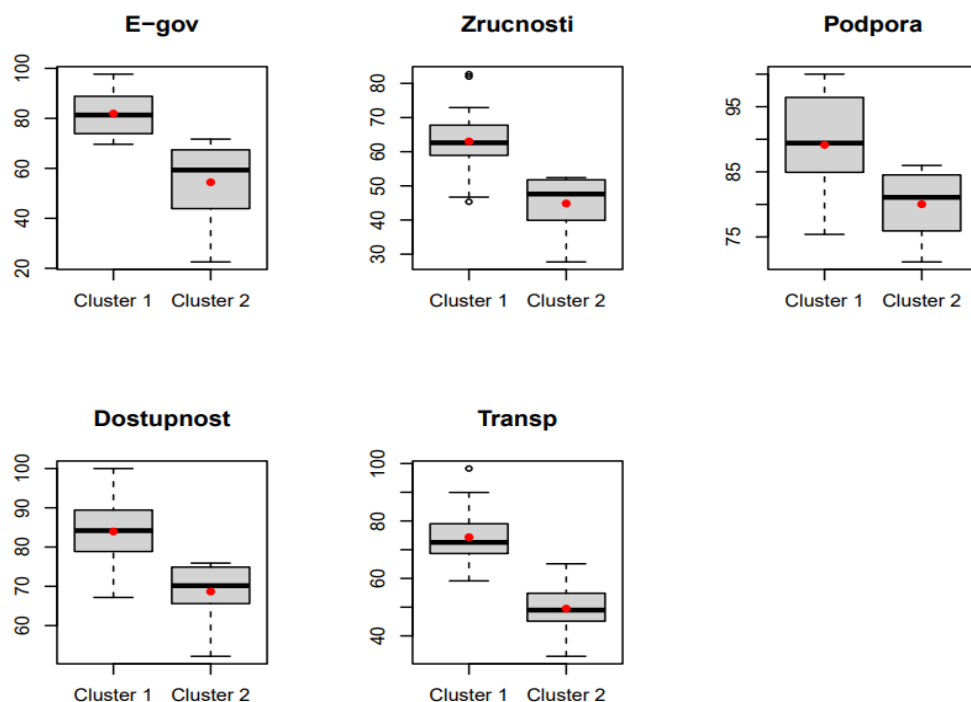
zručností a podiele administratívnych služieb, ktoré sú pre obyvateľov dostupné online. Dané výsledky Rumunska sa odrazili aj na jeho zaradení do klastra 2 v zhlukovej analýze.



Graf č. 2: Rozdelenie krajín do zhlukov na základe vybraných premenných

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurostat

Krajiny boli prostredníctvom aglomeratívneho zhlukovania rozdelené na dva zhluky, a teda zhluk 1 a zhluk 2. Väčšia časť krajín sa zahrnila do zhluku 1, pričom medzi tieto krajiny patrili severozápadné krajiny ako Švédsko, Dánsko, Fínsko ale aj Holandsko a Luxembursko. K týmto krajinám sa taktiež zaradila dve krajiny Vyšehradskej štvorky (V4), ktorými boli Maďarsko a Česká republika. Naopak Slovensko a Poľsko sa spolu s ďalšími krajinami ako Bulharsko a Rumunsko zaradili do zhluku 2, ktorý vo všeobecnosti dosahoval nižšiu úroveň v nami sledovanej oblasti. Do uvedeného zhluku sa zaradili aj krajiny Južnej Európy (Cyprus, Grécko, Taliansko) a Západnej Európy (Nemecko, Taliansko). Výsledky zhlukovej analýzy jednoznačne potvrdzujú prítomnosť geografických rozdielov medzi krajinami Európskej únie. Zhluk 2 taktiež potvrdzuje existenciu krajín, ktoré v oblasti služieb e-governmentu a digitálnych zručností zaostávajú za väčšinou Európskej únie. Najhomogénnejšia situácia je v oblasti používateľskej podpory kde je rozdiel medzi jednotlivými zhlukmi len na úrovni 9 bodov skóre.



Graf č. 3: Komparácia úrovne premenných v jednotlivých zhlukoch

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurostat

Na druhú stranu výrazný rozdiel je prítomný najmä v prípade úrovne využívania služieb e-governmentu. Podiel využívania služieb e-governmentu občanmi v zhluku 1 bol 81,9 % a v prípade zhluku 2 len 54,4 %. Značný rozdiel medzi danými zhlukmi je prítomný aj v prípade transparentnosti poskytovania služieb kde je rozdiel v skóre na úrovni 24,8 bodov, čo môže naznačovať nedostatočnú transparentnosť e-governmentu v krajinách ako Rumunsko, Bulharsko, Poľsko ale aj Slovensko. Spomínaný nedostatok môže následne značne vplývať na využívanie e-governmentu v krajinách zhluku 2, čo potvrdzuje aj strede silná pozitívna korelácia medzi využívaním e-governmentu a transparentnosťou poskytovania služieb.

Tabuľka č. 1: Korelačná matica premenných

	E-gov	Zručnosti	Podpora	Dostupnosť	Transp.
E-gov	1,0000				
Zručnosti	0,8655	1,0000			
Podpora	0.5446	0.5518	1,0000		
Dostupnosť	0.7586	0.6352	0.7433	1,0000	
Transp.	0.6302	0.549	0.74046	0.7952	1,0000

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurostat

Významne silnejší vzťah sa však prejavil v prípade podielu služieb, ktoré občania môžu vykonať prostredníctvom online platformy. V tomto prípade môžeme na základe vysokého korelačného koeficientu hovoriť o silnej pozitívnej korelácii. Najvýznamnejší vzťah sa však prejavil v prípade digitálnych zručností, čo indikuje, že práve táto dimenzia má rozhodujúci vplyv na využívanie e-governmentu v členských štátoch Európskej únie. Uvedené výsledky vytvárajú východisko pre aplikáciu regresnej analýzy s cieľom určenia intenzity vplyvu premenných na mieru využívania služieb e-governmentu. Vzhľadom na nízku p-hodnotu môžeme náš model považovať za štatisticky významný, pričom premenné v ňom obsiahnuté vysvetľujú 83,43 % variability závislej premennej, a teda miery využívania e-governmentu.

Tabuľka č. 1: Výsledky regresnej analýzy

Premenná	Regresný koeficient (p-hodnota)	VIF
Intercept	-6,4655 (0,719)	
Zručnosti	0.9276 (7,46E-06)	1,7222
Podpora	-0,3716 (0,2178)	2,4687
Dostupnosť	0,6946 (0.0174)	3,6862
Transp.	0,0557 (0,7527)	2,9595
R Square	0,8343 (2,63E-08)	

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa Eurostat

Výsledky regresnej analýzy preukázali, že najvýznamnejšie vplyvajú na úroveň využívania e-governmentu digitálne zručnosti obyvateľov. Štatisticky významným je aj podiel služieb, ktorý je dostupný prostredníctvom digitálnych platforiem, pričom vyššia dostupnosť pozitívne vplyva na mieru využívania e-governmentu. Na druhú stranu miera používateľskej podpory a transparentnosť služieb sa na základe regresného modelu neprejavili ako štatisticky významné, napriek stredne silnej korelácii s využívaním e-governmentu. Príčinou daných výsledkov môže byť prítomnosť multikolinearity, avšak vzhľadom na hodnoty VIF je multikolinearity v prípade všetkých premenných len mierna. Môžeme teda povedať, že vplyv používateľskej podpory a transparentnosti služieb na využívanie e-governmentu je sprostredkovaný ďalšou premennou, a teda je nepriamy.

Záver

Cieľom príspevku bolo preskúmať faktory vplyvajúce na mieru adaptácie služieb e-governmentu v členských krajinách Európskej únie. Výsledky zhlukovej analýzy poukazujú na výrazne rozdiely medzi krajinami EÚ v oblasti využívania e-governmentu v súvislosti

s oblastami ako používateľská podpora, digitálne zručnosti, transparentnosť a podiel dostupných digitálnych služieb pre občanov, čo potvrdzuje našu prvú hypotézu H1. Zo všetkých sledovaných oblastí bol najvýraznejší rozdiel zaznamenaný práve v miere využívania digitálnych verejných služieb, pričom medzi zaostávajúce krajiny patrilo aj Slovensko.

Najvýraznejší vplyv na mieru využívania mala úroveň digitálnych zručností, čo sa zhoduje s výsledkami autorov Wadesango a kol. (2023), Dodel a kol. (2018), Abdulkareem a kol. (2020), avšak oponuje výsledkom Ebbers a kol. (2016) a Sabani a kol. (2023). Významným faktorom je v krajinách Európskej únie aj podiel služieb, ktoré sú dostupné prostredníctvom online platforiem. Na druhú stranu štatisticky nevýznamnou je miera transparentnosti a používateľskej podpory, čo oponuje výsledkom autorov ako Carlo a kol. (2012), Muhammad a kol. (2023), Sabani a kol. (2023). Na základe uvedených výsledkov môžeme hypotézu H2 prijať len pre oblasť digitálnych zručností. Taktiež nemôžeme potvrdiť ani hypotézu H3, týkajúcu sa podielu služieb dostupných online. Na základe našich výsledkov by sa krajiny za účelom zvyšovania miery adaptácie e-governmentu mali zamerať najmä na zvyšovanie úrovne digitálnych zručností svojich obyvateľov, ktorých nízka úroveň predstavuje bariéru vo využívaní digitálnych verejných služieb.

Náš výskum vychádza z údajov DESI a Eurostatu, čo môže spôsobovať nepresnosti dát v prípade niektorých krajín. Limitujúcimi sú aj odlišné jednotky premenných. Transparency, support a services sú vyjadrené ako skóre, zatiaľ čo ďalšie premenné sú v percentuálnom vyjadrení. Na úroveň využívania e-governmentu vplyvajú aj ďalšie premenné, ktoré neboli zahrnuté v našom regresnom modeli. Nasledujúci výskum by sa mal zamerať na doplnenie ďalších oblastí, ktoré môžu ovplyvňovať adaptáciu e-governmentu medzi obyvateľmi Európskej únie. Náš analýza sledovala EÚ ako celok, no vzhľadom na geografické rozdiely je potrebný podrobnejší výskum na úrovni jednotlivých krajín pre presnejšiu identifikáciu bariér adaptácie e-governmentu.

Zoznam bibliografických odkazov

- ABDULKAREEM, A. K., et al. 2020. Digital Literacy and the Performance of E-Government: Evaluating the Moderating Role of Gender As a Demographic Factor. In: Asia Proceedings of Social Science. Roč. 6, č.2, s. 112-116. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.31580/apss.v6i2.1306>
- AHMAD, M. O. 2014. Factors affecting e-government adoption in Pakistan: A citizens' perspective. In: *Transforming Government: People, Process and Policy*. Roč.7. č.2. ISSN 1750-6166.

- ALKRAIJI, A. I. 2020. Citizen Satisfaction With Mandatory E-Government Services: A Conceptual Framework and an Empirical Validation. In: *IEEE Access*. Roč.8. [online]. Dostupné z: doi: 10.1109/ACCESS.2020.3004541
- ALZAHIRANI, L., et al. 2016. Analysing the critical factors influencing trust in e-government adoption from citizens' perspective: a systematic review and a conceptual framework. In: *International Business Review*. Roč.26, č.1, s.164-175. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.ibusrev.2016.06.004>
- BASU, S. 2004. E-government and developing countries: an overview. In: *International Review of Law, Computers & Technology*. Roč.18, č.1, s.109-132. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/13600860410001674779>
- BÉLANGER, F., et al. 2006 The impact of digital divide on e-government use. In: *Communications of the ACM*. Roč.52, č.4, s.132-135. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1145/1498765.149880>
- CARLO BERTOT, J., et al. 2012. Promoting transparency and accountability through ICTs, social media and collaborative e-government. In: *Transforming Government: People, Process and Policy*. Roč.6, č.1. ISSN 1750-6166.
- DAS, J., et al. 2009. Global E-Government and the Role of Trust: A Cross Country Analysis. In: *Electronic Government Research*. Roč. 5, č.1. s.1-18. ISSN 1548-3886
- DODEL, M., et al. 2018. Digital inequalities' impact on progressive stages of e-government development. In: *Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*. S. 459-462. ISBN: 978-1-4503-5421-9
- EBBERS, W. E., et al. 2016. Impact of the digital divide on e-government: Expanding from channel choice to channel usage. In: *Government Information Quarterly*. Roč.33, č.4, s.685-692.
- European Commission. 2024. DESI indicators. [online]. Dostupné z: <https://shorturl.at/NhzpQ>
- Eurostat 2024. Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards). [online]. Dostupné z: https://doi.org/10.2908/ISOC_SK_DSKL_I21
- Eurostat. 2024. E-Government activities of individuals via website. [online]. Dostupné z: https://doi.org/10.2908/ISOC_CIEGI_AC
- CHO, S. H., et al. 2019. A study on the factors affecting the continuous use of E-government services-focused on privacy and security concerns. In: *2019 20th IEEE/ACIS International Conference on Software Engineering, Artificial Intelligence, Networking and Parallel/Distributed Computing (SNPD)*. S.351-361. [online]. Dostupné z: doi: 10.1109/SNPD.2019.8935693.

- KHAN, S., et al. 2021. Antecedents of trust in using social media for E-government services: An empirical study in Pakistan. In: *Technology in Society*. Roč.64, 101400. ISSN 0160-791X
- KHATIB, H., et al. 2019. E-Government Systems Success and User Acceptance in Developing Countries: The Role of Perceived Support Quality. In: *Asia Pacific Journal of Information Systems*. Roč.29, č.1, s.1-34. ISSN 2288-5404
- KUMARU, R., et al. 2023. Factors influencing indirect adoption of e-Government services: a qualitative study. In: *Information Systems and e-Business Management*. Roč. 21, s.471-504. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1007/s10257-023-00637-z>
- LI, W. 2021. The role of trust and risk in Citizens's E-Government services adoption: A perspective of the extended UTAUT model. In: *Sustainability*. Roč.13, č.14. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/su13147671>
- MANOHARAN, A. P., et al., 2020. Globalization and worldwide best practices in E-government. In: *International Journal of Public Administration*. Roč.44, č.6, s.465-476. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01900692.2020.1729182>
- MASADEH, R.E., et al., 2023. An empirical study into the effect of the digital divide on the intention to adopt e-government. In: *International Journal of Data and Network Science*. Roč. 7, č.4, s.1581-1594. [online]. Dostupné z: Microsoft Word - ijdns_2023_126
- MENSAH, I. K., et al. 2019. Impact of Government Capacity and E-Government Performance on the Adoption of E-Government Services. In: *International Journal of Public Administration*. Roč.43, č.4, s.303-311. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1628059>
- MONKO, M. A. 2023. The Role of Computer Literacy Familiarity in the Adoption of e-Government by Public Sector Workers in Local Government Authorities: A Case of Kigamboni Municipal Council. In: *European Journal of Theoretical and Applied Sciences*. Roč. 1, č.6, s.776-786. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.59324/ejtas.2023>
- MUHAMMAD, H., et al. 2023. Evaluating a proposed E-government stage model in terms of personal data protection. In: *Applied Science*. Roč.13, č.6. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/app13063913>
- NAWAFLEH, S. 2018. Factors affecting the continued use of e-government websites by citizens: An exploratory study in the Jordanian public sector. In: *Transforming Government: People, Process and Policy*. Roč. 12, č.3-4, s.244-264. ISSN 1750-6166
- PATERGIANNAKI, Z., et al. 2024. E-government quality from the citizen's perspective: the role of perceived factors, demographic variables and the digital divide. In: *International Journal of Public Sector Management*. Roč.37, č.2, s.232-254. ISSN 0951-3558

- RODRIGUEZ-HEVÍA, L. F. 2020. Citizens' Involvement in E-Government in the European Union: The Rising Importance of the Digital Skills. In: *Sustainability*. Roč.12, č.17. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/su12176807>
- SABANI, A., et al. 2023. Factors Affecting Citizen Adoption of E-Government in Developing Countries: An Exploratory Case Study From Indonesia. In: *Journal of Global Information Management*. Roč. 31, č.1, s.1-23. ISSN 1062-7375
- SAMSOR, A.M. 2020. Challenges and Prospects of e-Government implementation in Afghanistan. In: *International Trade, Politics and Development*. Roč.5, č.1, s.51-70. ISSN 2586-3932
- SHAHZAD, K., et al. 2024. Barriers towards Adoption of E-Government Services. In: *Journal of Business and Social Review in Emerging Economies*. Roč.10, č.2, s.142-154. ISSN 2519-0326
- ŠTOFKOVÁ, J., et al. 2022. Digital Skills as a Significant Factor of Human Resources Development. In: *Sustainability*. Roč. 14, č.20. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.3390/su142013117>
- TWIZEYIMANA, J. D., et al. 2019. The public value of E-Government – A literature review. In: *Government Information Quarterly*. Roč. 36, č.2, S. 167-178. ISSN 0740-624X
- VANKATESH, V., et al. 2003. User acceptance of information technology: Toward a unified view. In: *MIS Quarterly*. Roč. 27, č.3, s.425-478.
- WADESANGO, N., et al. 2023. The impacts of E-Procurement on cost reduction: A case of Gweru city council. In: *Multidisciplinary Science Journal*. Roč.5, e2023ss0317. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.31893/multiscience.2023ss0317>
- WARF, B. 2014. Asian geographies of e-government. In: *Eurasian Geography and Economics*. roč.55, č.1, s.94-110. [online]. Dostupné z: <https://shorturl.at/NiJHk>
- WARF, B. 2018. Geographies of e-Government in Europe: European e-Government. In: *E-Planning Research*. Roč.7, č.4, s.61-77. ISSN 2160-9918.
- YANG, R., et al. 2020. Association for Information Systems Risks and Uncertainties in Citizens' Trust and Adoption of E-Government: A Proposed Framework. In: *ACIS 2020 Proceedings*. [online]. Dostupné z: <https://aisel.aisnet.org/acis2020/80>
- YERA, A., et al. 2020. Characterization of e-Government adoption in Europe. In: *PLOS ONE*. Roč. 15, č.4. [online]. Dostupné z: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0231585>

Kontaktná adresa

Ing. Veronika Chyláková

Univerzita Mateja Bela

Katedra financií a účtovníctva, Ekonomická fakulta

Tajovského 10, Banská Bystrica 974 01

Slovensko

veronika.chylakova@umb.sk

MERANIE CHUDOBY A SOCIÁLNEHO VYLÚČENIA V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

MEASURING POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION IN THE CONDITIONS OF THE SLOVAK REPUBLIC

Ivana LEHOTAY PANDOVÁ

Abstract

Measuring poverty and social exclusion is a key aspect of the social policy of the Slovak Republic, as it makes it possible to identify vulnerable groups of the population and formulate the most effective measures to support them. The article focuses on the analysis of methods and indicators used to measure poverty and social exclusion in the Slovak context, based on the methodology of the European Statistical System (EU-SILC).

Key words: *poverty, poverty measurement, social exclusion, Slovak republic*

Úvod

Chudoba a sociálne vylúčenie predstavujú závažné sociálno-ekonomické problémy, ktoré ovplyvňujú kvalitu života jednotlivcov a celkovú stabilitu spoločnosti. Meranie týchto javov je nevyhnutné na efektívne zhodnotenie sociálnej situácie a tvorbu účinných verejných politík. V podmienkach Slovenskej republiky je problematika chudoby a sociálneho vylúčenia skúmaná prostredníctvom viacerých indikátorov, ktoré vychádzajú z metodiky Európskej únie, ako aj z národných štatistických zisťovaní. Článok sa zameriava na analýzu metód a ukazovateľov používaných na meranie chudoby a sociálneho vylúčenia v slovenskom kontexte založených na metodológii EU-SILC.

1 Definícia chudoby a sociálneho vylúčenia

Chudobu možno vo všeobecnosti vnímať ako jeden z najčastejšie diskutovaných sociálnych problémov nielen súčasnosti, ale aj minulosti. Jej chápanie a charakteristiky sa však môžu výrazne líšiť v závislosti od historického, sociálneho, kultúrneho, ale aj iného kontextu. Definovanie chudoby je náročné najmä preto, že ju nie je možné stanoviť len ako ekonomický nedostatok. Je to fenomén, ktorého charakter je mnohorozmerný – zasahuje do sociálnych, kultúrnych, psychologických, ale aj politických oblastí spoločnosti.

Pre spoločnosť je chudoba principiálnym ekonomickým a politickým javom pretože je pôvodcom sociálneho napätia, ktoré môže nepriaznivo vplyvať na politickú a hospodársku stabilitu spoločnosti (Bočáková 2021).

Ondrejko (2004) poukazuje na skutočnosť, že sa vo svete síce dlhodobo vedú odborné diskusie o tom, či je možné vytvoriť objektívnu definíciu chudoby, no zároveň uvádza, že sociálne vedy nie sú kompetentnejšie ako ostatné vedy a nevedecké disciplíny. Napriek tomu je však dôležité, aby bol pojem chudoba zadefinovaný. Správna definícia má slúžiť, ako uvádza Valná (2002), trom cieľom, a to:

1. na identifikáciu chudobnej populácie, ktorá môže mať rôznu štruktúru (vekovú, vzdelanostnú alebo z hľadiska pohlavia, lokalizácie a podobne) a na meranie rozsahu chudoby v konkrétnej spoločnosti;
2. mala by umožniť identifikáciu prostriedkov potrebných na podporu, na ktoré majú chudobní nárok zo strany štátu a určiť ich rozsah (stanovuje rozsah nárokov chudobných voči sociálnemu štátu);
3. z hľadiska porovnávania na medzinárodnej úrovni by mala vytvoriť porovnateľnú bázu na komparáciu rôznych prijatých riešení tohto problému.

Je potrebné zdôrazniť, že hoci chudoba a sociálne vylúčenie sú sociálne fenomény, medzi ktorými jestvuje veľmi úzka súvislosť, nemôžeme ich považovať za totožné. Tieto javy majú tak ako v rovine teoretickej, tak aj v praktickej veľmi významnú pozíciu. Výnimkou, samozrejme, nie je ani ich súčasná pozícia. V čase, keď spoločnosť eviduje narastajúci trend chudoby, zhoršenie životných podmienok, ale možností participácie jednotlivcov či rodín. V otázke definície sociálneho vylúčenia je stav rovnaký ako v prípade chudoby. Ani pre pojem sociálne vylúčenie neexistuje jediná a vo všeobecnosti platná definícia. Sociálne vylúčenie je možné v súčasnosti charakterizovať ako komplexný, multidimenzionálny a dynamický jav, vo všeobecnosti odkazujúci na limitované možnosti jedincov zúčastňovať sa spoločenského diania ekonomicky, ale aj sociálne, kultúrne či politicky (Bohnke 2004). Podľa Touška (2007) je sociálne vylúčenie proces, ktorého výsledkom sú jednotlivci, ale aj skupiny obyvateľov vytlačaní na okraj spoločnosti. Týmto osobám je zároveň obmedzovaný, v niektorých prípadoch absolútne znemožnený prístup k zdrojom, ktoré sú ostatným členom spoločnosti dostupné.

Sociálne vylúčenie, inak nazývané aj exklúzia, je fenomén, odzrkadľujúci nerovnosť jedincov a celých skupín obyvateľstva v spoločnosti. Táto nerovnosť je vyplývajúca z nedostatku príležitostí spolupodieľať sa rovnakou mierou na redistribúcii rôznych zdrojov v spoločnosti pre občanov, ktorí majú záujem participovať na spoločenskom živote. Nerovnosť zároveň vedie

k sociálnej izolácii a oddeleniu sa od zvyšnej časti spoločnosti. Jedinci či skupiny, ktorých nerovnosť postihuje, sú značne oddelení od zvyčajného životného štýlu, ktorý je dostupný pre štandardnú časť populácie. (Mareš 2000).

2 Meranie chudoby a sociálneho vylúčenia

Meranie chudoby a sociálneho vylúčenia je významným prínosom pre sociálnu politiku, ale aj pre strategické rozhodovanie na úrovni národných a medzinárodných inštitúcií. Bez realizácie čo najpresnejšieho a najkomplexnejšieho merania týchto javov nie je možné efektívne identifikovať skupiny najviac zasiahnuté a ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením. Táto identifikácia je považovaná za nevyhnutný prvok v oblasti cieleného zavádzania intervencií zlepšujúcich životné podmienky dotknutých jedincov. Meranie týchto javov poskytuje dôležité dáta pre hodnotenie efektívnosti už existujúcich sociálnych programov a politík, čo umožňuje ich prispôsobenie meniacim sa socioekonomickým podmienkam v danej spoločnosti. Vo všeobecnom kontexte zohráva meranie chudoby a sociálneho vylúčenia dôležitú rolu aj pri porovnaní úrovni chudoby medzi rôznymi krajinami a regiónmi, čo je prospešné k dôkladnejšiemu chápaniu disparít a k formulácii medzinárodných stratégií. Pri meraní chudoby je nevyhnutné uznanie rôznorodosti jej príčin.

Haughton a Khandker (2009) uvádzajú štyri dôvody, prečo merať chudobu:

1. Aby sa na chudobu nezabúdalo v ekonomických a politických programoch.
2. Cielená intervencia - nie je možné pomôcť chudobným bez toho, aby sa vedelo, ktorí to sú, a kde sa nachádzajú.
3. Predvídanie výsledkov politík a projektov zameraných na pomoc chudobným a ich následné zhodnotenie.
4. Hodnotenie účinnosti inštitúcií. Nie je možné určiť, či vláda spĺňa stanovené ciele boja proti chudobe, ak o chudobe nie sú údaje.

Ako vysvetľujú Callan a Nolan (1991), prístup k meraniu chudoby sa odvíja predovšetkým od výberu konceptu chudoby a jej definície. Tak ako je konceptov a definícií chudoby mnoho, rovnako existuje veľké množstvo prístupov ku klasifikácii prístupov jej merania.

Východiskom pre väčšinu meraní chudoby je určenie jej hranice. Táto zvykne špecifikovať príjem nevyhnutný na zabezpečenie základných tovarov a služieb alebo úroveň spotreby jedincov či domácností. Morduch (2005) zdôrazňuje, že určenie chudobných na základe príjmu alebo spotreby pod danou hranicou umožňuje odborníkom identifikovať rozsah chudoby, alokovať zdroje a sledovať účinnosť intervencií zameraných na znižovanie tohto

sociálneho javu. Tento prístup je praktický na určenie rozsahu chudoby, ale nemusí odrážať stav všetkých objektívnych a subjektívnych ukazovateľov. Meranie chudoby zakladajúce sa na príjme môže byť vzhľadom na príjmové rozloženie v spoločnosti alebo vzhľadom na uznaný minimálny štandard dostačujúce, ale nemá absolútnu vypovedajúcu hodnotu pri zisťovaní sociálneho vylúčenia, ktoré je dôsledkom nedostatočných zdrojov (Bánovčinová 2023).

Ako sme už uviedli, nikdy sa nemeria chudoba ako taká, vždy ide iba o meranie určitého aspektu alebo dimenzie. Jedným z dôvodov je, že neexistuje ideálny indikátor chudoby.

Za najčastejšie používané koncepty merania chudoby možno považovať koncepty uvedené v tabuľke 1.

Tabuľka 1: Najčastejšie používané koncepty merania chudoby a ich stručná charakteristika

Absolútny koncept	- založený na určení fixnej hranice chudoby z hľadiska podmienok použitého indikátora a z hľadiska času pre všetkých porovnávaných jedincov (Ravallion 1992), - častejšie je tento koncept využívaný v menej vyspelejších krajinách.
Relatívny koncept	- existuje viacero prístupov, ako možno stanoviť hranicu chudoby, - koncept využívaný najčastejšie vo vyspelých krajinách.
Objektívny koncept	- založený na úsilí vymedziť referenčnú hodnotu príjmu, primeranej spotreby alebo iných ukazovateľov blahobytu, prostredníctvom ktorých si jednotlivec zabezpečí zdravý a aktívny život s aktívnou účasťou na spoločenskom dianí (Morawetz 1977). - referenčná hodnota primeranej spotreby je vo vzťahu k jednotlivcovi stanovená konsenzom odborníkov (Ravallion 1998).

Subjektívny koncept	- považovaný za najkomplikovanejší z konceptov - neexistuje zhoda v otázke analýzy subjektívneho vnímania chudoby v spoločnosti, - vyjadruje, že hranice chudoby sú vnútornými subjektívnymi úsudkami jedincov o tom, čo vnímajú ako prijateľný minimálny životný štandard v spoločnosti (Ravallion 1992).
----------------------------	---

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Želinský (2014)

V tabuľke 1 sú stručne charakterizované najčastejšie používané koncepty merania chudoby. V prípade absolútneho konceptu chudoby je hranica chudoby určená tak, aby reprezentovala identickú kúpnu silu v každom období. Táto hranica sa ale môže odlišovať a spravidla sa aj skutočne líši medzi jednotlivými krajinami, či regiónmi (Želinský 2014). Hranica chudoby je väčšinou stanovovaná ako hodnota príjmu alebo spotreby nutnej na zaistenie minimálneho štandardu vo výžive a iných potrebných tovarov a služieb (Svetová banka 1993). V súvislosti s absolútnym konceptom je jednou z najznámejších metód meranie na základe tzv. koša tovarov. Metóda spočíva v tom, že odborná verejnosť stanoví zoznam minimálnych potrieb pre domácnosti rôznej veľkosti a zloženia.

Hranica chudoby je v tomto prípade vyjadrená výpočtom minimálnych výdavkov na uspokojenie týchto potrieb, nie je vyjadrená priamo vymenovaním nevyhnutných tovarov a služieb. Pri vypočítavaní tejto sumy nákladov je nevyhnutné venovať pozornosť rozdielnosti v nárokoch podľa veku, pohlavia, zdravotného stavu, bývania a iných faktorov. Kritika tejto metódy je založená na argumentoch, že hoci sa metóda prispôbuje zmenám v oblasti cenovej úrovne, neodzrkadľuje ale rast životnej úrovne spoločnosti. Problém môže nastávať aj medzi samotnými odborníkmi, ktorí tento kôš zostavujú a skutočným správaním konzumentov, teda jedincov a domácností (Mareš 1999).

Relatívny koncept poskytuje väčšie množstvo prístupov v stanovení hranice chudoby. Jednou z možností je podľa Hagernaasa a van Peaaga (1985) porovnávať životný štandard jedinca s bežným životným štandardom v spoločnosti, inak tento spôsob možno popísať aj ako stanovenie fixného pomeru medzi úrovňou príjmu alebo iného ukazovateľa chudoby jedinca a priemerným príjmom alebo priemerom iného ukazovateľa chudoby spoločnosti.

Subjektívny koncept so sebou prináša množstvo metodologických problémov a výziev. Posudzovanie či hodnotenie skutočností subjektívnej povahy je častokrát problematické.

Dôvodom je, že výskumník je odkázaný na odpovede jednotlivých respondentov, ktoré v procese odpovedania môžu byť ovplyvňované mnohými faktormi. Avšak ako uvádzajú Čaplánová a Orviská (2010), výskumníci nemajú inú možnosť ako dôverovať hodnoteniu ľudí, ktorých sa problematika bezprostredne týka, pri čom je dôležité brať do úvahy, že samotní ľudia najlepšie vedia posúdiť a zhodnotiť kvalitu ich životov. Subjektívny prístup teda interpretuje postoje samotných jedincov či domácností na sociálne prijateľný minimálny životný štandard. Je však dôležité akcentovať, že na vyjadrenie podielu osôb alebo domácností, ktoré sa nachádzajú pod hranicou subjektívnej chudoby neexistuje akceptovaná metodika. V tomto prípade určuje minimálne množstvo prostriedkov nevyhnutných na adekvátne fungovanie domácnosti pri uspokojení iba jej základných potrieb verejnosť a nie experti (Bánovčinová 2023).

Zisťovanie EU SILC poskytuje každoročne dáta pre analýzy životnej úrovne obyvateľstva, ale aj pre koncepčné účely a prijímanie intervencií vedúcich k zvyšovaniu kvality života občanov SR. Hlavným výstupom zisťovania sú ukazovatele chudoby a sociálneho vylúčenia, ktoré dokumentujú úroveň a štruktúru chudoby na národnej úrovni. Zároveň sú východiskom pre analýzy o chudobe a sociálnom vylúčení v rámci krajín Európskej únie z rôznych aspektov a dimenzií.

Je dôležité zdôrazniť, že zisťovanie EU-SILC je harmonizovaným zisťovaním všetkých členských štátov EÚ. Jeho úlohou je zabezpečiť pravidelné, včasné a kvalitné údaje o príjmoch, chudobe a sociálnom vylúčení, ale aj sekundárne ukazovatele, ktoré sú každoročne zamerané na inú oblasť.

K dlhodobým prioritám verejných politík nielen na Slovensku, ale vo všetkých krajinách EÚ patrí znižovanie chudoby a sociálnej exklúzie. Slovenská republika má v pláne v rámci naplnenia Akčného plánu EPSP do roku 2030 podporovať sociálnu inklúziu predovšetkým prostredníctvom znižovania chudoby. Počet osôb nachádzajúcich sa v riziku chudoby alebo sociálnej exklúzie by sa mal do roku 2030 v porovnaní s úrovňou v roku 2019 znížiť celkom o 80 tisíc ľudí, teda hodnota miery rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia by mala byť na úrovni 13,3 %.

Indikátor miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia je stanovený ako hlavný ukazovateľ na monitorovanie cieľa EÚ 2030 v otázke chudoby a sociálneho vylúčenia. Okrem konceptu príjmovej chudoby sa pri tomto ukazovateli zohľadňujú ešte dve dimenzie, to materiálna a sociálna deprivácia a vylúčenie z trhu práce. Indikátor miera rizika chudoby alebo sociálnej exklúzie je kreovaný tromi čiastkovými indikátormi, ktorými sú:

- a) miera rizika príjmovej chudoby,

- b) miera závažnej materiálnej a sociálnej deprivácie,
- c) miera veľmi nízkej intenzity práce.

Na Slovensku je najviac ľudí ohrozených príjmovou chudobou. Sú to obyvatelia, ktorí žijú v domácnostiach s nižšími príjmami ako je každoročne prepočítaná národná hranica chudoby. V roku 2023 bola hranica stanovená pre jednočlennú domácnosť na rok 5 528 EUR, čo predstavovalo hodnotu 461 eur na mesiac. Pod hranicou príjmovej chudoby v roku 2023 žilo približne 766-tisíc obyvateľov SR, v porovnaní s rokom 2022 sa ich počet mierne zvýšil o 32-tisíc.

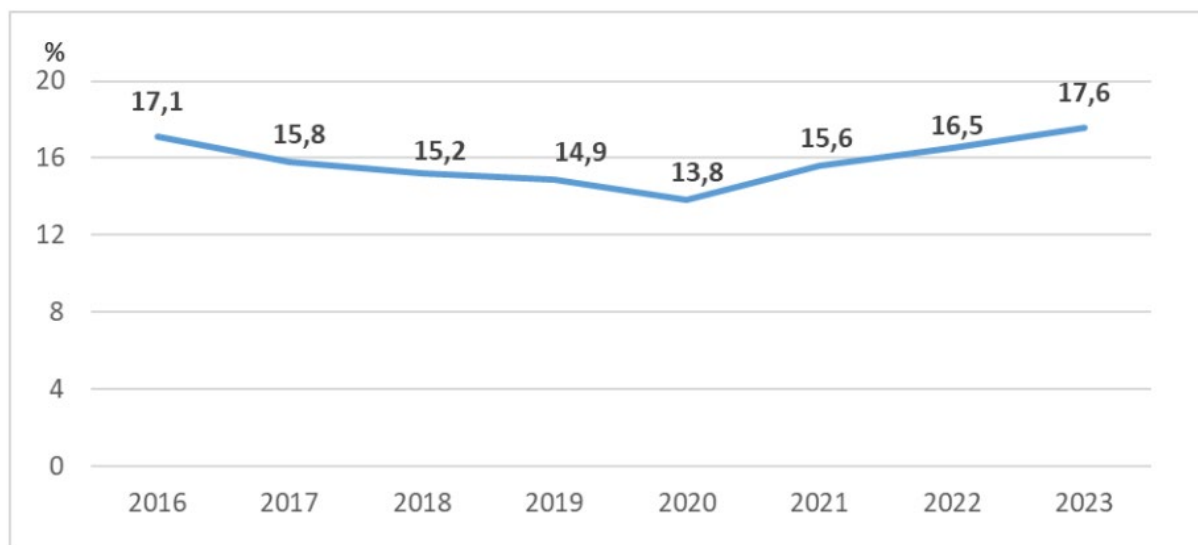
Závažná materiálna a sociálna deprivácia vyjadruje, čo si domácnosti obyvateľov nemôžu dovoliť. Celkovo bolo touto dimenziou chudoby ohrozených 375-tisíc obyvateľov SR. Medziročne ich počet stúpol o viac ako 35-tisíc osôb. Najčastejším nedostatkom je neschopnosť zaplatiť si raz ročne týždeň dovolenky mimo domu, nasleduje neschopnosť čeliť neočakávaným finančným výdavkom vo výške 424 eur a na treťom mieste je problém zabezpečiť si výmenu opotrebovaného nábytku.

Veľmi nízka intenzita práce zasahovala v minulom roku 161-tisíc osôb. Počet osôb ohrozených týmto prejavom chudoby medziročne vzrástol, v roku 2022 to bolo menej, 3 % obyvateľov SR.

Na základe zisťovania EU SILC 2023 bolo na Slovensku v riziku chudoby alebo sociálneho vylúčenia vyše 943 tis. ľudí, čo predstavovalo 17,6 % z celkového počtu obyvateľov SR.

Vzájomným prienikom všetkých troch čiastkových indikátorov môžeme identifikovať najohrozenejšiu Jednotlivé dimenzie chudoby alebo sociálneho vylúčenia Prekrytie dimenzií chudoby alebo sociálneho vylúčenia Kombinácia dimenzií chudoby alebo sociálneho vylúčenia 9 skupinu osôb u ktorej dochádza ku kumulácii všetkých troch rizík. Podľa údajov EU SILC 2023 je to 2,2 % obyvateľstva Slovenska, ktorí by mali byť najviac v pozornosti z hľadiska boja s chudobou alebo sociálnym vylúčením na Slovensku.

Graf 1: Osoby ohrozené rizikom chudoby alebo sociálneho vylúčenia v Slovenskej republike v rokoch 2016 – 2023 podľa EU-SILC



Zdroj: EU-SILC (2023)

Na základe údajov v grafe 1, na Slovensku z hľadiska vývoja v čase podiel obyvateľov ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením od roku 2016 klesal. Od roku 2020 počet obyvateľov ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením začal rásť. Miera rizika chudoby alebo sociálneho vylúčenia sa v roku 2021 zvýšila z 13,8 % na 15,6 %, v roku 2022 na 16,5 % a v roku 2023 až na 17,6 %. Pri porovnaní roka 2023 s predchádzajúcim rokom 2022 bol zaznamenaný medziročný nárast o 1,1%, čo predstavuje v absolútnom vyjadrení nárast o takmer 55 tisíc osôb

Záver

Údaje zo zisťovania sú významným zdrojom informácií pre dôležité rozhodnutia v oblasti riadenia sociálnej politiky, nastavenia programov začleňovania osôb ohrozených príjmovou chudobou a sociálnym vylúčením. Na základe získaných poznatkov uvádzam nasledovné odporúčania pre oblasť merania a chudoby a sociálneho vylúčenia:

- zvýšiť vzorkovú reprezentatívnosť pre špecifické zraniteľné skupiny, ako sú dlhodobo nezamestnaní, seniori či ľudia so zdravotným postihnutím,
- zvýšiť frekvenciu zberu údajov pre rýchlejšiu identifikáciu zmien, predovšetkým počas kríz (pandémia, inflácia, energetická kríza),
- rozpracovať podrobnejšie regionálne štatistiky pretože chudoba má na Slovensku silný územný rozmer.

Zoznam bibliografických odkazov

BÁNOVČINOVÁ, A. 2023. Chudoba a sociálne vylúčenie. [online].[cit. 11.01.2025]

Dostupné na internete: https://fzsp.truni.sk/sites/default/files/dokumenty/e-kniznica/doi/Banovcinova_Chudoba_a_socialne_vylucenie_vs_skriptum.pdf

BOČÁKOVÁ, O. 2021. Pohľad na chudobu cez prizmu súčasnej doby. [online].[cit. 11.01.2025] Dostupné na internete: <https://fzsp.truni.sk/sites/default/files/dokumenty/e-kniznica/doi/Chudoba-ako-teoreticky-a-prakticky-problem-zbornik-vedeckych-studii.pdf>

BOHNKE, P. 2004. Perceptions of Social Integration and Exclusion in an Enlarged Europe. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. [online].[cit. 11.01.2025] Dostupné na internete: <http://www.eurofound>

CALLAN, T. - NOLAN, B. 1991. Concepts of Poverty and the Poverty Line. Journal of Economic Surveys, 5(3):243–261. [online].[cit. 11.01.2025] Dostupné na internete: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6419.1991.tb00134.x>

ČAPLÁNOVÁ, A – ORVISKÁ, M. 2010. Determinanty subjektívneho blahobytu jednotlivcov. [online].[cit. 11.01.2025] Dostupné na internete: https://arl1.library.sk/arl-umb/sk/detail/?&idx=umb_un_cat*0101435&isec=1

HAGENAARS, A. – van PRAAG, B. 1985. A Synthesis of Poverty Definitions. Review of Income and Wealth, 31(2):139–154. [online]. [cit. 11.01.2025] Dostupné na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-4991.1985.tb00504.x>

HAUGHTON, J., - KHANDKER, S. R. 2009. Handbook on Poverty and Inequality. Washington, DC: The International Bank or Reconstruction and Development/ The World Bank, 419 s. ISBN 978-0-8213-7613-3.

MAREŠ, P. 1999. Sociologie nerovnosti a chudoby. Praha: Slon, s. 148. ISBN 80-85850-61-3.

MAREŠ, P. 2000. Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení. In: Sociologický časopis 200, 2000, Vol. 36, p. 285 - 297 24.

MORAWETZ, D. 1977. Income Distribution and Self-Rated Happiness: Some Empirical Evidence. [online]. [cit. 11.01.2025] Dostupné na: https://econpapers.repec.org/article/ecjeconj/v_3a87_3ay_3a1977_3ai_3a347_3ap_3a511-22.htm

MORDUCH, J. 2005. Concepts of poverty. [online]. [cit. 11.01.2025] Dostupné na internete: [http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/2.%20Chapter%20%20\(15-06\).doc](http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/2.%20Chapter%20%20(15-06).doc)

ONDREJKOVIČ, P. 2004. Chudoba – spoločensky nežiadúci jav. In: Otázky merania chudoby, Bratislava : ISBN, 2004, p. 24 – 34

RAVALLION, M. 1992. Poverty Comparisons: A Guide to Concepts and Methods. Living Standards Measurement Study Working Paper No. 88. Washington, DC, USA: The World Bank. [online]. [cit. 11.01.2025] Dostupné na:

<https://documents1.worldbank.org/curated/fr/290531468766493135/pdf/multi-page.pdf>

RAVALLION, M. 1998. Poverty Lines in Theory and Practice. LSMS Working Paper 133.

Washington, D. C., USA: The World Bank. [online]. [cit. 11.01.2025] Dostupné na:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/916871468766156239/pdf/Poverty-lines-in-theory-and-practice.pdf>

SVETOVÁ BANKA. 1993. Poverty Reduction Handbook. Washington, DC: Svetová banka, 1993. ISBN 0-8213-2356-3

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2024. EU SILC 2023 - Indikátory chudoby a sociálneho vylúčenia. [online]. [cit. 11.01.2025] Dostupné na:

<https://slovak.statistics.sk/wps/portal/59b4a166-623b-4df6-bd8f->

[2641817f40fe!/ut/p/z1/rZVbk5pAEIV_Sx72EacZBhgFAQURvMAAKi8pUFmJ190lmv33GbWatV1NGWgylL4Dj3TntOgFI1Rusn25XNWldtNtuK_J6n2PdBdapqyAaCrLXC7cStwWFMGAmj0B7Aco0N0H4D6jgqu0YnDZqAoYcgo_aynZoLB1fuh7AWBow7kox6uHAbcp0_84fg6JEMbr_P4oQGSmx-1L9yuxcRsb4GTvTAek1wE0aiAdVx176ofwooHfyQvgZO9g-mr_De6zfsWxMYnzUXwMYPKaPz9Y_YLHB2xO6quWbyoDg8_WfAtRWH9LXwOn_r-rAb7MYIGFgGRfrPwMIeUxvYJF_4kAR-6dt6w_pa0DgH3Wlxf6pAcH-PU8T778G0nvyfyWgwxDfym-CUpRON9WuWqDJNn_LFtLbUtr9zJ-Af6zKZTYt50-wf5tXy_fPV9RmTjJZ0yQNK7lEzoUm5TNaSFgjMpX1gkAxr5-9m5YzNLmLHt0adql4VI3qehyx2RAbTeJYrXBgxtZmDJfwwDyERCNy1tFUqGjAIuBdv_CV-](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/59b4a166-623b-4df6-bd8f-2641817f40fe!/ut/p/z1/rZVbk5pAEIV_Sx72EacZBhgFAQURvMAAKi8pUFmJ190lmv33GbWatV1NGWgylL4Dj3TntOgFI1Rusn25XNWldtNtuK_J6n2PdBdapqyAaCrLXC7cStwWFMGAmj0B7Aco0N0H4D6jgqu0YnDZqAoYcgo_aynZoLB1fuh7AWBow7kox6uHAbcp0_84fg6JEMbr_P4oQGSmx-1L9yuxcRsb4GTvTAek1wE0aiAdVx176ofwooHfyQvgZO9g-mr_De6zfsWxMYnzUXwMYPKaPz9Y_YLHB2xO6quWbyoDg8_WfAtRWH9LXwOn_r-rAb7MYIGFgGRfrPwMIeUxvYJF_4kAR-6dt6w_pa0DgH3Wlxf6pAcH-PU8T778G0nvyfyWgwxDfym-CUpRON9WuWqDJNn_LFtLbUtr9zJ-Af6zKZTYt50-wf5tXy_fPV9RmTjJZ0yQNK7lEzoUm5TNaSFgjMpX1gkAxr5-9m5YzNLmLHt0adql4VI3qehyx2RAbTeJYrXBgxtZmDJfwwDyERCNy1tFUqGjAIuBdv_CV-)

[MrFumS4VThcGNPjjaeYkvxsaZcTzL4oAatdSkrwz_9kEUfGEf6mSKs0EugAtvT7hh9KuG8Xg69-X8gOLN9nXNX6bsH_3YAdRFaZmvG4fpugENGvNdI1gmtIkV_r1-](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/59b4a166-623b-4df6-bd8f-2641817f40fe!/ut/p/z1/rZVbk5pAEIV_Sx72EacZBhgFAQURvMAAKi8pUFmJ190lmv33GbWatV1NGWgylL4Dj3TntOgFI1Rusn25XNWldtNtuK_J6n2PdBdapqyAaCrLXC7cStwWFMGAmj0B7Aco0N0H4D6jgqu0YnDZqAoYcgo_aynZoLB1fuh7AWBow7kox6uHAbcp0_84fg6JEMbr_P4oQGSmx-1L9yuxcRsb4GTvTAek1wE0aiAdVx176ofwooHfyQvgZO9g-mr_De6zfsWxMYnzUXwMYPKaPz9Y_YLHB2xO6quWbyoDg8_WfAtRWH9LXwOn_r-rAb7MYIGFgGRfrPwMIeUxvYJF_4kAR-6dt6w_pa0DgH3Wlxf6pAcH-PU8T778G0nvyfyWgwxDfym-CUpRON9WuWqDJNn_LFtLbUtr9zJ-Af6zKZTYt50-wf5tXy_fPV9RmTjJZ0yQNK7lEzoUm5TNaSFgjMpX1gkAxr5-9m5YzNLmLHt0adql4VI3qehyx2RAbTeJYrXBgxtZmDJfwwDyERCNy1tFUqGjAIuBdv_CV-MrFumS4VThcGNPjjaeYkvxsaZcTzL4oAatdSkrwz_9kEUfGEf6mSKs0EugAtvT7hh9KuG8Xg69-X8gOLN9nXNX6bsH_3YAdRFaZmvG4fpugENGvNdI1gmtIkV_r1-)

[O5c_Xl5Sg0dou6nmvyo0_u8Z4kXwa8_qPfO1Z9VCKjffFo3vku7W8fmxpsq7tAzbx5MeomKx2vvGt99o1nlp/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/](https://slovak.statistics.sk/wps/portal/59b4a166-623b-4df6-bd8f-2641817f40fe!/ut/p/z1/rZVbk5pAEIV_Sx72EacZBhgFAQURvMAAKi8pUFmJ190lmv33GbWatV1NGWgylL4Dj3TntOgFI1Rusn25XNWldtNtuK_J6n2PdBdapqyAaCrLXC7cStwWFMGAmj0B7Aco0N0H4D6jgqu0YnDZqAoYcgo_aynZoLB1fuh7AWBow7kox6uHAbcp0_84fg6JEMbr_P4oQGSmx-1L9yuxcRsb4GTvTAek1wE0aiAdVx176ofwooHfyQvgZO9g-mr_De6zfsWxMYnzUXwMYPKaPz9Y_YLHB2xO6quWbyoDg8_WfAtRWH9LXwOn_r-rAb7MYIGFgGRfrPwMIeUxvYJF_4kAR-6dt6w_pa0DgH3Wlxf6pAcH-PU8T778G0nvyfyWgwxDfym-CUpRON9WuWqDJNn_LFtLbUtr9zJ-Af6zKZTYt50-wf5tXy_fPV9RmTjJZ0yQNK7lEzoUm5TNaSFgjMpX1gkAxr5-9m5YzNLmLHt0adql4VI3qehyx2RAbTeJYrXBgxtZmDJfwwDyERCNy1tFUqGjAIuBdv_CV-O5c_Xl5Sg0dou6nmvyo0_u8Z4kXwa8_qPfO1Z9VCKjffFo3vku7W8fmxpsq7tAzbx5MeomKx2vvGt99o1nlp/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/)

MATOUŠEK, L. 2007. Sociální vyloučení a prostorová segregace. In: AntropoWEBZIN, č. 2 – 3, s. 12 – 26. ISSN 1801-8807.

VALNÁ, S. a kol. 2002. Teoreticko-metodologické východiská tvorby stratégie národného programu boja proti chudobe: výskumná správa. Bratislava: VÚPSVR, s. 79.

ŽELINSKÝ, T. 2014. Chudoba a deprivácia na Slovensku. Metodologické aspekty a empiria. [online]. [cit. 11.01.2025] Dostupné na: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/76868/1/Zelinsky_Chudoba_online.pdf

Kontaktná adresa

Mgr. Ivana Lehotay Pandová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy, Katedra sociálnych štúdií

Popradská 66, 040 01 Košice

Slovenská republika

email: ivana.lehotayovastudent.upjs.sk

MÔŽE ZASTÚPENIE ŽIEN NA VÚC OVLYVNIŤ POLITIKU RODOVEJ ROVNOSTI NA SLOVENSKU?

CAN WOMEN'S REPRESENTATION IN HIGHER SELF- GOVERNMENT INFLUENCE GENDER EQUALITY POLICY IN SLOVAKIA?

Zuzana MICHALKOVÁ

Abstract

This article will deal with the issue of gender equality in the context of women's representation in the bodies of higher territorial units (HLCs) in Slovakia. The main objective of the paper will be to analyse the level of women's participation at the regional level of local government and to identify the factors that influence their representation. The paper will also highlight key barriers such as gender stereotypes, lack of quotas and political culture, while offering recommendations to increase gender equality in regional politics. The final recommendations of the paper will concern the actual solutions to increase gender equality and balance in regional policy.

Key words: *gender equality, women in politics, higher territorial units, Slovakia, regional self-government, political participation*

Úvod

Hoci ženy v Československu získali volebné právo už v roku 1919, neznamenal to nutne posun k ich úplnej integrácii do politického života. V spoločnosti sa zachovalo množstvo predsudkov, ktoré priradujú ženy do súkromného sveta a zároveň spochybňujú ich miesto vo verejnom priestore. Bez ohľadu na to, kto bol v tom čase pri moci, názor, že ženy nerozumeli politike a nemali by sa do nej zapájať, dominoval vo verejnej diskusii počas väčšiny 20. rokov 20. storočia. V socialistickej spoločnosti mali všetci občania bez rozdielu pohlavia rovnaké postavenie v rodine, v práci a vo verejnom živote. Skutočnosť týchto deklarovaných rovnostárskych cieľov bola značne odlišná. Rodová segregácia na trhu práce, diskriminácia na pracovisku a sklenený strop (glass ceiling), to boli všetko faktory, ktorým čelili ženy vo všetkých štátnych firmách a stali sa akceptovanou každodennou realitou. (Bitušíková 2005)

Ženy tvoria polovicu obyvateľstva, na výkone zahraničnej, európskej a bezpečnostnej politiky Slovenska sa podieľajú proporčne menej ako muži. Zastúpenie ženských expertných hlasov je nedostatočné a nespravodlivé, a to aj napriek výraznému pokroku v posledných desaťročiach. Ženy vo viacerých štátoch sveta naďalej trpia viacerými pretrvávajúcimi ťažkosťami, ktoré prispievajú k tomuto rozdielu (Kazlauskas 2024). Hoci sa postavenie žien v spoločnosti v priebehu historického vývoja výrazne menilo, spoločnosť len relatívne nedávno dospela do štádia, kedy môžeme hovoriť o čiastočnej (ale nie dokonalej a zďaleka nie ideálnej) rovnosti medzi pohlaviami. To všetko je výsledkom vytrvalého úsilia žien o realizáciu toho, čo by malo byť v civilizovanom svete samozrejmosťou. Rodovo spravodlivá spoločnosť, ktorá rešpektuje osobné preferencie v oblasti vzdelávania, výchovy, podnikania a kariéry a ktorá poskytuje všetkým ľuďom rovnaké príležitosti na dosiahnutie ich cieľov, je aj v dnešnom modernom svete stále nedosiahnutým cieľom (Madarászová 2022).

Parlamentné zastúpenie žien v podmienkach Slovenska predstavovalo v roku 2000 len 14 % z celkového počtu poslancov, ale v roku 2020 bolo toto číslo vyššie a ženské poslankyne tvorili 22,7 % parlamentu. Od roku 2012 do roku 2020 mala Slovenská republika len o necelé percento viac veľvyslankyň, avšak na dosiahnutie parity medzi oboma pohlaviami musí Slovensko prejsť ešte veľmi dlhú cestu. Slovensko zaostáva aj v porovnaní s inými členskými štátmi Európskej únie. V porovnaní so 75 % európskeho priemeru je podiel slovenských diplomatov mužov 84,3 %, čo je pomerne vysoké číslo (Uličná 2023). Príčiny tohto trendu sú hlavnou témou súčasných feministických štúdií v tejto oblasti, ktoré sa pýtajú, ako a prečo v diplomacii dominujú muži a ako to môže spoločnosť zmeniť (Stanfield 2020).

1 Úloha žien na pomedzí verejného a súkromného života

Rozdelenie sveta na verejný a súkromný priestor je jednou zo štrukturálnych zložiek modernej spoločnosti. Verejná sféra po stáročia zahŕňa politiku, školstvo, kultúru, vedu a hospodárstvo, kým súkromná sféra zahŕňa rodinu, domácnosť a súkromný život. Interakcia medzi týmito dvoma svetmi nebola nikdy rodovo neutrálna. Takéto rozdelenie spoločnosti je rodovo špecifické a kým verejná sféra je spojená s mužskými aktivitami, druhá sféra vznikla ako doména ženských aktivít. Práve preto sú odvetvia ako politika, diplomacia a iné verejné sféry vnímané v spoločnosti ako nadradené, dodávajúce prestíž a rešpekt, a vykonávajú tieto odvetvia väčšinou len tí najmocnejší, a teda muži. (Sima 2016) Opozitne voči verejnej sfére bola súkromná sféra pripisovaná ženám, od ktorých sa očakávalo, že budú mať na starosti primárne výchovu a vzdelávanie detí, starostlivosť o rodinu a participácia na politických otázkach alebo angažovanosť v politike nepripadala pri ženách skoro vôbec do úvahy. Táto tzv.

konceptia „separátnych sfér“ bola založená na predpoklade odlišnosti a komplementárnosti oboch pohlaví, pričom sa zastával názor, že štát je pre mužov a rodina pre ženy a na základe týchto myšlienok sa vyvodzovali závery prevažne z biologických predispozícií mužov a ženy boli mylne považované za deterministické aj pre sociálne vzťahy. Veľmi veľa západných mysliteľov pracovalo so základným biologickým predpokladom, že ženy sa prirodzene odlišujú od mužov, a tak vzniklo androcentrické videnie sveta, ktoré spôsobilo aj vytvorenie rodových nerovností vo svete. (Smyth 2008)

Po stáročia sa mužom automaticky priradzovali vlastnosti ako racionalita, fyzická sila, asertivita či odvaha, zatiaľ čo ženám boli priradené atribúty ako citlivosť, empatia, starostlivosť či mierumilovnosť. Tieto vlastnosti dlhé roky diktovali ženám, kde môžu a majú byť aktívne. Toto myslenie bolo donedávna zakorenené v normách našej spoločnosti, do ktorej sa socializujeme a následne formujeme naše očakávania o tom, čo znamená byť ženou a čo znamená byť mužom v modernom svete. Najvýznamnejším historickým medzníkom, ktorý dal ženám priestor, položil základy pre súčasnú demokratickú spoločnosť a politiku, vyvolal otázky o úlohe a právach žien v Európe bola Veľká francúzska revolúcia.

Dostupnosť právnych, sociálnych, inštitucionálnych alebo kultúrnych nástrojov môže výrazne prispieť k prekonaniu zakorenených rodových nerovností v našej spoločnosti a k zvýšeniu podielu žien v rozhodovacích a vedúcich funkciách vrátane diplomacie. Samotné zvýšenie podielu žien v diplomacii však zďaleka nestačí; verejný sektor musí pracovať na reforme procesu tvorby politik, aby muži a ženy mali rovnaký vplyv a prístup k moci na všetkých úrovniach vlády a v každom sektore (Cassidy 2017). V tomto kontexte je dôležité hľadať inšpiráciu v krajinách, ktoré už podnikli významné kroky v tejto oblasti a ako prvé sa vydali na cestu feministickej diplomacie. S takýmto označením zahraničnej politiky začalo Švédsko v roku 2014, nasledovala Kanada v roku 2017 a Francúzsko v roku 2018. Tieto kroky boli nasledované ďalšími štátmi, medzi nimi aj Španielsko, ktoré presadzuje prístup založený na hodnotách, uznávajú potreby žien a usilujú sa o odstránenie rodových a rasových nerovností v spoločnosti, čo vedie k väčšej miere začlenenia a tolerance. Feministická diplomacia zároveň prispieva k boju proti sexuálnemu a rodovo podmienenému násiliu tým, že vzdeláva ženy a dievčatá, mužov a chlapcov o potrebe prijať ideály inklúzie, rovnosti a tolerance na individuálnej, národnej a medzinárodnej úrovni (Cheung et al. 2021).

Existuje niekoľko konceptov, ktoré veľmi dobre vysvetľujú menšie zastúpenie žien vo vysokých pozíciách vo verejnej sfére. Klasická metafora „glass ceiling“ v slovenčine známa ako „sklenený strop“ príliš zjednodušuje boj žien tým, že ho rámcuje ako jedinú prekážku na vrchole, čím sa úplne stráca zmysel. Základným problémom je podľa Olívie Hurbanovej

komplikovaná sieť predsudkov, ktoré nielenže obmedzujú príležitosti, ale aj riadia, ako sa ženy musia správať, aby boli vnímané ako kompetentné vedúce pracovníčky. Táto skúsená lektorka konštatuje, že spoločenské konvencie zaraďujú ženy líderky do obmedzenej, vopred definovanej škatuľky, pretože ich spoločnosť vníma ako asertívne, silné, rozhodné a sebavedomé, čo sú všetko vlastnosti, ktoré sú vychvaľované, ale často nepochopené. Takéto atribúty, ktoré sa väčšinou vyzdvihujú v oblasti vodcovstva na základe zistení metaanalýzy, poukazujú na obmedzenú a zastaranú perspektívu. Sú formované nielen predsudkami, ale aj rigidnou sociálno-ekonomickou hierarchiou, ktorá v minulosti odmeňovala niektoré schopnosti a podceňovala iné (David Purcell a kol. 2010)

Pod vplyvom rodových stereotypov sa prekážky účasti žien v politike môžu objaviť už v ranom veku, keď sa v škole alebo predškolskom zariadení formujú rozdielne kariérne aspirácie dievčat a chlapcov. Súčasťou týchto stereotypov by naopak mohlo byť posolstvo, že ženy sú stvorené pre politiku alebo, že aj ženy predstavujú v spoločnosti legitímne politické osobnosti. Jednou z možností ako podporiť ženský kariérny rast, je zavedenie rodových kvót, aj napriek tomu, že by sa toto rozhodnutie určite stretlo s neporozumením najmä v konzervatívnejších štátoch v strednej Európe.

Myšlienka, že kvóty môžu prospieť prijímaniu menej kompetentných žien na úkor kvalifikovaných mužov, je jedným z najčastejšie uvádzaných argumentov proti nim. Toto je známe ako meritokratický systém. Muži sa však naďalej tešia z historických výhod, ako aj kultúrnych a spoločenských rodových stereotypov, vďaka čomu je názor, že súčasný systém je meritokratický, nepresný. Zatiaľ čo u mužov sa zvyčajne predpokladá vysoká kompetencie schopnosť, muži nie sú vystavení ani rovnakým predsudkom alebo tlakom ako ženy. Naopak ženy musia preukázať svoje schopnosti a rozptýliť rodové predsudky, čo naznačuje, že existujúci systém funguje na princípe, že muži častejšie získajú preferovanú pracovnú pozíciu, ale nie preto, že sú najkvalifikovanejšími kandidátmi na túto pozíciu, ale skôr preto, že patria k pohlaviu, ktoré ju tradične vykonáva (Murray 2014).

2 Analýza zastúpenia žien vo VÚC na Slovensku

Účasť na zákonodarnej a výkonnej moci v štáte je kritickou črtou a súčasťou občianstva. V moderných demokratických spoločnostiach sa občiansky život riadi základnými ľudskými právami a slobodami zakotvenými v národných ústavách. Proces kodifikácie politických práv mužov a žien avšak neprebíhal súčasne. Sice sa devätnáste storočie označuje ako „obdobie formovania politických práv“, toto označenie nezahŕňa ženy, ktoré politické práva v tom čase nemohli uplatňovať. Ženy získali právo voliť až v dvadsiatom storočí, vo väčšine európskych

štátov po prvej svetovej vojne, v reakcii na silné kampane sufražetiek na prelome storočia. (Filadelfiová a kol. 2000) Na Slovensku získali ženy volebné právo už v roku 1919, krátko po vzniku prvej Československej republiky. Aj napriek tomu, že to bolo na tú dobu prelomové riešenie, na Slovensku sa aktívne volebné právo pre ženy neuplatňuje dostatočne. Celkovo možno zapojenie slovenských žien do politického rozhodovania charakterizovať ako nízke. Prejavuje sa to už v nesplnení prvého kritéria, ktorým je jednoducho mať ženy v politických subjektoch na národnej, regionálnej a miestnej úrovni.

Na Slovensku sa doposiaľ konali voľby do vyšších územných celkov dokopy šesťkrát, prvýkrát prebehli v roku 2001 a poslednýkrát v roku 2022, kedy boli spojené aj s komunálnymi voľbami. V roku 2001 sa o funkciu predsedu VÚC uchádzalo 133 ľudí, pričom len 13 žien (9,8 % z celkového počtu kandidátov). Počet kandidátok na každé miesto sa pohyboval od nuly do troch. Väčšina z kandidátok zastupovala politické strany s malým politickým vplyvom, preto ich šance na zvolenie boli mizivé. Dve ženy kandidovali ako nezávislé, bez straníckej podpory, pričom tri boli nominované politickými stranami zastúpenými v parlamente. (MV SR 2001) Za županku nebola na Slovensku zvolená žena až do roku 2017. Ženy, ktoré sa uchádzajú o post predsedníčok VÚC sú väčšinou nominované slabými alebo neperspektívnymi politickými stranami, čo im automaticky obmedzuje výherné šance v diverzifikovanom prostredí silných politických nominantov. (Bútorová 2008)

Historické údaje o percentuálnom zastúpení žien na kandidátkach vo voľbách do vyšších územných celkov (VÚC) na Slovensku nie sú, žiaľ, verejne dostupné. Dostupné údaje sa zameriavajú na zastúpenie žien medzi zvolenými členmi jednotlivých krajských zastupiteľstiev. Napríklad po voľbách v roku 2022 tvorili ženy takmer 17 % všetkých členov krajského zastupiteľstva. V predchádzajúcich voľbách v roku 2017 zastávali ženy približne 14,2 % v krajských zastupiteľstvách. Tieto čísla naznačujú, že zastúpenie žien medzi kandidátkami vo voľbách do krajského zastupiteľstva ešte nikdy nepresiahlo hranicu viac ako 20 %. (RTVS 2022)

Zastúpenie žien v slovenských krajských zastupiteľstvách sa v jednotlivých regiónoch výrazne líši, pričom sa pohybuje od 10 % do 26 %. Najväčšie zastúpenie žien je v Bratislavskom kraji (26 %), čo možno pripísať vyššej ochote tohto kraja prijímať rodovú rovnosť v politike. Trnavský kraj má najnižší podiel žien (10 %), čo naznačuje, že ženy sú v tomto kraji zastúpené nedostatočne alebo nie sú nominované. Rodová nerovnosť je rozšírená aj v Trenčianskom (20 %), Nitrianskom (20 %) a Košickom kraji (18 %), aj keď je mierne nadpriemerná. Žilinský samosprávny kraj má len 14 % členiek zastupiteľstva, no jeho predsedníčkou (župankou) je žena, čo naznačuje pokrok smerom k rodovej rovnosti na

vedúcich postoch. Banskobystrický (12 %) a Prešovský kraj (12 %) sú na konci tabuľky, čo dokazuje, že v regionálnej politike naďalej dominujú muži. Celkovo je podiel žien v krajských zastupiteľstvách stále dosť nízky, pričom žiadny kraj nepresahuje 30 %. Napriek dobrým trendom, akým je volebný triumf primátorky v Žilinskom kraji, je stále potrebná väčšia podpora a inšpirácia pre ženy vo verejnom a politickom živote na regionálnej úrovni.

Tabuľka 1: Zastúpenie žien vo VÚC

Samosprávny kraj	celkový počet poslancov zastupiteľstva	počet žien v zastupiteľstve	percentuálny podiel	špecifickosť
Bratislavský samosprávny kraj	53	14	26%	
Trnavský samosprávny kraj	40	4	10%	
Trenčiansky samosprávny kraj	44	9	20%	
Nitriansky samosprávny kraj	54	11	20%	
Banskobystrický samosprávny kraj	49	6	12%	
Žilinský samosprávny kraj	57	8	14%	žena županka
Prešovský samosprávny kraj	65	8	12%	
Košický samosprávny kraj	59	11	18%	

Zdroj: spracované autorkou na základe RTVS 2022

Záver

Na základe dostupných údajov a výsledkov vykonanej analýzy možno konštatovať, že prítomnosť žien v samosprávnych krajoch má potenciál ovplyvniť politiku rodovej rovnosti na Slovensku, hoci tento vplyv je podmienený viacerými kritériami. Hoci vyšší podiel žien v zastupiteľstvách samosprávnych krajov môže viesť k väčšiemu dôrazu na rodovo citlivú politiku, samotná početná prítomnosť nezaručuje významnú zmenu. Rovnako dôležité sú mocenské pozície žien v zastupiteľstvách, ich politické programy, možnosti presadzovania záujmov rodovej rovnosti a celková kultúra v miestnej samospráve. Výsledky ukazujú, že samosprávne kraje s vyšším podielom žien vo verejnej správe venujú väčšiu pozornosť otázkam rodovej rovnosti, ale ich skutočná politická moc je daná aj ich účasťou vo vedúcich funkciách. Napríklad v Žilinskom kraji, kde je predsedníčkou žena, sa predpokladá inkluzívnejšia politika. Problémy rodovej rovnosti však zostávajú na okraji politického diskurzu na iných miestach, kde ženy tvoria malý podiel v zastupiteľstve.

Politické možnosti žien sú rovnako výrazne obmedzené rodinnými povinnosťami. V posledných rokoch je najvýznamnejšou prekážkou nevyvážené rozdelenie úloh v domácnosti, ktoré má korene v tradičných rodových normách. Starostlivosť o domácnosť a rodinných príslušníkov sa niekedy považuje za výlučnú zodpovednosť žien. Hlboko zakorenené rodové

normy, ktoré identifikujú ženy predovšetkým ako matky a manželky, ako aj to, že im prisudzujú úlohy predovšetkým v súkromnej sfére, sťažujú ženám zastávanie politických funkcií. Poličky, ktoré sú dvojnásobne zaťažené, sú v profesionálnej nevýhode v porovnaní so svojimi mužskými kolegynami, ktorých rodinné záväzky nie sú také závažné, a preto majú viac príležitostí na politickú kariéru. Politika je maskulínne, mužmi ovládané prostredie, v ktorom musia ženy neustále bojovať s predsudkami a stereotypmi.

Zároveň sa predpokladá, že poličky ponúkajú „ženský“ prvok v politike, resp. prvok, ktorý dopĺňa ten mužský. Toto uvažovanie však obmedzuje politický výkon žien, pretože od žien v politickej sfére zásadne vyžaduje a očakáva typicky ženské správanie. To môže pôsobiť ako prekážka kariéry političiek na viacerých úrovniach. Ženy, ktoré nespĺňajú túto definíciu ženskosti, nemusia získať dostatočnú podporu verejnosti, aby mohli kandidovať do vlády alebo iných štruktúr. Aby si poličky udržali obraz ženskosti, môžu sa menej sústrediť na dosahovanie svojich cieľov, čo môže mať za následok, že budú politicky menej úspešné a budú sa sústreďovať na „slabšie“ oblasti politiky, ktoré sú viac v súlade s tradičnými ženskými vlastnosťami.

Keď sa na Slovensko pozrieme cez prizmu celosvetových porovnaní a rámca Európskej únie, jedným z najviditeľnejších a nedocenených nedostatkov slovenskej demokracie je nedostatočná účasť žien na rozhodovaní. Napriek tomu, že ženy tvoria veľkú časť obyvateľstva a aktívne prispievajú k rozvoju spoločnosti, ich účasť na kľúčových vládnych a riadiacich pozíciách je dlhodobo nízka. Tento problém sa nevyskytuje len vo vnútroštátnej politike, ale aj v miestnej samospráve a podnikateľskom sektore, kde sa ženy stretávajú s rôznymi inštitucionálnymi prekážkami a stereotypmi. Slovensko zaostáva za ostatnými členskými štátmi EÚ v zavádzaní opatrení na posilnenie rodovej rovnosti v rozhodovacích procesoch, čo ohrozuje kvalitu demokratického zastúpenia a rozmanitosť perspektív pri tvorbe verejných politík. Hoci sa v posledných rokoch objavili opatrenia na podporu účasti žien v politike a vo vedúcich funkciách, stále je potrebné nájsť účinné metódy na zabezpečenie ich skutočného vplyvu na rozhodovacie procesy. Rodová rovnosť sa musí úplne začleniť do regionálnej politiky, a to nielen zvýšením zastúpenia žien v politike, ale aj posilnením mechanizmov, ktoré podporujú inkluzívne opatrenia a spravodlivé príležitosti.

Zoznam bibliografických odkazov

BITUŠÍKOVÁ, A. (2005). (In)Visible Women in Political Life in Slovakia. *Sociologický časopis*, 41(6).

BÚTOROVÁ, Z. 2008. *Ženy a muži vo verejnom a politickom živote*. In Bútorová, Z. Ona a on na Slovensku: zaostrené na rod a vek. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky.

CASSIDY, J. A. 2017. *Gender and Diplomacy*. London: Routledge.

FILADELFIOVÁ, J. RADIČOVÁ, I. PULIŠ, P. 2000. *Ženy v politike*. Záverečná správa. MŠSR, SPACE, MPSVR SR.

CHEUNG, J. et al. 2021. *Practicing Feminist Foreign Policy*. In: Everyday: A Toolkit', Internationale Frauenliga für Frieden und Freiheit Deutschland & Heinrich-Böhl-Stiftung. [online]. [cit 13.12.2024]. Dostupné na internete: < <https://eu.boell.org/en/practicing-feminist-foreign-policy-everyday-toolkit> >

KAZLAUSKAS, V. 2024. *AMO is launching a new project that aims to strengthen the position of V4 women in foreign policy*. [online]. AMO. 2024. [cit 13.12.2024]. Dostupné na internete: < <https://www.amo.cz/en/connecting-networks-of-women-in-foreign-european-and-security-policy-across-the-v4-states/amo-is-launching-a-new-project-that-aims-to-strengthen-the-position-of-v4-women-in-foreign-policy/> >

MADARÁSZOVÁ, A. 2022. *Ženy v diplomacii*. Bratislava. Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku. 2022. [cit 14.12.2024]. ISBN 978-80-974480-0-4.

MURRAY, R. 2014. *Quotas for Men: Reframing Gender Quotas as a Means of Improving Representation for All*. [online]. In: American Political Science Review. 2014. [cit 14.12.2024]. Dostupné na internete: < <https://www.cambridge.org/core/journals/american-political-science-review/article/quotas-for-men-reframing-gender-quotas-as-a-means-of-improving-representation-for-all/7296949BAF74A139E443DE7F057EAAB2> >

MV SR, 2001. *Ženy a muži na Slovensku II*. Koordinačný výbor pre problematiku žien. [online]. Bratislava 2001. [cit 14.12.2024]. Dostupné na internete: < <http://portal.statistics.sk/showdoc.do?docid=69> >

PURCELL, D. MACARTHUR, K. WINTERWOOD, S. 2010. *Gender and the Glass Ceiling at work*. [online]. RESEARCHGATE. 2010. [cit 18.12.2024]. Dostupné na internete: < https://www.researchgate.net/publication/229652065_Gender_and_the_Glass_Ceiling_at_Work >

RTVS. 2022. *Iba 17% z počtu poslancov zastupiteľstiev samosprávnych krajov sú ženy*. [online]. [cit 13.12.2024]. Dostupné na internete: < <https://spravy.stvr.sk/2022/10/iba-17->

percent-z-poctu-poslancov-zastupitelstiev-samospravnych-krajov-su-zeny/?utm_source=chatgpt.com>

SIMA, R. 2016. Theorising Public and Private Spheres. In: Gender Studies, 15 (1), pp. 60-73. [online]. [cit 13.12.2024]. Dostupné na internete: < <https://doi.org/10.1515/genst-2017-0005> >

SMYTH, J. 2008. Transcending Traditional Gender Boundaries: Defining Gender Roles Through Public and Private Spheres. In: Elements, 4. [online]. [cit 13.12.2024]. Dostupné na internete: < <https://doi.org/10.6017/eurj.v4i1.9010> >

STANFIELD, C. 2020. *Gendering the practice turn in diplomacy*. In: European Journal of International Relations. s 140-165.

ULIČNÁ, I. 2021. *Shifting the gender quota debate from underrepresentation of women to overrepresentation of men within diplomacy*. [online] SFPA. 2021. [cit 13.12.2024]. Dostupné na internete: < <https://www.sfpa.sk/wp-content/uploads/2021/08/ulicna-intempl-final-kopie-kopie.pdf> >

Kontaktná adresa

Mgr. Zuzana Michalková

Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov

Katedra medzinárodných vzťahov a diplomacie

Kuzmányho 1, Banská Bystrica, 974 01

Slovenská republika

zuzana.michalkova@umb.sk

VEREJNÁ SPRÁVA AKO SÚČASŤ REGIONÁLNEHO INOVAČNÉHO EKOSYSTÉMU NA SLOVENSKU

PUBLIC ADMINISTRATION AS PART OF THE REGIONAL INNOVATION ECOSYSTEM IN SLOVAKIA

Lenka JAKUBÓCOVÁ

Abstract

The paper focuses on the analysis of the theoretical background of the regional innovation ecosystem and its related concepts such as region, regional policy, regional development within the Slovak Republic. By examining the position of public administration within the regional innovation ecosystem, it identifies key strategic documents at the national and regional level, specifically focusing on the status and current challenges within the Košice region. Based on the comparison of the innovation performance index within the regions of the Slovak Republic, it highlights the implementation of priorities within the Regional Innovation Strategy of the Košice Region.

Key words: *Regional innovation ecosystem, innovation, Slovak republic, regional development*

Úvod

Inovácie sú v súčasnosti jedným z kľúčových faktorov regionálneho rozvoja v rámci jednotlivých krajín Európskej únie (ďalej len EÚ). Ich úspešná implementácia si vyžaduje efektívnu spoluprácu medzi viacerými aktérmi, ku ktorým zaradzujeme aj verejnú správu. V podmienkach Slovenskej republiky (ďalej len SR) je verejná správa nielen regulátorom, ale aj facilitátorom inovačných procesov v súvislosti so zavádzaním strategických politík, finančných mechanizmov a celkovo vytváraním priestoru pre spoluprácu medzi akademickou sférou, podnikateľským sektorom a občianskou spoločnosťou. Identifikácia a analýza RIE umožňuje určiť kľúčových aktérov v jednotlivých krajoch a zvýšiť regionálny rozvoj.

Uvedený príspevok sa zameriava na teoretické východiská RIE, pričom skúma jeho prepojenie s kľúčovými pojmami ako sú región, regionálna politika a regionálny rozvoj. Osobitná pozornosť je venovaná postaveniu verejnej správy v rámci RIE, prostredníctvom identifikácie základných strategických dokumentov na národnej a regionálnej úrovni.

Prostredníctvom analýzy sekundárnych zdrojov je možné poukázať na aktuálny stav a výzvy v regióne Košického kraja v súvislosti s RIE.

Cieľom príspevku je preskúmať úlohu verejnej správy v RIE a identifikovať kľúčové faktory, ktoré ovplyvňujú jeho efektívnosť a zároveň poukázať na súčasný stav problematiky v Košickom kraji na základe porovnania indexu inovačnej výkonnosti krajov v Slovenskej republike v súvislosti s aktuálnym plnením strategických dokumentov.

1 Teoretické východiská RIE v Slovenskej republike

K bližšej špecifikácii problematiky RIE v podmienkach Slovenskej republiky je potrebné priblížiť základné teoretické východiská ako je región, regionálna politika a regionálny rozvoj, ktoré s problematikou úzko súvisia.

1.1 Región, regionálna politika a regionálny rozvoj

Pojem región je možné chápať ako otvorený socioekonomický systém, ktorý predstavuje komplexný útvar vznikajúci v dôsledku regionálnej diferenciacie krajinnej sféry (Pavlík a kol. 2020). Slovenská legislatíva definuje pojem región v Zákone o podpore regionálneho rozvoja č. 539/2008 Z. z., a to ako: *„územný celok vymedzený podľa klasifikácie štatistických územných jednotiek“*. SR sa delí na tri úrovne regiónov podľa klasifikácie nomenklatúrnych územných štatistických jednotiek (ďalej NUTS), a to na úrovne NUTS1, NUTS2 a NUTS 3.

Regionálna politika v podmienkach Slovenskej republiky bola explicitne prvýkrát komplexne formulovaná a jej kompetencie stanovené v Zákone č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý vyplýval z podmienok prístupových konaní do EÚ (Donauer 2021). Z dikcie zákona o podpore regionálneho rozvoja č. 539/2008 Z. z. je možné špecifikovať regionálnu politiku ako *„koordinovaný súbor činností a postupov príslušných orgánov a organizácií na celoštátnej, regionálnej a miestnej úrovni, ktoré prispievajú k hospodárskemu rozvoju, sociálnemu rozvoju a územnému rozvoju regiónov“*. Regionálnu politiku tvoria ekonomické, sociálne a environmentálne politiky štátu, ktorými sa jednotlivé štáty snažia dosiahnuť svoje ciele na národnej úrovni (Donauer 2021).

Zákon o podpore regionálneho rozvoja č. 539/2008 Z. z. špecifikuje regionálny rozvoj ako *„súbor sociálnych, hospodárskych, kultúrnych a environmentálnych procesov a vzťahov, ktoré prebiehajú v regióne a ktoré prispievajú k zvyšovaniu jeho konkurencieschopnosti, trvalému hospodárskemu rozvoju, sociálnemu rozvoju a územnému rozvoju a k vyrovnávaniu hospodárskych rozdielov a sociálnych rozdielov medzi regiónmi“*. V zákone sú vymedzené

hlavné ciele podpory regionálneho rozvoja, a to:

- -odstraňovať alebo zmiernovať nežiaduce rozdiely v úrovni hospodárskeho rozvoja, sociálneho rozvoja a územného rozvoja regiónov a zabezpečiť udržateľný rozvoj regiónov,
- -zvyšovať ekonomickú výkonnosť, konkurencieschopnosť regiónov a rozvoj inovácií v regiónoch pri zabezpečení udržateľného rozvoja,
- -zvyšovať zamestnanosť a životnú úroveň obyvateľov v regiónoch pri zabezpečení udržateľného rozvoja.

Uvedené ciele je možné dosiahnuť na základe princípov rozvoja regiónov, ktoré Pavlík a kol. (2020) zaraduje do štyroch hlavných princípov rozvoja regiónov:

-Princíp jasnej identity regiónu

Zmyslom uvedeného princípu je, že podporuje atraktivitu a prosperitu regiónu v súvislosti s obecným povedomím o hlavných charakteristikách regiónov.

-Princíp investorskej aktivity

Princíp investorskej aktivity je chápaný ako ekonomická stabilita, kvalitná dopravná a komunikačná infraštruktúra, kvalifikovaná pracovná sila, kvalita verejnej správy predstavujú základné podmienky pre prilákanie investorov a rozvoj regionálnej ekonomiky.

-Princíp „zaistovania regiónov“

Uvedený princíp je možné vysvetliť ako prepojenie regiónov a spoluprácu prostredníctvom účasti v projektoch, spojenectvách a alianciách. Regióny, ktoré aktívne spolupracujú s inými regiónmi a integrujú sa do širších ekonomických a spoločenských štruktúr majú lepšie predpoklady na rast a prosperitu.

-Princíp leadershipu

Silné leadership pomáha formovať strategické smerovanie regiónu a reprezentovať jeho záujmy v zmysle posilnenia konkurencieschopnosti a dlhodobej udržateľnosti regiónu.

1.2 Regionálny inovačný ekosystém

Pre lepšie pochopenie pojmu je potrebné uviesť, že ekosystém sa zameriava na spoločnú tvorbu hodnôt, ktoré sú tvorené vzťahmi spoločnej tvorby. Odborná literatúra odlišuje rôzne druhy ekosystémov ako je priemyselný, inovačný, digitálny a iné. Inovačné ekosystémy tvoria inovačné procesy, ktoré spoločne vytvárajú hodnotu založenú na spoločných inováciách (Klimas a Czakon 2022).

Inovačný ekosystém je možné definovať ako vzťah založený na účele zosúladení s prihliadnutím na jednotlivé oblasti, a to na:

1. Konkrétne činnosti predstavujú konkrétne kroky v rámci inovačného ekosystému, ktoré zabezpečujú realizáciu hodnotovej ponuky.

2. Aktéri alebo zainteresované vzťahy, ktoré vykonávajú konkrétne činnosti. Medzi aktérov inovačného ekosystému je možné zaradiť univerzity, výskumné agentúry, vlády, mimovládne organizácie, akcelerátory, inkubátory, startupy, komunity, coworkingy, sociálnych podnikateľov.

3. Pozície umožňujú špecifikovať umiestnenie aktérov v inovačnom ekosystéme a charakterizovať kto komu odovzdáva úlohy či informácie.

4. Prepojenia určujú prenosy medzi aktérmi. Ich obsah môže zahŕňať materiály, vplyv alebo finančné prostriedky (Villaniová a Lechner 2020).

Etzkowitzov koncept trojitých priestorov a Leydesdorffov koncept trojitých funkcií slúžia na pochopenie úloh v inovačných procesoch, najmä ich vzájomného prekrývania (Cai 2022). Špirálové modely ako Triple Helix, Quadruple Helix a Quintuple Helix RIE opisujú dynamiku interakcií medzi kľúčovými aktérmi, ktorí podporujú inovácie a ekonomický rozvoj v regióne. Uvedené modely vychádzajú z myšlienky, že inovácie vznikajú prostredníctvom neustáleho vývoja a spolupráce medzi rôznymi aktérmi. Prostredníctvom uvedených špirálových modelov je možné určiť aktérov RIE a poukázať na ich vzájomné interakcie.

Model Triple Helix je tvorený základnými komponentami pozostávajúcimi z inštitucionálnych oblastí, a to:

- univerzity zamerané na výskum a vzdelávanie,
- priemysel ako súkromný sektor a
- vláda ako miesto pre tvorbu regulačných rámcov, financovania a tvorby politiky.

V každej inštitucionálnej sfére existuje široká škála aktérov. Okrem uvedených primárnych aktérov RIE tvoria aj sekundárny aktéri, a to sprostredkovatelia, právnické firmy a mimovládne agentúry. (Cai a Etzkowitz 2020).

Model Quadruple Helix priradzuje k inštitucionálnym oblastiam občiansku spoločnosť a model Quintuple Helix k nim dopĺňa environmentálny kontext. V rámci modelu Quadruple Helix je možné konštatovať, že doplnením oblasti občianskej spoločnosti sa umožňuje občanom iniciovať na vývoji nových inovácií v rámci ich regiónu. Model Quintuple Helix zdôrazňuje na tvrdenie, že inovácie musia byť nielen ekonomicky úspešné, ale aj udržateľné a ekologicky zodpovedné (Carayannis a Campbell 2009).

Autori Klimas a Czakon (2022) vo svojej štúdii, definujú inovačný ekosystém ako prostredie spolupráce obklopujúce inovačné aktivity jeho spoločne sa vyvíjajúcich aktérov, organizované naprieč spoločnými inovačnými procesmi a vedúce k spoločnej tvorbe novej

hodnoty poskytovanej prostredníctvom inovácií. Bravaglieriová a kol. (2025) vo svojej štúdií uvádza a porovnáva definície inovačných ekosystémov, na základe ktorej je možné doplniť uvedenú definíciu o tvrdenie, že aktéri v rámci inovačných procesov spolupracujú ako kolektív v súvislosti s ich zvyšovaním konkurenčného potenciálu.

Medzi základné znaky inovačného ekosystému je možné zaradiť geografické určenie, spoluprácu, prenos znalostí a spoločnú tvorbu hodnôt.

Geografické určenie

Inovačný ekosystém je ústredná entita (miesto kde sa inovačný ekosystém nachádza), v ktorej môžu pôsobiť rôzne ústredné subjekty (aktéri), ktoré ju formujú a ovplyvňujú. Je možné konštatovať, že inovácie sa spravidla realizujú na určitom území nazývané ako regionálne alebo administratívne centrum, ktoré spája aktérov v rámci územia a postupne priťahuje ďalších aktérov, kreatívne nápady a investície mimo územia regiónu. Geograficky orientovaný inovačný systém zdôrazňuje význam priestorových faktorov, najmä polohy a fyzickej blízkosti v procese výskumu, vývoja, inovácií a ich šírenia. Uvedený prístup napomáha vzniku regionálnych klastrov a sietí, ktoré fungujú v rámci aglomeračných ekonomík (Duarte 2021).

Spolupráca

Štruktúra inovačného ekosystému efektívne distribuuje informácie, inovácie a zdroje v sieti, ktoré podporujú spoluprácu a koordináciu činností. Spolupráca je zapojenie viacerých aktérov, najmä tých s geografickou alebo technologickou blízkosťou kľúčové pre vývoj nových technológií, zlepšenie kolektívneho pochopenia problémov a motiváciu k vytváraniu integrovaných riešení s podporou kľúčových subjektov (Duarte 2021).

Prenos znalostí

Udržateľný inovačný systém vyžaduje aktívnu spoluprácu medzi vládami, inštitúciami, univerzitami a podnikmi, ktorých činnosť medzi nimi vytvára dynamický a otvorený systém. Prenos znalostí medzi týmito aktérmi predstavuje nelineárny proces, v ktorom sa informácie a odborné skúsenosti prepájajú a vytvára sa spolupráca medzi aktérmi (Duarte 2021). Bravaglieriová a kol. (2025) vo svojej štúdií uvádza a zároveň potvrdzuje, že inovačný ekosystém je tvorený zložitými vzťahmi medzi jednotlivými aktérmi alebo subjektmi, ktorí majú spoločné ciele zamerané na rozvoj technológií a inovácií, a to na základe vzájomnej potreby využívať svoje znalosti a schopnosti.

Spoločná tvorba hodnôt

Spoločné tvorenie hodnôt je proces, v ktorom je zapojené širšie spektrum aktérov, ktorí svojim vplyvom zvyšujú rozvoj udržateľných inovačných procesov. Prostredníctvom vzájomných vzťahov sa formujú siete spolupráce, ktoré vznikajú na základe obojstranne

výhodných partnerstiev. Spôsob, akým je hodnota spoluvytváraná a určovaná jednotlivým aktérom, závisí od úlohy príslušných aktérov (Duarte 2021).

Trischer a kol. (2020) uvádza, že spoločná tvorba hodnôt môže inovátorom pomôcť rozvíjať vnútornú dynamiku, uľahčiť vstup na hlavné trhy a navrhnuť infraštruktúru, ktorá efektívne zapája viaceré zainteresované strany. Zároveň podporuje spoločný vývoj a zdieľanie udržateľných inovácií prostredníctvom integrácie nových zdrojov.

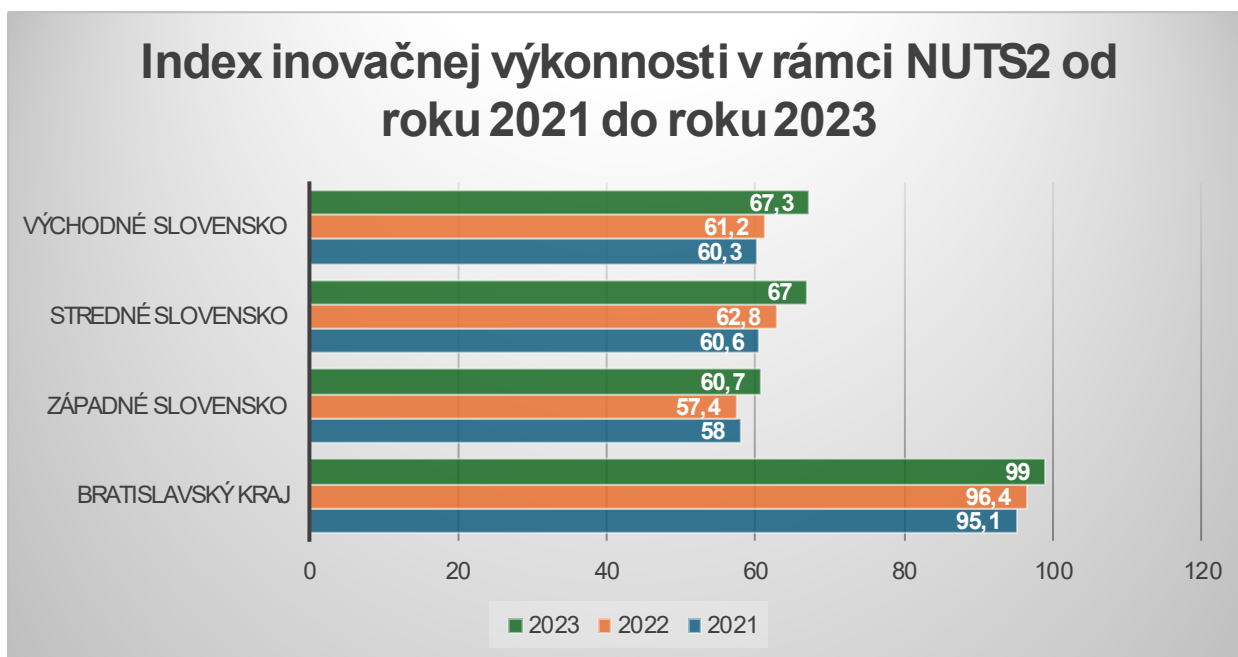
2 Verejná správa ako súčasť RIE so zameraním na Košický kraj

SR v rámci problematiky RIE v gescii Ministerstva investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie vypracováva Národnú stratégiu regionálneho rozvoja, ktorá predstavuje hlavný strategický dokument, z ktorého sú odvodené jednotlivé regionálne inovačné stratégie v rámci regiónov. Vypracovanie inovačnej stratégie na regionálnej úrovni nie je povinné, ale je to veľmi výhodné a poskytuje množstvo výhod pre efektívnu podporu inovácií, podnikania a regionálneho rozvoja. Nie všetky regióny na území Slovenskej republiky majú vypracované samostatné inovačné stratégie. Mnohé z nich sa riadia národnými a nadregionálnymi iniciatívami a implementujú inovačné projekty v rámci širších politík a programov. Významnú úlohu zohrávajú aj technologické parky a inkubačné centrá, ktoré podporujú inovačné iniciatívy v rámci krajov.

Na základe komparatívnej analýzy inovačnej výkonnosti v krajinách EÚ, iných európskych krajinách a regionálnych susedoch sa SR špecifikuje ako vznikajúci inovátor, a to z dôvodu že index inovačnej výkonnosti v roku 2024 (v porovnaní s EÚ v roku 2017) dosahoval hodnotu 71,6. Celkovo sa SR v rebríčku inovačnej výkonnosti umiestnila na 28. mieste medzi krajinami EÚ (Európska komisia 2025).

Príspevok sa zameriava na priblíženie problematiky RIE v rámci NUTS3 so zameraním na Košický samosprávny kraj (ďalej len KSK). V súčasnosti sa KSK riadi Regionálnou stratégiou Košického kraja pre roky 2021 až 2027. Strategický dokument nadväzuje na Stratégiu inteligentnej špecializácie SK RIS3 2021+ na Program hospodárskeho rozvoja a sociálneho rozvoja Košického samosprávneho kraja a Integrovanú územnú stratégiu kraja. Medzi základné ciele strategického dokumentu patria:

- využitie a zvýšenie inovačného potenciálu kraja
- zlepšenie života obyvateľov kraja
- konkurencieschopnosť kraja
- ekonomicky prosperujúci kraj
- atraktívnejší kraj pre ľudí



Zodpovednou organizáciou za implementáciu strategického dokumentu je záujmové združenie Inovačné centrum Košického kraja (ďalej len ICKK), ktoré bolo plánované zriadené RIS KK 2021+ v roku 2021. Pôsobnosť ICKK bude zameraná na oblasti, ktoré absentujú v inovačnom ekosystéme v súvislosti s podporou efektívne prepájať tvorcov inovácií a ich odberateľmi.

Košický kraj na základe Krajského inovačného skóre Slovenska sa v rámci všetkých krajov Slovenskej republiky umiestnilo na 2. mieste v rámci hodnotenia RIE v roku 2022 (Habodászová a Husseinová 2024).

Z dostupných informácií je možné konštatovať, že inovácie v rámci NUTS2 dosahovali v roku 2023 od roku 2021 zvýšenie indexu inovačnej výkonnosti, ktoré boli na základe uvedeného podporované zo strany verejnej správy.

Tabuľka č. 1 Index inovačnej výkonnosti v rámci NUTS2 od roku 2021 do roku 2023

	2021	2022	2023
Bratislavský kraj	95,1	96,4	99
Západné Slovensko	58,0	57,4	60,7
Stredné Slovensko	60,6	62,8	67
Východné Slovensko	60,3	61,2	67,3

Vlastné spracovanie: European innovation scoreboard, 2025

Graf č.1 Index inovačnej výkonnosti v rámci NUTS2 od roku 2021 do roku 2023

Vlastné spracovanie: European innovation scoreboard, 2025

Na základe grafu č.1 je možné uviesť, že od roku 2021 sa zvýšil index inovačnej výkonnosti v rámci východného Slovenska (Košický a Prešovský kraj) z 60,3 na 67,3. Celkovo

sa jednalo o najväčší nárast v rámci NUTS2 až o hodnotu 7. Je možné konštatovať, že prijatím strategického dokumentu Košického kraja RIS KK 2021+ a v rámci neho prijatých opatrení ako je aj ICKK sa Košický kraj stáva v problematike RIE prosperujúcim. V roku 2024 Prešovský samosprávny kraj vytvoril projektový zámer a vyčlenil financie v rozpočte na podporu vlastného RIE (SME 2024). Je možné tvrdiť, že uvedeným krokom sa podporí RIE aj v priebehu ďalších rokov a zároveň sa zvýši index inovačnej výkonnosti v rámci východného Slovenska.

Verejná správa ako súčasť RIE v Košickom kraji zohráva kľúčovú úlohu v podpore regionálneho rozvoja. Odbor regionálneho rozvoja, územného plánovania a životného prostredia aktívne sleduje technologické a podnikateľské trendy a príležitosti, ktoré sa snaží následne implementovať do regionálnej politiky kraja. Košický kraj si uvedomuje význam komplexného prepojenia aktérov RIE a ich systematickej podpory, čoho je dôkazom aj zriadenie ICKK. Je možné konštatovať, že Košický kraj spĺňa svoje priority uvedené v RIS KK ako je podpora inovačnej infraštruktúry, koordinácia regionálnych inovačných stratégií a celkovo organizovanie spolupráce medzi aktérmi RIE, a to aj na základe rastúceho indexu inovačnej výkonnosti. Index inovačnej výkonnosti je jedným z nástrojom merania, ktorý hodnotí inovačnú výkonnosť regiónov v rámci EÚ a poukazuje na to, ako veľmi je systém naklonený k inováciám, čo dopomáha verejnej správe k vytvoreniu pohľadu na celkové zlepšenie podmienok pre inovácie v rámci regiónu.

Záver

Regionálny rozvoj je dynamický proces, ktorý je úzko prepojený s efektívnym fungovaním RIE. Jeho úspešná implementácia spočíva vo vzájomnej spolupráci medzi kľúčovými aktérmi, a to verejnou správou, akademickou sférou, podnikateľským sektorom a občianskou spoločnosťou.

Príspevok poukazuje na potrebu komplexného prístupu k riadeniu inovačného ekosystému, ktorý pozostáva z prepojenia aktérov RIE a strategickej podpory zo strany verejnej správy. Na základe analýzy RIE Košického kraja je možné konštatovať, že inovačná výkonnosť v tomto regióne má stúpajúci trend, čo naznačuje pozitívny vývoj v oblasti inovácií. Verejná správa zohráva kľúčovú úlohu pri podpore inovačnej infraštruktúry, koordinácii regionálnych inovačných stratégií a organizovaní spolupráce medzi aktérmi ekosystému. Košický kraj od roku 2021 prijal strategický dokument RIS KK, ktorý je základným dokumentom RIE kraja so zameraním na stanovené ciele a kroky, ktoré v súčasnosti sú splnené a napredujú s neustálym vývojom doby. Napriek dosiahnutému pokroku ako je aj zriadenie ICKK však naďalej pretrvávajú výzvy, najmä v oblasti financovania, ktoré je nevyhnutné pre ďalší rozvoj inovácií

a udržateľnosť prijatých opatrení. Preto je dôležité hľadať efektívne mechanizmy na zabezpečenie stabilných finančných zdrojov a zlepšovať koordináciu medzi aktérmi RIE.

Ak sa podarí prekonať prekážky a verejná správa bude naďalej aktívne podporovať inovácie, Košický kraj ma potenciál stať sa silným regionálnym centrom inovácií s významným prínosom pre ekonomický a spoločenský rozvoj východného Slovenska.

Zoznam bibliografických odkazov

BRAVAGLIERIOVÁ, S. a kol. 2025. Multi-actor rural innovation ecosystems: Definition, dynamics, and spatial relations. In: Journal of Rural Studies. [online]. [cit. 04. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0743016724002961>

CAI, Y. 2022. Neo-Triple Helix Model of Innovation Ecosystems: Integrating Triple, Quadruple and Quintuple Helix Models. In: Triple Helix. [online]. [cit. 31. januára 2025]. Dostupné z: https://brill.com/view/journals/thj/9/1/article-p76_7.xml

CAI, Y. a ETZKOWITZ, H. 2020. Theorising the Triple Helix model: Past, present, and future. In: Triple Helix. [online]. [cit. 31. januára 2025]. Dostupné z: https://brill.com/view/journals/thj/7/2-3/article-p189_4.xml

CARAYANNIS, E. G. a CAMPBELL, D. F. J. 2009. 'Mode 3' and 'Quadruple Helix': toward a 21st century fractal innovation ecosystem. In: Technology Management. [online]. [cit. 02. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.inderscienceonline.com/doi/abs/10.1504/ijtm.2009.023374>

DONAUER, E. 2021. Teoretické východiská regionálnej politiky a regionálneho rozvoja a ich aplikácia v kontexte Slovenskej republiky. In: Ročenka regionálneho rozvoja 2021. [online]. Bratislava: Slovenská technická univerzita v Bratislave vo Vydavateľstve SPEKTRUM STU. ISBN 978-80-227-5169-8. [cit. 24. januára 2025]. Dostupné z: https://www.academia.edu/71000051/Ro%C4%8Denka_region%C3%A1lného_rozvoja_2021

DUARTE, L.O. 2021. Innovation Ecosystem framework directed to Sustainable Development Goal #17 partnerships implementation. In: Sustainable Development. [online]. [cit. 02. februára 2025]. Dostupné z: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/sd.2191>

HABODÁSZOVÁ, Ľ. a HUSSEINOVÁ, E. 2024. Krajské inovačné skóre Slovenska. In: Výskumná a inovačná autorita, Úrad podpredsedu vlády pre plán obnovy a odolnosti a znalostnú ekonomiku. [online]. [cit. 08. februára 2025]. Dostupné z: https://vaia.gov.sk/wp-content/uploads/2024/08/KISS_Krajske-inovacne-skore-Slovenska.pdf

KLIMAS, P. a CZAKON W. 2022. Species in the wild: a typology of innovation ecosystems. In: Review of Managerial Science. [online]. [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z:

<https://link.springer.com/article/10.1007/s11846-020-00439-4#citeas>

Oficiálna stránka Európskej komisie 2025. European Innovation Scoreboard 2024 – Country profile Slovakia. [online]. [cit. 06. februára 2025]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2024/ec_rtd_eis-country-profile-sk.pdf

Oficiálna stránka Európskej komisie 2025. European innovation scoreboard- Country regional profile. [online]. [cit. 08. februára 2025]. Dostupné z: https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard/eis-2024#/ris/countries/SK?region=SK04&compare_year=2021&year=2021

Oficiálna stránka Košického samosprávneho kraja 2025. Regionálna inovačná stratégia Košického kraja 2021-2030. [online]. [cit. 07. februára 2025]. Dostupné z: <https://web.vucke.sk/sk/kompetencie/regionalny-rozvoj/investicne-prostredie/regionalna-inovacna-strategia-2.html>

PAVLÍK, M. a kol. 2020. Regiony budoucnosti-spolupráce, bezpečí, efektivita. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-271-2961-4.

SME 2024. Prešovský samosprávny kraj chce vytvoriť vlastný inovačný ekosystém. [online]. [cit. 03. februára 2025]. Dostupné z: <https://presov.korzar.sme.sk/c/23322166/presovsky-samospravny-kraj-chce-vytvorit-vlastny-inovacny-ekosystem.html#:~:text=Pre%C5%A1ovsk%C3%BD%20samospr%C3%A1vny%20kraj%20%28PSK%29%20m%C3%A1%20amb%C3%ADciu%20vytvori%C5%A5%20vlastn%C3%BD,inova%C4%8Dn%C3%A9%20v%C3%BDzvy%2C%20identifikovali%20nov%C3%A9%20poznatky%20a%20generovali%20pr%C3%ADle%C5%BEitosti>.

TRISCHLER, J. a kol., 2020. A service ecosystem perspective on the diffusion of sustainability-oriented user innovations. In: Journal of Business Research. [online]. [cit. 06. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S014829632030014X?via%3Dihub>

VILLANIOVÁ, E. a LECHNER, Ch. 2020. How to acquire legitimacy and become a player in a regional innovation ecosystem? The case of a young university. In: The Journal of Technology Transfer. [online]. [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10961-020-09803-8>

Zákon č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja.

Kontaktná adresa

Mgr. Lenka Jakubócová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice 040 11

Slovenská republika

email: lenka.jakubocova@student.upjs.sk

**VÝKONNOSŤ DRUHÉHO PILIERA STAROBNÉHO
DÔCHODKOVÉHO SPORENIA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE V
OBDOBÍ ROKOV 2005 - 2024**

**PERFORMANCE OF THE SECOND PILLAR OF OLD-AGE PENSION
SAVINGS IN THE SLOVAK REPUBLIC IN THE PERIOD 2005 - 2024**

Michaela KRAJČÍROVÁ

Abstract

The second pillar of old-age pension savings is an important part of the pension system of the Slovak Republic, which plays an essential role in ensuring a decent standard of living at retirement age. This system combines individual responsibility of savers with collective investment through pension management companies (DSS). The paper focuses on the analysis of the performance of the second pillar until 2024, assessing the performance of the DSSs and examining the long-term appreciation of savers' assets since its introduction. Particular attention is paid to identifying the factors that affect the performance of the second pillar of old-age pension savings, including economic, legislative, geopolitical and political aspects that may have contributed to any declines in appreciation. The aim of the paper is to analyse the performance of the second pillar of old-age pension savings in the Slovak Republic in the period 2005-2024

Key words: *Slovak Republic; second pillar; pension system, savings*

Úvod

Starobné dôchodky predstavujú jeden z hlavných pilierov sociálneho zabezpečenia, ktorý zohráva kľúčovú úlohu pri zabezpečení dôstojného životného štandardu v dôchodkovom veku. Ich primárnym cieľom je predchádzať chudobe v starobe a poskytovať stabilný príjem jednotlivcom, ktorí už nie sú ekonomicky aktívni. Efektívne nastavenie dôchodkového systému je preto nevyhnutné nielen z pohľadu jednotlivca, ale aj z hľadiska dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Okrem verejných opatrení sa čoraz väčší dôraz kladie aj na individuálnu

zodpovednosť, ktorá zahŕňa plánovanie odchodu do dôchodku, sporenie a investovanie s cieľom zabezpečiť primeraný dôchodkový príjem.

Druhý pilier starobného dôchodkového sporenia predstavuje dôležitú súčasť starobného dôchodkového systému Slovenskej republiky. Kombinuje individuálnu zodpovednosť sporiteľov s kolektívnym investovaním prostredníctvom dôchodkových správcovských spoločností (DSS). Uvedený model umožňuje jednotlivcom aktívne prispievať k vlastnému dôchodkovému zabezpečeniu a zvyšuje atraktivitu sporenia v porovnaní s tradičnými formami financovania. Zhodnotenie výkonnosti druhého piliera starobného dôchodkového sporenia vyžaduje komplexnú analýzu výsledkov dôchodkových správcovských spoločností a hodnotenie dlhodobého zhodnotenia majetku sporiteľov. Dôležité je tiež zváženie rôznych faktorov, ktoré môžu ovplyvniť výkonnosť systému, ako sú ekonomické a legislatívne zmeny, ako aj širšie politické a globálne trendy.

1 Druhý pilier starobného dôchodkového sporenia v Slovenskej republike a jeho výkonnosť 2005 – 2024

Systémy dôchodkového zabezpečenia sa v jednotlivých štátoch líšia v závislosti od ich štruktúry a právneho rámca. Významným prvkom dôchodkového systému v Slovenskej republike je druhý pilier starobného dôchodkového sporenia, ktorý predstavuje formu kapitalizačného sporenia na dôchodok spravovaného súkromnými dôchodkovými správcovskými spoločnosťami (DSS). Systém je založený na princípe individuálneho vlastníctva úspor, investovaných na kapitálových trhoch za účelom zabezpečenia dodatočného príjmu v starobe (Dôchodkový systém, 2025).

Druhý pilier starobného dôchodkového sporenia je v Slovenskej republike definovaný zákonom č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov ako systém sporenia, ktorý dopĺňa prvý pilier (dôchodkové poistenie) dôchodkového zabezpečenia. Zásadným aspektom systému je individuálne vlastníctvo úspor, kde si každý sporiteľ kumuluje prostriedky na osobnom dôchodkovom účte investovanom do fondov. Dôchodkové fondy spravujú dôchodkové správcovské spoločnosti (DSS) pod dohľadom Národnej banky Slovenska (NBS) (Starobný dôchodkový systém, 2025). Právo na výplatu dôchodku vzniká po splnení zákonných podmienok, vrátane dosiahnutia dôchodkového veku a poberania dôchodku z prvého piliera. Cieľom druhého piliera starobného dôchodkového sporenia je poskytnutie doplnkového dôchodku, ktorý sa vypláca súčasne s dôchodkom z prvého piliera (Slovakia – Old..., 2024). Systém druhého piliera starobného dôchodkového sporenia je financovaný z odvodov presmerovaných zo sociálneho poistenia a investovaných

na finančných trhoch, pričom výnosy priamo ovplyvňujú výšku dôchodku. Jeho efektivita závisí od hospodárenia DSS, vývoja kapitálového trhu a makroekonomického prostredia, preto je nevyhnutný neustály dohľad regulátora na zabezpečenie stability a ochrany sporiteľov (Dôchodkový systém, 2025). Národná banka Slovenska zohráva zásadnú úlohu pri dohľade nad DSS, kontroluje ich činnosť a zabezpečuje súlad s legislatívou. Monitoruje kapitálovú primeranosť, správu dôchodkových fondov a dodržiavanie pravidiel podnikania. V spolupráci s finančnými regulátormi sa zameriava na stabilitu trhu a minimalizáciu investičných rizík. (Zákon 43/2004 Z. z. o starobnom..., 2004). Každá DDS pôsobí ako akciová spoločnosť so sídlom v Slovenskej republike, pričom jej činnosť je striktné vymedzená zákonom č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení. Aby mohla DSS vykonávať svoju činnosť, musí získať licenciu od NBS, ktorá je podmienená splnením viacerých prísnych kritérií. Medzi najdôležitejšie patrí zabezpečenie kapitálu, ktorý slúži ako finančná garancia stability spoločnosti a ochrany úspor sporiteľov. Kapitál predstavuje základný predpoklad dlhodobej udržateľnosti DSS a bezpečnosti dôchodkového systému ako celku (Árendáš et al., 2017).

Dôchodkové správčovské spoločnosti zohrávajú zásadnú úlohu pri správe dôchodkových úspor, pričom ich záujmy zastupuje Asociácia dôchodkových správčovských spoločností (ADSS). Činnosť DSS podlieha prísnyim pravidlám, ktoré zabezpečujú transparentnosť a bezpečnosť sporenia (ADSS, 2025). Sporitelia si môžu vybrať medzi konzervatívnymi, vyváženými a dynamickými fondmi podľa investičného profilu a rizikovej tolerance. Správny výber fondu je kľúčový pre budúcu výšku dôchodku – konzervatívne fondy sú stabilné, dynamické ponúkajú vyšší výnos, no aj väčšie riziko (Rytířová, 2013). Dôležitosť správneho výberu dôchodkového fondu je umocnená tým, že nesprávne investičné rozhodnutie môže ovplyvniť výšku budúceho dôchodku. Jedným z hlavných cieľov regulácie druhého piliera starobného dôchodkového sporenia je ochrana sporiteľov pred rizikami spojenými s nesprávnym hospodárením DSS (Starobný dôchodkový systém, 2025). Penzijné fondy zohrávajú nezastupiteľnú úlohu v systéme dôchodkového sporenia, predovšetkým pri zhromažďovaní a akumulácii finančných prostriedkov, ktoré budú neskôr vyplácané vo forme penzijných dávok. Na dané fondy majú značný vplyv globálne finančné trhy, pričom ich aktivity ovplyvňujú stabilitu a dynamiku fondov. S ich rozsiahlym investičným potenciálom a schopnosťou diverzifikovať portfólio predstavujú dôležitý pilier ekonomického a finančného systému. Ich efektívne riadenie a správne investičné stratégie sú rozhodujúce pre zabezpečenie udržateľného rastu a dlhodobej finančnej stability, ktorá je nevyhnutná pre ich členov a dôchodcov (Chovancová et al., 2006).

V Slovenskej republike politické rozhodnutia, ktoré sa často orientujú na krátkodobé

ciele, môžu mať negatívny dopad na stabilitu ekonomiky a dôchodkového systému. Politické cykly, ktoré majú obmedzený časový horizont, môžu zanedbať strednodobé a dlhodobé potreby, čo vedie k neistote a potenciálnej destabilizácii dôchodkového systému (Geffert a Rovenská, 2022). V tejto súvislosti je nevyhnutné, aby sa politiky a opatrenia zameriavali na dlhodobé ciele, ktoré zabezpečia stabilitu a udržateľnosť celého systému. V priebehu obdobia 2005 – 2024 dochádzalo k viacerým zmenám v DSS, ako aj k ich zlúčeniam a zmenám názvov. Medzi spoločnosti, ktoré spravujú druhý pilier starobného dôchodkového sporenia v tomto období, patria Allianz – Slovenská dôchodková správcovská spoločnosť (d.s.s.), KOOPERATIVA d.s.s., NN d.s.s., UNIQA d.s.s. a VÚB Generali d.s.s. Uvedené spoločnosti zohrávajú dôležitú úlohu v správe finančných prostriedkov a ich investičných stratégiách, ktoré ovplyvňujú výkonnosť penzijných fondov (Asociácia DSS, 2025).

Tabuľka č. 1: Druhý pilier starobného dôchodkového sporenia v Slovenskej republike v období 2005-2024 a výkonnosť dôchodkových fondov v %

DSS	Allianz - Slovenská d.s.s., a.s.		UNIQA d.s.s., a.s.			KOOPERATIVA d.s.s., a.s.			NN d.s.s., a.s.						VUB Generali d.s.s., a.s.			
FOND	Garant	Progress	Dilipis	Aktiový	Indexový	Dilipis	Aktiový	Indexový	Solid	Dynamika	Rešpekt	Harmónia	Index euro	Index global	Klasik	Profit	SMART	Index
2005	2,94	3,58	2,91	3,42	-	2,32	3,74	-	3,11	3,12	-	2,87	-	-	2,75	3,49	3,28	-
2006	3,7	5,17	3,45	4,94	-	3,45	5,09	-	3,18	3,02	-	3,13	-	-	3,45	4,43	4,14	-
2007	4,47	3,54	3,97	3,73	-	3,66	2,09	-	4,04	3,26	-	3,65	-	-	3,89	4,15	4,11	-
2008	2,39	-6,91	2,95	-6,8	-	3,97	-8,56	-	2,98	-6,86	-	-5,16	-	-	2,65	-7,84	-5,74	-
2009	1,45	1,11	0,71	-0,13	-	2,58	1,53	-	2,86	1,42	-	1,33	-	-	1,64	1,69	1,66	-
2010	0,76	0,78	1,16	1,21	-	1,05	1,26	-	1,42	1,53	-	1,54	-	-	1,85	1,86	1,9	-
2011	1,28	1,3	1,5	1,48	-	1,42	1,27	-	1,07	1,26	-	1,4	-	-	2,05	2,12	2,13	-
2012	1,94	2,94	1,97	2,2	4,86	2,98	4,46	8,82	3,19	3,44	-	3,5	15,65	3,68	3,43	3,76	3,76	2,64
2013	0,6	4,33	0,91	3,83	18,04	1,54	3,69	15,6	0,96	3,15	-	2,3	18,31	16,89	2,01	5,52	3,66	15,48
2014	3,36	10,85	3,34	8,6	17,08	5,54	8,56	5,47	2,86	9,69	-	6,1	3,32	17,23	3,74	10,32	10,23	16,48
2015	0,4	2,52	-0,29	3,24	7,96	1,86	0,55	6,49	0,84	2,63	-	2,01	5,59	7,99	1,53	3,92	3,69	7,78
2016	1,78	11,1	1,3	5,33	9,99	3,04	0,16	9,61	1,29	6,83	-	5,59	2,56	9,63	2,71	5,2	4,59	10,09
2017	0,97	7,6	0,36	2,59	6,36	3,78	8,83	6,71	0,38	7,37	-	5,74	9,41	6,29	2,21	6,73	5,3	6,46
2018	0,12	-5,02	-0,22	-2,42	-6,16	-3,31	-11,84	-5,44	1,14	-4,52	-	-3,49	-12,61	-6,15	-1,16	-5,02	-4,39	-5,38

2019	1,65	24,43	1,41	11,57	28,58	4,93	13,43	21,21	0,88	15,59	-	12,72	28,46	28,61	3,17	17,15	11,73	28,62
2020	1,34	4,16	1,05	3,05	4,36	4,82	14,3	0,88	2,71	2,16	-	2,95	-3,97	2,67	-0,18	2,26	1,43	4,42
2021	-0,8	21,58	-0,33	11,42	28,58	-3,95	-10,54	25,39	-1,11	13,34	-	7,6	23,1	28,28	-0,18	17,68	9,93	28,73
2022	-7,15	-13,16	-3,95	-10,85	-13,99	-8,26	-27,77	-14,32	-9,77	-15,5	-17,14	-15,14	0	-13,7	-8,42	-13,36	-14,14	-13,88
2023	2,96	18,91	-1,77	10,47	18,28	5,75	17,44	-	4,69	15,39	15,96	12,44	-	19,21	5,23	15,85	12,97	19,58
2024	1,85	25,6	1,7	16,61	25,67	0,65	21,86	-	3,84	17,28	24,89	12,73	-	26,27	3,03	21,35	22,22	26,49
Výnosy za celé obdobie	26,01	124,41	22,13	73,49	149,61	37,82	49,55	80,42	27,7	83,6	23,71	63,81	89,82	146,9	35,4	101,26	82,46	147,51
Ročné výnosy	1,30	6,22	1,11	3,67	11,51	1,89	2,48	7,31	1,46	4,18	7,90	3,19	8,17	11,30	1,77	5,06	4,12	11,35

Vlastné spracovanie podľa: Vývoj v II. pilieri..., 2023 a Zhodnotenie vo fondoch, 2025

Uvedená analýza ponúka prehľad vývoja, výkonnosti a faktorov ovplyvňujúcich druhý pilier starobného dôchodkového sporenia s dôrazom na investičné stratégie, legislatívne zmeny a externé vplyvy, ktoré formujú jeho stabilitu a udržateľnosť (Druhý pilier zvládol..., 2023). Prehľad investičných stratégií a výkonnosti fondov umožňuje hodnotenie efektivity správy dôchodkových úspor a poskytuje dôležité podnety pre rozhodovacie procesy v druhom pilieri starobného dôchodkového sporenia. Stabilita systému je ovplyvnená nielen investičnými stratégiami, ale aj politickými faktormi a globálnymi krízami, ako vojna na Ukrajine či ekonomické recesie. Flexibilná reakcia na tieto výzvy je nevyhnutná pre udržanie finančnej stability dôchodkového systému.

Rok 2005 predstavuje významný medzník, keďže v tomto roku bol druhý pilier starobného dôchodkového sporenia oficiálne zavedený (Polonský a Plachá, 2017). Od tohto momentu prebieha kontinuálne monitorovanie výkonnosti dôchodkových správcovských spoločností, čo umožňuje lepšie hodnotenie investičných stratégií a riadenia rizík. Dohľad zohráva zásadnú úlohu pri zabezpečení transparentnosti systému a dôvery sporiteľov, ktorí na základe výkonnostných údajov môžu prijímať informované investičné rozhodnutia. Analýza vývoja poukazuje na viaceré významné udalosti a výkyvy vo výkonnosti fondov. Medzi najmenej výnosné obdobia patrili roky 2008, 2015, 2018, 2020 – 2022. Rok 2008 bol výrazne poznačený globálnou finančnou krízou, ktorá spôsobila hlboký prepád na svetových trhoch. Výkonnosť fondov v druhom pilieri starobného dôchodkového sporenia klesla, pričom najväčšie straty zaznamenali akciové fondy. V roku 2015 došlo k otvoreniu druhého piliera starobného dôchodkového sporenia, čo viedlo k zvýšenej volatilite a poklesu výkonnosti najmä garantovaných fondov (Správa o stave..., 2016). Rok 2018 bol charakterizovaný politickou nestabilitou a napätím na globálnych trhoch, čo negatívne ovplyvnilo najmä dlhopisové fondy

(Výročná správa 2018, 2019). Obdobie pandémie COVID-19 (2020 – 2021) prinieslo nové výzvy. Počiatočný šok na finančných trhoch v prvej polovici roku 2020 spôsobil krátkodobé straty vo všetkých typoch fondov. Napriek tomu sa v druhej polovici roka trhy začali zotavovať, pričom najrýchlejšie sa spamätali akciové a indexové fondy. Pandémia poukázala na dôležitosť flexibilných investičných stratégií a diverzifikácie rizík (Správa o finančnej stabilite, 2021). Vojna na Ukrajine v roku 2022 opäť negatívne zasiahla finančné trhy. Zvýšené geopolitické napätie a prudký rast cien energií spôsobili pokles výkonnosti fondov, najmä v prvej polovici roka. Inflácia dosiahla historické maximum, čo zvýšilo tlak na reálne zhodnotenie úspor sporiteľov. Porovnanie rokov 2022 a 2023 ukazuje mierne zlepšenie situácie. Hoci rok 2022 bol poznačený vysokou infláciou a geopolitickými rizikami, v roku 2023 sa situácia stabilizovala. Akciové a indexové fondy dosiahli pozitívne výnosy, čím potvrdili svoj dlhodobý potenciál. Naopak, garantované fondy si naďalej udržiavajú nižšie, ale stabilné zhodnotenie (Druhý pilier zvládol..., 2023).

Vzhľadom na tieto výkyvy zostáva druhý pilier starobného dôchodkového sporenia nevyhnutnou a stabilnou súčasťou dôchodkového zabezpečenia. Viac ako 1,8 milióna sporiteľov si pravidelne ukladá úspory, pričom stále väčší záujem je o akciové a indexové fondy s vyšším výnosovým potenciálom. Analýzy zdôrazňujú, že dlhodobá stabilita dôchodkového systému si vyžaduje posilňovanie kapitalizačnej schémy, keďže druhý pilier môže významne zmierniť budúce demografické a fiškálne tlaky (Vyhlásenie správcov..., 2023).

Záver

Druhý pilier starobného dôchodkového sporenia predstavuje dôležitú súčasť dôchodkového zabezpečenia v Slovenskej republike, keďže prispieva k diverzifikácii príjmov v starobe a pomáha zmierňovať tlak na prvý pilier.

Cieľom príspevku bolo posúdiť výkonnosť druhého piliera starobného dôchodkového sporenia v období 2005 – 2024. Tento cieľ bol naplnený. Analýza ukázala, že výsledky druhého piliera starobného dôchodkového sporenia boli ovplyvnené rôznymi faktormi, vrátane investičných stratégií dôchodkových správcovských spoločností, legislatívnych úprav a makroekonomického vývoja. Zatiaľ čo stabilné obdobia umožňovali sporiteľom dosahovať vyššie zhodnotenie úspor, ekonomické a finančné krízy – ako napríklad globálna kríza v roku 2008 či pandémie COVID-19 – preverili odolnosť systému a zdôraznili dôležitosť efektívnej regulácie. Zmeny v legislatíve navyše formovali nielen výnosnosť fondov, ale aj mieru dôvery sporiteľov v systém a ich ochotu dlhodobo investovať.

Dôchodková politika musí reflektovať demografické trendy a podporovať dlhodobú stabilitu systému. Vývoj v analyzovanom období poukazuje na potrebu vyváženého prístupu medzi reguláciou a investičnou slobodou, aby sa zabezpečila ochrana sporiteľov a zároveň vytvorili podmienky na dlhodobý rast úspor. Druhý pilier starobného dôchodkového sporenia tak naďalej zostáva nevyhnutnou súčasťou dôchodkového systému, ktorý musí byť dostatočne flexibilný a pripravený reagovať na meniace sa ekonomické a spoločenské výzvy.

Zoznam bibliografických odkazov

ÁRENDÁŠ, P., CHOVANCOVÁ, B., GVOZDJÁK, V., HUDCOVSKÝ, J., DOROCÁKOVÁ, M. a SLOBODNÍK, P., 2017. Dôchodkové fondy vo svete a na Slovensku. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o. 216 s. ISBN 978-80-8168-663-4

CHOVANCOVÁ, B. a kol., 2006. Finančný trh. 1 vyd. Bratislava: Iura Edition. 611 s. ISBN 808078-089-7

GEFFERT, R., ROVENSKÁ, D. 2022. Sociálna spravodlivosť a starobné dôchodkové sporenie v SR. Online. Univerzita Pavla Jozefa Šafárik a v Košiciach: Vydavateľstvo ŠafárikPress. 96. ISBN 978-80-574-0122-3. Dostupné na: DOI: <https://doi.org/10.33542/SDS2022-0122-3>. [citované 202501-22].

POLONSKÝ, D. a PLACHÁ, J., 2017. Sociálne poistenie v systéme sociálneho zabezpečenia na Slovensku od roku po súčasnosť. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 216 s. ISBN 978-80-8105-876-9

RYTÍŘOVÁ, L., 2013. Důchodový systém v České republice. Vydavatelství ANAG spol. s. r. o. 120 s. ISBN 978-80-7263-821-5

ASOCIÁCIA DÔCHODKOVÝCH SPRÁVCOVSKÝCH SPOLOČNOSTÍ. 2025. Asociácia DSS. [online]. [cit. 2025-02-02]. Dostupné z: <https://adss.sk/asociacia-dss>

ASOCIÁCIA DÔCHODKOVÝCH SPRÁVCOVSKÝCH SPOLOČNOSTÍ. 2023. Druhý pilier zvládol ťažký rok a čaká ho zásadná reforma. [online]. [cit. 2025-02-02]. Dostupné z:

<https://adss.sk/asociacia-dss>

ASOCIÁCIA DÔCHODKOVÝCH SPRÁVCOVSKÝCH SPOLOČNOSTÍ. 2025. Zhodnotenie vo fondoch. [online]. [cit. 2025-02-02]. Dostupné z: <https://adss.sk/zhodnotenie-vohttps://adss.sk/zhodnotenie-vo-fondoch?year=2021fondoch?year=2021#documents>

ASOCIÁCIA DÔCHODKOVÝCH SPRÁVCOVSKÝCH SPOLOČNOSTÍ. 2025. Vyhlásenie správcov úspor: Zníženie príspevkov do druhého piliera zmenší úspory na dôchodok. [online]. [cit. 2025-02-02]. Dostupné z <https://adss.sk/spravy/vyhlasenie-spravcov-uspor-znizenie-prispevkov-dohttps://adss.sk/spravy/vyhlasenie-spravcov-uspor-znizenie-prispevkov-do-druheho-pilieru-zmensi-uspory-na-dochodok-210druheho-pilieru-zmensi-uspory-na-dochodok-210>

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2023. Vývoj v II. pilieri za rok 2022. [online]. [cit. 2024-02-04]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/files/sk/socialne-poistenie-dochodkovy-system/dochodkovyhttps://www.employment.gov.sk/files/sk/socialne-poistenie-dochodkovy-system/dochodkovy-system/starobne-dochodkove-sporenie/periodicke-prehlady-za-ii-pilier/stav-ii-pilieri-roku-2022.pdfsystem/starobne-dochodkove-sporenie/periodicke-prehlady-za-ii-pilier/stav-ii-pilieri-roku-2022.pdf>

MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2025. Dôchodkový systém. [online]. [cit. 2025-01-28]. Dostupné z: <https://www.employment.gov.sk/sk/socialne-poistenie-dochodkovy-system/dochodkovy-system/> EUROPEAN COMMISSION. 2024. Slovakia - Old-age pension. [online]. cit. 2025-01-10].

Dostupné z: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1127&langId=sk&intPageId=4767>

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2025. Starobný dôchodkový systém (druhý pilier). [online]. 2025-02-02]. Dostupné z: <https://nbs.sk/en/financial-market-supervision1/supervision/pensionhttps://nbs.sk/en/financial-market-supervision1/supervision/pension-system/old-age-pension-scheme-second-pillar/system/old-age-pension-scheme-second-pillar/>

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2016. Správa o stave a vývoji finančného trhu za rok [online]. [cit. 2024-02-12]. Dostupné z: https://www.nbs.sk/_img/documents/_dohlad/makropolitika/sprava_o_stave_a_vyvoji_slovenskeho_financneho_trhu_za_rok_2015.pdf

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2019. Výročná správa 2018. [online]. [cit. 2024 02-12]. Dostupné z: <https://nbs.sk/publikacie-detail/vyrocna-sprava-2018/> 66

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2021. Správa o finančnej stabilite. [online]. [cit. 2024-02-10].

Dostupné https://nbs.sk/_img/documents/zaklnbs/publik/sfs/protected/sfs_052021.pdf

NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2021. Správa o finančnej stabilite. [online]. [cit. 2024-02-10].

Dostupné https://nbs.sk/_img/documents/zaklnbs/publik/sfs/protected/sfs_052021.pdf

Zákon 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Kontaktná adresa

Mgr. Michaela Krajčírová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice 040 11

Slovenská republika

email: michaela.krajcirova@student.upjs.sk

INDIKÁTORY KVALITY VO VEREJNOM SEKTORE: AKO ZVYŠOVAŤ KVALITU A EFEKTÍVNOSŤ POSKYTOVANÝCH SLUŽIEB?

QUALITY INDICATORS IN THE PUBLIC SECTOR: HOW TO IMPROVE THE QUALITY AND EFFICIENCY OF SERVICES?

Zuzana SZATTLEROVÁ

Abstract

This article focuses on the possibilities of improving quality in the public sector through quality management tools, with an emphasis on increasing the efficiency of the public sector and the public services provided and on the integration of selected modern approaches related to New Public Management. We also focus on the identification and application of indicators to measure continuous improvement of public sector organisation, and the public services provided.

Key words: *public sector, public administration, quality indicators, good governance*

Úvod

Vzhľadom na obsiahlosť verejného sektora sa predostiera široký priestor obsahujúci množstvo rozličných požiadaviek a úloh, ktoré sa uskutočňujú prevažne v rámci organizácií. Ich efektívnosť závisí od vnútorných a vonkajších faktorov, od systému a kvality procesov a vzťahov, cez nástroje vedenia a motivácie zamestnancov, od výkonu práce na najvyššej úrovni až po služby poskytované jednotlivými zamestnancami. Cieľom v tejto oblasti je zvyšovanie kvality uskutočniteľné na základe uplatňovania nových prístupov manažmentu, prostredníctvom meraní efektívnosti a výkonnosti či cez skúmanie a analyzovanie nástrojov a indikátorov riadenia kvality verejného sektora.

„Vo verejnej správe sa odzrkadľujú inštitucionálne základy riadenia krajín“ (Holmberg, Rothstein 2012, s.1). Jej inštitúcie majú zásadný vplyv na určovanie stimulov, plánovaní prosperity i znižovaní neistoty (Výbor regiónov 2016, s.1). Verejnou správou sa podľa Ochranu (2003, s. 184) rozumie súhrn činností, ktoré vykonávajú orgány štátnej správy, samosprávy a verejnoprávne korporácie. Ide o službotvorný proces, v ktorom dochádza k riadeniu verejných

záležitostí vo verejnom záujme. Průcha (2001, s. 259) popisuje verejnú správu ako správu verejných záležitostí, ktorá je uskutočňovaná vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, ju realizujú ako právom uloženú povinnosť a z toho titulu svojho postavenia sú ako verejnoprávny subjekt.

Ako uvádzajú Dixon, J., Bhuiyan, S., Üstüner (2018) vo svojom článku o verejnej správe, na Blízkom východe a v severnej Afrike, každá krajina prijala vlastný prístup k verejnej správe, ktorý odráža jej historické zázemie, kultúrne, geopolitické, sociálno-ekonomické a konfliktné prostredie, čo je možné interpretovať na verejné správy vo všeobecnosti.

1 Kvalita vo verejnom sektore

Aj keď sa výsledky hodnotenia plnenia požiadaviek zákazníka odrážajú hlavne v konkurenčnom prostredí súkromného sektora, pre verejný sektor je táto výzva rovnako naliehavá. Zákazníkom je tu občan, ktorý by mal byť stredobodom pozornosti a finálnym výstupom uspokojenie jeho potreby v primeranom čase a zodpovedajúcej kvalite.

Anastase I. a Bucur C. (2015) vo svojej práci uvádzajú, že „kvalita nie je len prínosom nákupu verejnej služby alebo produktu, ale je to aj hodnota, ktorú občan ako zákazník ocení. A keďže vo verejnej správe zákazník nemá možnosť slobodnej voľby poskytovateľa služby, je povinný akceptovať v čo najväčšej miere to, čo verejná správa rozhodla za neho a stáva sa „zákazníkom v zajatí.“

Pojem kvality ako taký, je možné definovať z rôznych aspektov pohľadu, ktoré sa navzájom dopĺňajú. V súlade s normami STN EN ISO 9000: 2016 a STN EN ISO 9001: 2016 je kvalita definovaná ako „miera, akou súbor vlastných charakteristík objektu spĺňa požiadavky“. (Socha, Koblen, Socha 2020, s. 68).

Dôležitosť zavádzania kvality vo verejných službách a potreba skúmať nástroje a indikátory riadenia kvality je formulovaná v rámci Európskeho rámca okrem ďalších inštitúcií aj cez EUPAN (European Public Administration Network), ktorá vo svojej stratégii na roky 2022 – 2025 určuje ciele vedúce k spolupráci na vytváraní kvalitnej verejnej správy a k poskytovaniu kvalitných verejných služieb v celej Európe, na základe zdieľania spoločných hodnôt členskými štátmi. Týmto hodnotami sú aj profesionalita, spolupráca, inovácia, angažovanosť, udržateľnosť a transparentnosť. Načrtáva aj potrebu zamerania pozornosti na zamestnancov, a to v oblasti mentálneho a fyzického zdravia, finančnej spokojnosti i sociálnych väzieb. Cieľom je predchádzanie vzniku konfliktov, napätia, nadmernému stresu, či syndrómom vyhorenia u zamestnancov, keďže v kvalite poskytnutej služby sa odráža kvalita celej organizácie z pohľadu konkrétneho užívateľa služby. Stratégia sa venuje aj riešeniu

spoločných výziev pre členov EUPAN, ako je napríklad „ekologizácia“ verejnej správy (green public administration), atraktivnosť verejnej správy, zdieľanie poznatkov medzi generáciami, digitálna transformácia vrátane problémov ktoré prináša v oblasti kybernetickej bezpečnosti, či využívaní umelej inteligencie, v oblasti digitálnych riešení, či v meraní efektívnosti a výkonnosti verejnej správy (EUPAN 2022).

2 Ako zvyšovať kvalitu vo verejnej správe?

Známy Demingov výrok, že väčšina problémov kvality spočíva v systéme, a nie v ľuďoch, potvrdzuje dôležitosť zavádzania a zdokonaľovania systémov riadenia ako v súkromnom tak aj verejnom sektore.

Metaštúdie o účinkoch reforiem naznačujú, že v súčasnosti existujú len malé rozdiely medzi verejnými a súkromnými organizáciami. Viacerí vedci však tvrdia, že obchodné praktiky sú menej efektívne mimo kontextu súkromného sektora kvôli podmienkam špecifickým pre daný sektor. Na základe modelu schopnosť – motivácia – príležitosť autori vykonali trojúrovňovú metaanalýzu, aby preskúmali rozdiely v účinkoch postupov riadenia ľudských zdrojov na individuálnu výkonnosť v jednotlivých sektoroch. Štúdia ukázala, že medzi sektormi existujú značné rozdiely, ale nie je podporované očakávanie, že účinky postupov riadenia ľudských zdrojov sú najväčšie v súkromnom sektore a najmenšie vo verejnom sektore. Presnejšie povedané, rozdiely medzi verejným a súkromným sektorom nie sú jednoznačné. V tejto súvislosti vyzvali budúcich vedcov, aby tieto rozdiely ďalej skúmali. (Blom, Kruijen, Van der Heijden, Van Thiel 2018).

V štúdiu autorov z University Veracruzana, ktorí sa venovali otázke hodnotenia miery demokratického riadenia verejnej správy prostredníctvom analýzy transparentného zverejňovania informácií verejných subjektov, sú vypracované ukazovatele na hodnotenie kvality z úrovne transparentnosti, korupcie, zodpovednosti, sociálnej participácie, občianskej kontroly a demokratickej správy vecí verejných. Uvedené ukazovatele ako celok poskytujú návod na hodnotenie stupňa demokratizácie a verejného manažmentu na federálnej, štátnej alebo komunálnej úrovni. Metodika tohto hodnotenia je tu svojou povahou multidisciplinárna a interdisciplinárna, kombinujúca filozofické, politické, právne, ekonomické a účtovné aspekty (Cruz, Cruz-Juárez, Medel-Ramírez 2021).

3 Posudzovanie kvality kolektívnych a individuálnych verejných služieb

Verejné služby možno zoskupiť podľa toho, či sú kolektívne alebo individuálne. Získať však informácie o spokojnosti s ich poskytovaním je pri kolektívnych službách oveľa

náročnejšie. Kolektívne služby, ako je bezpečnosť či obrana štátu, sú poskytované skôr spoločnosti ako celku než jednotlivcom. Je ťažké identifikovať a merať výstup v kolektívnych službách priamo. Ako také sa vo všeobecnosti používajú možnosti hodnotiť výstupy ako vstupy, „výstup sa rovná-vstup“, čo znamená, že zvyčajne majú nulovú mieru rastu produktivity. Je teda žiadúce nastaviť aj indikátory kvality v kolektívnych službách, čo si vyžaduje ďalšie skúmanie. Individuálne služby, ako sú napríklad lekárske operácie sú poskytované priamo jednotlivým ľuďom alebo domácnostiam. Priame meranie spokojnosti a výkonu je tu oveľa jednoduchšie. Ak sa zameriame na zníženie kriminality, tá by mohla prameniť z počtu policajtov, ale môže tiež vyplývať z množstva iných dôvodov, ako napríklad zo zníženia nerovností medzi obyvateľmi, vyššej životnej spokojnosti, lepších služieb v oblasti duševného zdravia, či realizácie sociálnych aktivít a programov v rámci miestnej komunity (Abdullah, Zulkifli, Zamri, Harun, Abidin 2022).

4 Nástroje skúmania kvality verejnej správy

Medzi všeobecne známe metódy poznávania a skúmania, ktoré slúžia k zisťovaniu kvality a výkonnosti služieb a procesov, k zisťovaniu kvality procesu strategického plánovania, či kvality života občanov patria normy ISO (International Organization for Standardization), benchmarking, model TQM (Total Management Quality – Celkové riadenie kvality), model EFQM (Excellence Model – European Foundation for Quality Management Excellence Model – Model dokonalosti Európskej nadácie pre riadenie kvality), model CAF (Common Assessment Framework – Spoločný hodnotiaci rámec), model BSC (Balanced ScoreCard – Metóda vyvážených ukazovateľov), Reengineering, MA 21, Sada európskych indikátorov a ďalšie.

Priblížme si model CAF, ktorý bol vyvinutý v európskom kontexte, označovaný ako Spoločný hodnotiaci rámec (Common Assessment Framework). Bol vytvorený zástupcami verejného sektora a je určený pre sebahodnotenie a následné zlepšovanie všetkých druhov organizácií vo verejnej správe. Je možné ho aplikovať na národnej, regionálnej aj na miestnej úrovni. Štruktúrou svojich kritérií znázorňuje a vysvetľuje príčinnú súvislosť medzi organizačnými faktormi a výsledkami výkonnosti. Je založený na predpoklade, že vynikajúce výsledky výkonnosti organizácie a výsledky voči občanom, zamestnancom a spoločnosti sú dosahované vodcovskou stratégiou a plánovaním, čo sa premieta pri riadení zamestnancov, partnerstiev, zdrojov a procesov. Na organizáciu sa pozerá z rôznych uhlov pohľadu súčasne. Piata revidovaná verzia modelu z roku 2020 sa zaoberá hlavne digitalizáciou, agilnosťou, udržateľnosťou a rozmanitosťou. Model CAF zohľadňuje spoločné hodnoty a princípy

verejného sektora, ktoré zahŕňajú orientáciu na výsledky, zameranie na občana/zákazníka, vodcovstvo a stálosť cieľov, manažérstvo podľa procesov a faktov, rozvoj zamestnancov a ich zapojenie, trvalú inováciu a zlepšovanie, rozvoj partnerstiev i spoločenskú zodpovednosť (CAF Centrum 2020).

Zameraním pozornosti na kvalitný výkon verejnej správy na miestnej úrovni, ktorá je najbližšie k občanom, Rada Európy definovala 12 zásad dobrej demokratickej správy, ktoré boli schválené rozhodnutím výboru ministrov Rady Európy v roku 2008. Patrí tam participácia, zastúpenie, férový priebeh volieb, schopnosť reagovať, účinnosť a efektívnosť, otvorenosť a transparentnosť, právny štát, etické správanie, kompetentnosť a kapacity, inovácie a otvorenosť voči zmenám, udržateľnosť a dlhodobé zameranie, rozumné spravovanie financií, ľudské práva, kultúrna rozmanitosť a spoločenská súdržnosť a zodpovednosť. Centrom expertízy boli vypracované súbory nástrojov na pomoc miestnym orgánom pri dodržiavaní týchto zásad, pochopení svojich silných a slabých stránok a dosahovaní lepších výsledkov, s možnosťou uchádzať sa o Európsku značku excelentnosti v oblasti verejnej správy (Rada Európy 2008).

5 Spoločenské zmeny a výzvy pre verejnú správu

Európska komisia v tematickom informačnom prehľade európskeho semestra o kvalite verejnej správy predstavila súhrn spoločenských zmien (pôvodne definované Pollitom 2014), ktoré výrazným spôsobom zasahujú do kvality verejných služieb poskytovaných verejnou správou.

V prvom rade je to globalizácia, predstavujúca vzrastajúcu prepojenosť a komplexnosť spoločnosti a neustále prebiehajúce zmeny, ktoré si vyžadujú prispôbovanie sa verejných systémov a organizácií, a ktoré čelia tejto dynamike zníženým tempom, prihliadajúc na náročnosť ukotvených programov a zásad.

Demografické zmeny súvisiace so starnutím obyvateľstva si vyžadujú nové politické riešenia i spôsob využívania zdrojov a prilákanie mladých zamestnancov do organizácií verejnej správy.

Klimatické zmeny si vyžadujú zmenu infraštruktúry aj nové zručnosti a schopnosti na všetkých úrovniach verejnej správy pri riešení environmentálnych rizík.

Technologické zmeny potrebujú dlhodobé investície i úvahy o zaručení bezpečnosti, súkromia, transparentnosti, rovnosti i slobode prejavu. Digitalizácia a pokrok v oblasti umelej inteligencie vytvárajú priestor a potrebu na zmenu typov pracovných miest.

Hospodársky priestor umožňuje hospodársku súťaž o obmedzené finančné prostriedky a

vyžaduje okamžité reakcie reagujúce na rýchlo sa meniace prostredie.

Dôvera verejnosti k verejnej správe, ktorej hranice sú v dôsledku privatizácie, outsourcingu, či iných moderných metód pomaly zotierané sa znižuje, v súvislosti so spoločenskými výzvami, ktorým musí čeliť.

Záver

Strategické plánovanie a zavádzanie nástrojov a indikátorov hodnotenia kvality vo verejnej správe je vnímané ako veľmi žiadúce a vývojové tendencie naznačujú vôľu európskeho spoločenstva aj jednotlivých krajín neustále sa zlepšovať a pracovať na zdokonaľovaní systémov v zavádzaní kvality do verejnej správy s cieľom čo najefektívnejšieho uspokojenia základných životných potrieb občanov. Potvrdzuje sa to aj v Strategickom programe Európskej rady na roky 2024 – 2029 je zvyšovanie kvality verejnej správy formulované cez zníženie byrokratickej a regulačnej záťaže na všetkých úrovniach tak, aby podniky mohli prosperovať. Zdigitalizovanie administratívnych postupov vrátane udeľovania povolení, aby investičné prostredie bolo moderné, dynamické a priaznivé pre spotrebiteľov, či lepšia právna regulácia a zohľadnenie potrieb startupov sú cieľmi, ktoré sa európski vedúci predstavitelia zaväzujú v najbližšom období naplňať (Európska rada 2024).

Zoznam bibliografických odkazov

- ABDULLAH A. S. B., ZULKIFLI N. F. B., ZAMRI, N. F. B., HARUN, N. F. B., ABIDIN, N. Z. Z. 2022. The Benefits of Having Key Performance Indicators (KPI) in Public Sector. *International Journal of Academic Research in Accounting Finance and Management Sciences*, 12(3), 719–726. [online]. [cit. 25. februára 2025]. Dostupné z: https://hrmars.com/papers_submitted/15064/the-benefits-of-having-key-performance-indicators-kpi-in-public-sector.pdf
- ANASTASE (BADULESCU), I., BUCUR, C. M. 2015. Quality of Management in Public Administration. in: *Management Intercultural*, (33), 225-227. [online] [cit. 25. februára 2025]. Dostupné z: https://seaopenresearch.eu/Journals/articles/MI_33_31.pdf
- BLOM, R., KRUYEN, P. M., VAN DER HEIJDEN, B. I., & VAN THIEL, S. 2018. One HRM fits all? A meta-analysis of the effects of HRM practices in the public, semipublic, and private sector. *Review of Public Personnel Administration*, 40(1), 3–50 [online], [cit. 20. januára 2025] Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/325129440_One_HRM_Fits_All_A_Meta-Analysis_of_the_Effects_of_HRM_Practices_in_the_Public_Semipublic_and_Private_Sector

CAF CENTRUM 2020. Predstavenie modelu CAF. [online], [cit. 20. januára 2025] Dostupné z: <https://cafcentrum.unms.sk/predstavenie-modelu-caf>

CRUZ L. A. M., CRUZ JUÁREZ A., MEDEL RAMÍREZ C. 2021. Indicators of evaluation of public management. [online]. [cit. 20. januára 2025] Dostupné z: https://mpa.ub.uni-muenchen.de/112254/1/MPRA_paper_112254.pdf,

DIXON, J., BHUIYAN, S., ÜSTÜNER, Y. 2018. Public Administration in the Middle East and North Africa. *International Journal of Public Administration*, 41(10), 759–764. [online], [cit. 20. januára 2025] Dostupné z: <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1433207>

EUROPEAN PUBLIC ADMINISTRATION NETWORK 2022. Strategy paper. [online], [cit. 20. februára 2025]. Dostupné z: <https://www.eupan.eu/wp-content/uploads/2023/01/EUPAN-strategy-paper-2022-2025.pdf>

EURÓPSKA RADA 2024, Strategický program na roky 2024 – 2029, s. 8, [online], [cit. 20. februára 2025]. Dostupné z: https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf

HOLMBERG, S., ROTHSTEIN, B. 2012. Good Government: The Relevance of Political Science, in: Tematický informačný prehľad európskeho semestra, Kvalita verejnej správy, [online], s. 1. [cit. 25. februára 2025]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/674e5b28-5d80-48da-9f4a-c7d51c40fe50_sk?filename=european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_sk.pdf

OCHRANA, F. 2003. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. 1.vyd. Praha : Ekopress, s. 184 ISBN 80-86119-71-8.

PRŮCHA, P. 2001. Správní právo : obecná část. 3. přep. vyd. Brno: Masarykova univerzita, s. 259 ISBN 80-210-1814-3.

POLLIT, CH. 2014. Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective, COCOPS, in: Tematický informačný prehľad európskeho semestra, Kvalita verejnej správy, 2017, s. 26, [online], [cit. 20. januára 2025] Dostupné z: https://commission.europa.eu/content/thematic-factsheets/public-administration_sk

RADA EURÓPY, CENTRUM EXPERTÍZY PRE MIESTNU SPRÁVU 2008. s. 3. [online], [cit. 25. februára 2025]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/12-principles-brochure-final/1680741931>

SOCHA, Ľ, KOBLEN, I., SOCHA, V. 2020. História a základné pojmy v manažérstve kvality. [online] Košice: Technická Univerzita v Košiciach, s. 68, ISBN 978-80-553-3588-9 [cit. 25. februára 2025], Dostupné z: <https://uld.fd.cvut.cz/wp-content/uploads/2021/01/kniha.pdf>

VÝBOR REGIÓNOV 2016. Výsledky online konzultácie Výboru regiónov o prekážkach investícií na miestnej a regionálnej úrovni, in: Tematický informačný prehľad európskeho semestra, Kvalita verejnej správy, s. 1 [cit. 25. februára 2025]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/document/download/674e5b28-5d80-48da-9f4a-c7d51c40fe50_sk?filename=european-semester_thematic-factsheet_quality-public-administration_sk.pdf

Kontaktná adresa

PhDr. Zuzana Szattlerová

Externá doktorandka

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Popradská 66, Košice, 040 11

Slovenská republika

email: zuzana.szattlerova@upjs.sk

DIGITÁLNA TRANSFORMÁCIA SAMOSPRÁV AKO ODPOVEĎ NA ZELENÉ VÝZVY

THE DIGITAL TRANSFORMATION OF MUNICIPALITIES IN RESPONSE TO GREEN CHALLENGES

Michaela LUKAČÍNOVÁ

Abstract

The digital transformation of municipalities plays a crucial role in addressing contemporary environmental challenges and advancing sustainability goals. Smart technologies, including the IoT, AI, and big data analytics, enable more efficient resource management, reduce carbon footprints, and enhance urban resilience. This paper explores the intersection of digitalization and sustainability, focusing on how municipalities can leverage technological advancements to optimize water management, energy consumption, mobility, and waste management. The study presents successful international examples, such as Singapore's AI-driven smart water grid, Amsterdam's blockchain-based peer-to-peer energy trading, and Copenhagen's intelligent mobility solutions. Additionally, it identifies key barriers to digital adoption in local governments, including financial constraints, legislative gaps, and resistance to technological change. To overcome these challenges, the paper proposes strategic recommendations, emphasizing investment in digital infrastructure, open data platforms, public-private partnerships, and digital literacy training for municipal employees. By integrating digital solutions with sustainable urban policies, municipalities can significantly enhance their environmental impact, streamline urban operations, and improve citizens' quality of life. The findings highlight the necessity of a comprehensive, long-term strategy that aligns technological innovation with ecological and economic priorities.

Key words: digital transformation, smart city, sustainability, municipal innovation, green challenges

Úvod

Digitálna transformácia samospráv zohráva kľúčovú úlohu pri riešení zelených výziev a podpore udržateľného rozvoja miest (Irtysheva et al. 2020). Vzhľadom na rastúce problémy spojené s klimatickou zmenou, znečistením, neefektívnym nakladaním so zdrojmi a potrebou znižovania uhlíkovej stopy (United Nations 2019) je nevyhnutné, aby mestá využívali inteligentné

technológie na optimalizáciu svojho fungovania a zabezpečenie dlhodobej udržateľnosti (United Nations 2024). Moderné digitálne riešenia, ako Internet vecí (IoT), umelá inteligencia (AI), big data či blockchain, ponúkajú možnosti efektívnejšieho riadenia zdrojov (Mondejar et al. 2021), zlepšenia kvality života obyvateľov a minimalizácie negatívnych dopadov na životné prostredie (Európska komisia 2024).

Cieľom príspevku je preto preskúmať, akým spôsobom môže digitalizácia pomôcť mestám reagovať na zelené výzvy a aký vplyv majú digitálne technológie na ich udržateľnosť v súlade s cieľmi trvalo udržateľného rozvoja (United Nations 2024). V rámci tejto problematiky je pozornosť zameraná na explikáciu prepojenia medzi digitalizáciou, zelenými výzvami a udržateľnosťou, deskripciu konkrétnych digitálnych riešení, ktoré je možné implementovať v samosprávach a identifikáciu úspešných príkladov zo zahraničia, ktoré demonštrujú efektívne využitie týchto technológií v praxi. Následne sa príspevok venuje hlavným výzvam a bariéram pri zavádzaní digitálnych inovácií v samosprávach a navrhuje konkrétne odporúčania pre efektívnejšie využitie inteligentných riešení v mestách na podporu udržateľnosti (Irtysheva et al. 2020).

Vzhľadom na rastúcu potrebu modernizácie miest a integrácie technologických riešení je nevyhnutné, aby samosprávy postupovali strategicky (Matt, Hess, Benlian 2015) a využívali potenciál digitalizácie na riešenie environmentálnych problémov (Balogun et al. 2020). Príspevok preto poskytuje ucelený pohľad na prepojenie medzi digitálnymi inováciami a udržateľnosťou, pričom sa opiera o aktuálne výskumy a príklady z praxe, ktoré majú potenciál inšpirovať ďalšie mestá pri ich digitálnej transformácii.

1 Problematika digitálnej transformácie v kontexte udržateľnosti miest

Porozumenie a zodpovedný prístup k zeleným výzvam sú rozhodujúce pre podporu udržateľnosti a rozvoja miest (United Nations 2019). V súčasnosti je digitalizácia považovaná za neoddeliteľnú súčasť zelených riešení, pretože na základe implementácie inovatívnych technológií majú mestá možnosť efektívnejšie čeliť výzvam, ktoré sú spojené s ochranou životného prostredia (Mondejar et al. 2021). V úvode je preto pozornosť zameraná na priblíženie problematiky digitálnej transformácie v samosprávach a následne na explikáciu prepojenia medzi digitalizáciou, zelenými výzvami a udržateľnosťou.

1.1 Digitálna transformácia

V globalizovanej spoločnosti sa proces spojený s digitálnou transformáciou, ktorá je poháňaná inovatívnymi digitálnymi technológiami, neustále rozvíja. V priebehu posledných rokov sa tento prístup rozšíril a v súčasnosti už značne ovplyvňuje každý jeden aspekt života (Birner, Wittmer 2009). Aktuálne transformácie prebiehajú aj v rámci jednotlivých miest, ktoré musia byť neustále pripravené

na rýchlu adaptáciu a následne implementáciu trendov, ktoré ponúka digitalizácia. Postupné zavádzanie a využívanie digitálnych technológií so sebou totiž prináša viacero výhod, ako napríklad zlepšenie kvality života obyvateľov miest alebo poskytovanie kvalitnejších služieb verejnosti (Európska komisia 2024).

V priebehu posledných rokov si digitálna transformácia získala pozornosť zo strany viacerých autorov. Definícia Horlachera a jeho kolegov spočíva v prítomnosti využívania moderných technológií digitalizácie, vrátane sociálnych médií, mobilných zariadení alebo integrovaných prístrojov, čiže zariadení, ktorých cieľom je dosiahnutie výrazného zvýšenia efektivity (Horlacher, Klarner, Hess 2016).

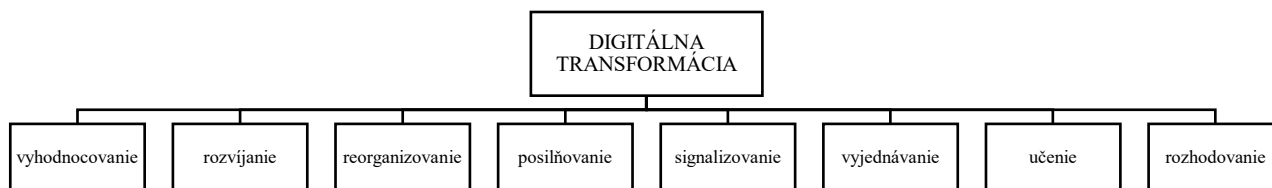
Muda a jeho kolegovia tento fenomén definujú ako nepretržitý vývoj spojený s adaptáciou, ktorá je poháňaná implementáciou digitálnych nástrojov. Digitálnu transformáciu považujú za evolúciu, ktorej neoddeliteľnú súčasť predstavuje práve výrazná integrácia inovatívnych technológií, ktoré so sebou digitalizácia prináša (Muda et al. 2018).

Po analýze 282 prác týkajúcich sa digitálnej transformácie, Vial sformuloval jedinečnú definíciu, v rámci ktorej ju považuje za proces zameriavajúci svoju pozornosť na dosiahnutie čo najvyššej efektivity a dokonalosti prostredníctvom implementovania podstatných zmien poháňaných integráciou výpočtových, informačných a komunikačných technológií (Vial 2019).

Na základe preskúmania definícií od viacerých autorov (Plekhanov, Franke, Netland 2022; Birner, Wittmer 2009; Horlacher, Klarner, Hess 2016; Muda et al. 2018) je možné skonštatovať, že digitálna transformácia predstavuje evolúciu, ktorej hlavným cieľom je dosiahnuť prechod od využívania súčasných modelov k zavádzaniu inovatívnych prístupov a k organizovanej zmene spočívajúcej v modernizácii, ktorá úzko súvisí s využívaním nástrojov spadajúcich pod oblasť digitalizácie. Podstatným aspektom v rámci tohoto procesu je, že jednotlivé subjekty využívajú a neustále implementujú inovatívne digitálne technológie so zámerom inovácie súčasných procesov, zdokonalenia jednotlivých organizačných postupov alebo zefektívnenia riadenia dostupných zdrojov (Plekhanov, Franke, Netland 2022).

Pre dosiahnutie modernizácie a efektívneho využívania nástrojov, ktoré ponúka digitalizácia, je taktiež nevyhnutné pochopiť, ako sa tento fenomén prejavuje v praxi. Praktiky alebo činnosti využívané v procese digitálnej transformácie Vial kategorizoval do celkovo ôsmich oblastí. Jednotlivé kategórie sú zobrazené v nasledujúcom grafe a pozostávajú z vyhodnocovania, rozvíjania, reorganizovania, posilňovania, signalizovania, vyjednávania, učenia a rozhodovania (Vial 2019).

Graf č. 1: Základné kategórie praktík spadajúcich pod digitálnu transformáciu



Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát z Vial 2019

Je zrejmé, že digitálna transformácia predstavuje komplexný súbor rôznych aktivít (Plekhanov, Franke, Netland 2022). Prvá kategória spočíva vo vyhodnocovaní, ktorého cieľom je zber informácií týkajúcich sa zmien v dopyte na strane spotrebiteľov v reálnom čase. Dôležitým prvkom je taktiež samotný rozvoj, napríklad za účelom zintenzívnenia kontaktu a blízkosti so zákazníkmi. Reorganizácia je potrebná pre využitie potenciálu digitalizácie a jej nástrojov, napríklad prostredníctvom úpravy súčasných rámcov a postupov. Funkčné bariéry môžu byť následne odstránené prostredníctvom podpory alebo posilnenia digitálnych riešení, čo môže v konečnom dôsledku uľahčiť spoluprácu medzi subjektmi a technológiami. Piata kategória, signalizácia, sa zameriava predovšetkým na zdôraznenie dôležitosti a prínosov digitálnej iniciatívy. Hlavným cieľom vyjednávania v súvislosti s digitálnou transformáciou je dosiahnutie súladu medzi dlhodobými strategickými cieľmi a okamžitými zámermi, napríklad prostredníctvom vytvárania nových platforiem. Snaha o uľahčenie, zjednodušenie a zrýchlenie výmeny poznatkov medzi subjektmi spadá pod kategóriu učenia. Dôležitou praktikou, ktorá spadá pod tento fenomén je zároveň rozhodovanie. To je založené na využívaní analytiky v rámci rozhodovacích procesov, teda vykonanie efektívnych rozhodnutí, ktoré sú založené na dátach a dôkazoch (Vial 2019).

1.2 Prepojenie medzi digitalizáciou, udržateľnosťou a zelenými výzvami

Pochopenie prepojenia medzi udržateľnosťou, zelenými výzvami a digitalizáciou je kľúčové pre efektívne riešenie environmentálnych problémov a dlhodobý rozvoj miest (UN environment programme 2025).

Udržateľnosť predstavuje dlhodobú rovnováhu medzi environmentálnymi, ekonomickými a sociálnymi aspektmi života. Jej hlavným cieľom je minimalizovať negatívne dopady na životné prostredie a zároveň maximalizovať efektívne využitie dostupných zdrojov (United Nations 2024).

S týmto konceptom úzko súvisia zelené výzvy, ktoré zahŕňajú environmentálne problémy, akými sú klimatické zmeny, znečistenie alebo strata biodiverzity (United Nations 2019). Samosprávy sa musia vysporiadať s narastajúcou potrebou znížiť emisie CO₂, zlepšovať správu vodných zdrojov, optimalizovať nakladanie s odpadom a zvyšovať energetickú efektívnosť. Riešenie týchto

výziev si vyžaduje inovatívne prístupy, ktoré umožnia efektívne monitorovanie a riadenie mestských zdrojov (UN environnement programme 2025).

Jedným z kľúčových nástrojov, ktoré môžu pomôcť pri riešení týchto problémov, je digitalizácia. Vďaka využívaniu smart technológií, ako sú AI, IoT, big data či blockchain, sa otvárajú nové možnosti pre ekologicky efektívnejšiu správu miest (Mondejar et al. 2021). Digitalizácia transformuje fungovanie samospráv tým, že umožňuje presnejšie plánovanie, efektívnejšie riadenie zdrojov a rýchlejšie rozhodovanie na základe dát. Inteligentné technológie tak môžu znižovať spotrebu energie, optimalizovať dopravu, zlepšovať recykláciu odpadu či monitorovať kvalitu ovzdušia a vodných zdrojov (Balogun et al. 2020). Prepojenie medzi udržateľnosťou, zelenými výzvami a digitalizáciou je preto nevyhnutné pre budovanie inteligentných, odolných a ekologicky zodpovedných miest, ktoré dokážu čeliť aktuálnym aj budúcim environmentálnym výzvam (Hosan et al. 2022; Irtyshcheva et al. 2020; Ordóñez de Pablos et al. 2022; Novikova et al. 2022).

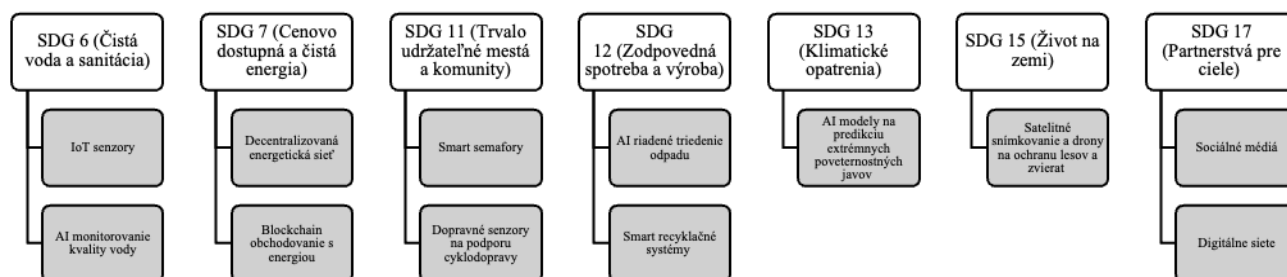
Potreba budovania moderných a udržateľných miest je nepopierateľná. Aby mestá nie len prežili, ale zároveň prosperovali, potrebujú nové, moderné a inovatívne plánovanie a riadenie, ktoré vytvorí efektívne, odolné a bezpečné mestské prostredie (UN environment programme 2025).

Súčasná odborná literatúra a vedecké publikácie pokrývajú rôzne aspekty digitalizácie v kontexte udržateľného rozvoja, spoločenského pokroku, či ochrany životného prostredia, a prebiehajú rozsiahle diskusie o vzájomnej prepojenosti týchto oblastí (Hosan et al. 2022; Irtyshcheva et al. 2020; Ordóñez de Pablos et al. 2022; Novikova et al. 2022). Na základe vykonaných štúdií od Irtyshchevej a jej kolegov alebo Hosana a jeho kolegov bolo potvrdené, že digitalizácia je náhradou za tradične využívané metódy v oblasti konkurencieschopnosti (Hosan et al. 2022), či ekonomického rastu (Novikova et al. 2022), pretože prostredníctvom jej využívania rastie produktivita v rámci rôznych ekonomických oblastí (Hosan et al. 2022). Zavádzanie digitálnych riešení súčasne pri dosahovaní prosperity umožňuje efektívne využívanie dostupných zdrojov, čím podporuje pokles znečisťovania a prispieva k zlepšovaniu stavu životného prostredia (Irtyshcheva et al. 2020). Existujúci vzťah medzi digitalizáciou a životným prostredím potvrdil aj nedávny výskum od Ordóñeza de Pablos a jeho kolegov. Tí tvrdia, že ak chcú byť mestá odolné, efektívne a zároveň prosperujúce, je pre nich nevyhnutné implementovať a využívať digitálne riešenia, pretože skvalitňujú infraštruktúru, manažment inštitúcií, presun dát a informácií, digitálnu gramotnosť alebo rozvoj financií. Efektivita spomínaných oblastí totiž ovplyvňuje udržateľný rozvoj jednotlivých miest (Ordóñez de Pablos et al. 2022). Spomínané štúdie potvrdzujú, že súčasné obdobie digitalizácie transformuje tradične využívané modely a každodenné aktivity závisia od modernej digitálnej technológie. Nástroje, ktoré so sebou digitalizácia prináša, sa využívajú v sociálno-ekonomických, udržateľných, environmentálnych a klimatických štúdiách na modernizáciu a skvalitnenie efektívnosti tradičného systému (Balogun et al. 2020).

2 Digitálna transformácia ako nástroj na riešenie zelených výziev v samosprávach

Predchádzajúce štúdie a odborné definície potvrdzujú, že prítomnosť digitálnych nástrojov podnecuje rôzne transformačné zmeny v spoločnosti a podporuje modernizáciu súčasných procesov (Plekhanov, Franke, Netland 2022; Birner, Wittmer 2009; Horlacher, Klarner, Hess 2016; Muda et al. 2018). Digitalizácia zároveň mestám umožňuje využívanie rôznych technológií a inovatívnych spôsobov, vďaka ktorým sú schopné účinnejšie čeliť zeleným výzvam (Balogun et al. 2020).

V kontexte zelených výziev digitalizácia zohráva kľúčovú úlohu pri presadzovaní cieľov trvalo udržateľného rozvoja (United Nations 2024), vrátane cieľov, ktoré priamo venujú pozornosť otázkam životného prostredia (Mondejar et al. 2021). Z tohoto dôvodu boli identifikované iba tie zámery, ktoré sa explicitne venujú otázkam reprezentujúcim jednotlivé zelené výzvy. Jedná sa konkrétne o trvalo udržateľný cieľ s názvom „Čistá voda a sanitácia“, „Cenovo dostupná a čistá energia“, „Trvalo udržateľné mestá a komunity“, „Zodpovedná spotreba a výroba“, „Klimatické opatrenia“, „Život na zemi“ a „Partnerstvá pre ciele“ (Tichy 2023). Nasledujúci graf príkladne ilustruje, akým spôsobom môžu byť digitálne nástroje využité pre riešenie zelených výziev.

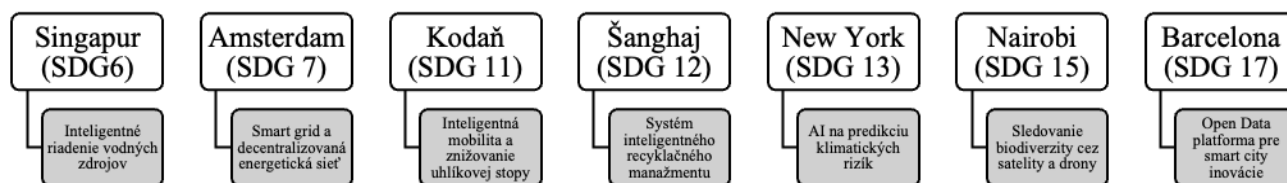


Graf č. 2: Využitie digitálnych nástrojov v rámci konkrétnych cieľov trvalo udržateľného rozvoja

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát z United Nations 2019; Mondejar et al. 2021; Tichy 2023

2.1 Úspešné príklady implementácie digitálnych riešení zo zahraničia

Využitie digitálnych technológií v samosprávach na riešenie environmentálnych výziev už v mnohých mestách prinieslo merateľné výsledky. Nasledujúce príklady ilustrujú, ako môžu inteligentné riešenia v oblasti jednotlivých zelených výziev v rámci konkrétnych cieľov trvalo udržateľného rozvoja (United Nations 2024) prispieť k udržateľnosti a efektívnej správe mestských zdrojov (Mondejar et al. 2021).



Graf č.3: Úspešné príklady zo zahraničia

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát z Public Utilities Board Singapore 2016; Powerpeers energie 2025; Urban Development 2025; International Services Shanghai 2025; New York City Comptroller Brad Lander 2025; World Economic Forum 2023; Sentilo 2025

Singapur je celosvetovým lídrom v manažmente vodných zdrojov, pričom využíva IoT a AI na optimalizáciu spotreby a monitorovanie kvality vody v reálnom čase. Mesto implementovalo systém s názvom „Smart Water Grid“, ktorý umožňuje nepretržité sledovanie infraštruktúry, predikciu únikov a efektívne riadenie zásob (Public Utilities Board Singapore 2016). IoT senzory a digitálne modely pomáhajú predchádzať stratám vody a zlepšovať recykláciu, čím sa znižuje závislosť krajiny od tradičných vodných zdrojov (Mondejar et al. 2021).

Amsterdam patrí medzi prvé európske mestá, ktoré umožnilo decentralizovanú výmenu energie medzi domácnosťami. Digitálna platforma „Powerpeers“ totiž využíva blockchain technológiu na obchodovanie s elektrickou energiou, čo umožňuje priame zdieľanie prebytočnej solárnej energie medzi občanmi (Powerpeers energie 2025). Smart grid siete optimalizujú využitie obnoviteľných zdrojov a znižujú energetické straty, čím mesto prispieva k zvyšovaniu podielu čistej energie v distribučnej sieti (Európska komisia 2024).

Kodaň sa dlhodobo radí medzi najudržateľnejšie mestá na svete, pričom využíva inteligentné technológie na podporu ekologickej dopravy. Mesto implementovalo smart semaforey a senzory, ktoré uprednostňujú cyklistov a verejnú dopravu, čím sa znižujú dopravné zápchy a emisie CO₂. Big data analýza dopravy umožňuje predikciu dopravných tokov, čím sa optimalizuje časovanie signálov na križovatkách a zvyšuje bezpečnosť cyklistov (Urban Development 2025).

Šanghaj sa stal priekopníkom v digitalizovanom odpadovom hospodárstve implementáciou AI a IoT senzorov na automatizované triedenie odpadu. Šanghajský systém využíva rozpoznávanie obrazu a strojové učenie, aby efektívne rozdeľoval odpad podľa typu a zabezpečil vyššiu mieru recyklácie. Inteligentné kontajnery sledujú naplnenosť a druh odpadu, čím sa optimalizuje logistika zberu a redukujú prevádzkové náklady (International Services Shanghai 2025).

New York vyvinul digitálnu platformu, ktorá využíva umelú inteligenciu na predikciu

klimatických hrozieb vrátane záplav, návalov alebo vln horúčav a hurikánov (New York City Comptroller Brad Lander 2025). Analytické modely spracovávajú historické dáta o extrémnych poveternostných javoch, čím umožňujú lepšie mestské plánovanie a včasné reakcie na krízové situácie (Balogun et al. 2020).

Keňa využíva satelitné snímkovanie a drony na ochranu prírodných rezervácií. Inteligentné monitorovacie systémy dokážu detegovať nelegálnu ťažbu dreva či pytliactvo v reálnom čase, čím sa efektívne zabraňuje degradácii ekosystémov. Digitálne mapovanie umožňuje sledovanie migrácie zvierat a ochranu ohrozených druhov, čo výrazne prispieva k udržateľnému manažmentu národných parkov (World Economic Forum 2023).

Barcelona je európskym lídrom v oblasti otvorených dát, ktoré umožňujú tvorbu inovatívnych riešení pre mestskú mobilitu, energetiku a ekologické plánovanie. Platforma s názvom „Sentilo“ poskytuje verejne dostupné mestské dáta, ktoré môžu využívať firmy, výskumníci aj občania na vývoj nových smart city aplikácií (Sentilo 2025). Táto iniciatíva zvyšuje transparentnosť a podporuje ekologické inovácie (Plekhanov, Franke, Netland 2022).

3 Výzvy a odporúčania pri implementácii digitálnych riešení v samosprávach

Aj napriek rastúcemu potenciálu digitálnych technológií pri riešení zelených výziev v mestách, ich zavádzanie v praxi čelí viacerým prekážkam. Medzi hlavné výzvy patrí finančná náročnosť implementácie inteligentných riešení, legislatívne a regulačné obmedzenia, ako aj nedostatok digitálnych zručností v rámci mestských samospráv (Európska komisia 2024). Zavádzanie inteligentných sietí, AI modelov či IoT senzorov si vyžaduje značné investície, ktoré nie sú vždy súčasťou rozpočtov miest (Balogun et al. 2020). Okrem toho, právne rámce sa často nevyvíjajú dostatočne dynamicky v súlade s technologickým pokrokom, čo vedie k zložitým procesom verejného obstarávania a nejasnostiam v oblasti správy dát a kybernetickej bezpečnosti (Plekhanov, Franke, Netland 2022).

Ďalším významným faktorom je odpor k zmene a nízka digitálna gramotnosť zamestnancov samospráv, čo môže brzdiť adopciu nových technológií. V mnohých prípadoch chýba efektívna spolupráca medzi mestami, technologickými firmami a akademickou sférou, čo vedie k pomalému zavádzaniu inovácií (Mondejar et al. 2021). Prekonanie týchto bariér si preto vyžaduje jasnú stratégiu, zlepšenie legislatívnych podmienok a podporu spolupráce medzi verejným a súkromným sektorom.

Aby samosprávy dokázali efektívnejšie využívať digitálne technológie v oblasti udržateľnosti, je nevyhnutné investovať do rozvoja digitálnej infraštruktúry a dátovej analytiky (Európska komisia 2024). IoT senzory, big data a AI môžu pomôcť mestám optimalizovať spotrebu energie, dopravu či odpadové hospodárstvo (UN environment programme 2025). Rovnako dôležitá je podpora otvorených dát, ktoré umožnia vývojárom a výskumným organizáciám vytvárať inovatívne riešenia priamo na

mieru potrebám miest (Sentilo 2025).

Pre úspešné zavádzanie smart riešení je kľúčové posilniť digitálnu gramotnosť zamestnancov samospráv prostredníctvom školení a odborných workshopov (Ordóñez de Pablos et al. 2022). Dôležitým krokom je aj vytvorenie verejno-súkromných partnerstiev, ktoré umožnia efektívnejšie financovanie technologických projektov a zníženie finančných rizík. Napokon, mestá by mali prijať dlhodobú stratégiu digitálnej transformácie, ktorá bude zahrňovať legislatívne, technologické a finančné aspekty prechodu na udržateľné a inteligentné samosprávy (Matt, Hess, Benlian 2015).

Záver

Digitálna transformácia samospráv predstavuje nevyhnutný krok k dosiahnutiu udržateľnej budúcnosti miest. Využitie inteligentných technológií, ako IoT, AI alebo big data, umožňuje efektívnejšiu správu mestských zdrojov (Mondejar et al. 2021), optimalizáciu infraštruktúry a zníženie environmentálnej záťaže (United Nations 2024). Príklady zo zahraničia dokazujú, že smart riešenia môžu výrazne prispieť k znižovaniu uhlíkovej stopy, efektívnemu nakladaniu s energiou, vodou či odpadom a zlepšeniu kvality života obyvateľov (Mondejar et al. 2021).

Napriek tomu, že implementácia digitálnych inovácií v samosprávach čelí viacerým výzvam, ako napríklad finančné náklady, legislatívne prekážky či technologická pripravenosť, existuje priestor na ich riešenie prostredníctvom strategického plánovania (Matt, Hess, Benlian 2015) a verejno-súkromných partnerstiev (Tichy 2023). Na to, aby mestá naplno využili potenciál digitalizácie, je kľúčové zabezpečiť investície do digitálnej infraštruktúry, podporiť otvorené dáta a zvýšiť digitálnu gramotnosť zamestnancov samospráv (Balogun et al. 2020).

Vzhľadom na prepojenie medzi digitálnou transformáciou a udržateľnosťou (Irtyshcheva et al. 2020) je zrejmé, že mestá, ktoré prijímajú inovatívne technológie a ekologické riešenia, budú lepšie pripravené na budúce výzvy. Digitalizácia tak neslúži len ako nástroj modernizácie, ale aj ako kľúčový faktor pre vytvorenie inteligentných, ekologických a odolných miest budúcnosti, ktoré dokážu čeliť aktuálnym aj budúcim zeleným výzvam (Hosan et al. 2022; Irtyshcheva et al. 2020; Ordóñez de Pablos et al. 2022; Novikova et al. 2022).

Zoznam bibliografických odkazov

BALOGUN, A.-L.; et al., 2020. *Assessing the potentials of digitalization as a tool for climate change adaptation and sustainable development in urban centres*. [online]. 2020 [cit. 26. januára 2025].

Dostupné z:

https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2210670719307267?casa_token=Y0uG9g9dMNAAAAA:ygtxoNDHb8liTis4_yZ8YczrCwWZAuEwtuMPyzWhPLpLlugssQAKjQTueHfUajP4jGaUWoLfhirt

BIRNER, R.; WITTMER, H., 2009. Making environmental administration more effective: A contribution from new institutional economics. [online]. 2009 [cit. 21. januára 2025]. Dostupné z: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-9690-7_8

EURÓPSKA KOMISIA, 2024. Index digitálnej ekonomiky a spoločnosti (DESI). [online]. 2024 [cit. 21. januára 2025]. Dostupné z: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/policies/desi>

HOSAN, S. et al., 2022. *Dynamic links among the demographic dividend, digitalization, energy intensity and sustainable economic growth: Empirical evidence from emerging economies*. [online]. 2022 [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0959652621040300>

INTERNATIONAL SERVICES SHANGHAI, 2025. *Implementation Scheme of Shanghai Municipality for Building a Waste Recycling System*. [online]. 2025 [cit. 28. januára 2025]. Dostupné z: <https://english.shanghai.gov.cn/en-Bulletin/20250108/bdf320ef9ba548d7882b2644c5f8eb92.html>

IRTYSHCHEVA, I. et al., 2020. *The effect of digital technology development on economic growth*. [online]. 2020 [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z: http://dspace.s.msu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/7818/1/The_%20effect_%20of%20_digital%20_technology%20_development%20_on%20_economic_%20growth.pdf

MATT, CH.; HESS, T.; BENLIAN, A., 2015. *Digital Transformation Strategies*. [online]. 2015 [cit. 30. januára 2025]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/281965523_Digital_Transformation_Strategies

MONDEJAR et al., 2021. *Digitalization to achieve sustainable development goals: Steps towards a Smart Green Planet*. [online]. 2021 [cit. 27. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0048969721036111>

MUDA, I. et al., 2018. *The Effect of Corporate Social Responsibility on Company's Value with Common Effects Model (CEM), Fixed Effects Model (FEM) and Random Effects Model (REM) Approaches (Empirical Evidence in Indonesia Stock Exchange)*. [online]. 2018 [cit. 20. januára 2025]. Dostupné z: https://www.researchgate.net/publication/326848211_The_effect_of_corporate_social_responsibility_on_company's_value_with_common_effects_model_CEM_fixed_effects_model_FEM_and_random_effects_model_REM_approaches_empirical_evidence_in_Indonesia_stock_exchange

NEW YORK CITY COMPTROLLER BRAD LANDER, 2025. *NYC Climate Dashboard*. [online]. 2025 [cit. 28. januára 2025]. Dostupné z: <https://comptroller.nyc.gov/services/for-the-public/nyc-climate-dashboard/resiliency/>

NOVIKOVA, O. et al., 2022. *The impact of digitalization on ensuring economic growth*. [online]. 2022 [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z: <https://sciendo.com/article/10.15544/mts.2022.23>

ORDÓÑEZ DE PABLOS, P. et al., 2022. *Handbook of Research on Green, Circular, and Digital*

Economies as Tools for Recovery and Sustainability. [online]. 2022 [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z:
https://books.google.sk/books?hl=sk&lr=&id=SnBbEAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=Handbook+of+Research+on+Green,+Circular,+and+Digital+Economies+as+Tools+for+Recovery+and+Sustainability.&ots=vxOsHgZ1Kl&sig=B-OA4IiRjgybqkmUO73ci4CIntA&redir_esc=y#v=onepage&q=Handbook%20of%20Research%20on%20Green%2C%20Circular%2C%20and%20Digital%20Economies%20as%20Tools%20for%20Recovery%20and%20Sustainability.&f=false

PLEKHANOV, D.; FRANKE, H.; NETLAND, T. H., 2022. Digital transformation: A review and research agenda. [online]. 2022 [cit. 20. januára 2025]. Dostupné z:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0263237322001219>

POWERPEERS ENERGIE, 2025. *Samen gaan we voor groen*. [online]. 2025 [cit. 28. januára 2025]. Dostupné z: <https://powerpeers.nl>

PUBLIC UTILITIES BOARD SINGAPORE, 2016. *Managing the water distribution network with a Smart Water Grid*. [online]. 2016 [cit. 28. januára 2025]. Dostupné z: <https://smartwaterjournal.springeropen.com/articles/10.1186/s40713-016-0004-4>

SENTILO, 2025. *Sentilo DIBA: Sentilo powering a Smart Region*. [online]. 2025 [cit. 28. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.sentilo.io>

TICHY, G., 2023. *The 17 SDG Goals and their 169 Targets*. [online]. 2023 [cit. 28. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.stratecta.exchange/the-17-sdg-goals-and-their-169-targets/>

UN ENVIRONMENT PROGRAMME, 2025. *GOAL 11: Sustainable cities and communities*. [online]. 2025 [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.unep.org/explore-topics/sustainable-development-goals/why-do-sustainable-development-goals-matter/goal-11>

UNITED NATIONS, 2024. *The Sustainable Development Goals Report*. [online]. 2024 [cit. 26. januára 2025]. Dostupné z: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2024.pdf>

UNITED NATIONS, 2025. *What Is Climate Change?*. [online]. 2025 [cit. 22. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.un.org/en/climatechange/what-is-climate-change>

UNITED NATIONS, 2019. *World Urbanization Prospects. The 2018 Revision*. [online]. 2019 [cit. 21. januára 2025]. Dostupné z: <https://population.un.org/wup/assets/WUP2018-Report.pdf>

URBAN DEVELOPMENT, 2025. *The CPH 2025 Climate Plan*. [online]. 2025 [cit. 28. januára 2025]. Dostupné z: <https://urbandevelopmentcph.kk.dk/climate>

VIAL, G., 2019. *Understanding digital transformation: A review and a research agenda*. [online]. 2019 [cit. 25. januára 2025]. Dostupné z:
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0963868717302196>

WORLD ECONOMIC FORUM, 2023. *How IoT is helping to protect Kenya's most vulnerable animals and natural resources*. [online]. 2023 [cit. 28. januára 2025]. Dostupné z: <https://www.weforum.org/stories/2023/07/iot-conservation-wildlife-natural-resources-kenya-africa/>

Kontaktná adresa

Ing. Michaela Lukačínová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 040 11, Košice

Slovenská republika

email: michaela.lukacinova@student.upjs.sk

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov z 10. ročníka medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov, 13. február 2025

Zostavovatelia: doc. JUDr. Mgr. Michal Jesenko, PhD.
JUDr. Martina Kantorová, PhD.
PhDr. Jana Volochová, PhD.
Mgr. Ivana Lehotay Pandová

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2025
Počet strán: 360
Rozsah: 21,98 AH
Vydanie: prvé



ISBN 978-80-574-0466-8 (e-publikácia)