

**UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH**  
**FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY**



**Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia  
sporov (ADR) vo verejnej správe**

Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

16.-17.10.2025

Viktória Adamov Kráľová – Martin Vernarský – Rastislav Král

**KOŠICE 2025**

## **MOŽNOSTI VYUŽITIA PROSTRIEDKOV ALTERNATÍVNEHO RIEŠENIA SPOROV (ADR) VO VEREJNEJ SPRÁVE**

*Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie s názvom Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov (ADR) vo verejnej správe organizovanej v dňoch 16.-17. októbra 2025 v rámci projektu VEGA č. 1/0505/23 s názvom „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov (ADR) vo verejnej správe“.*

### **ZOSTAVOVATELIA:**

Mgr. Viktória Adamov Kráľová, PhD.

*Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

*Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

*Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach*

### **RECENZENTI:**

doc. JUDr. Zuzana Hamuľáková, PhD.

*Právnická fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave*

prof. PhDr. Peter Čajka, PhD.

*Katedra medzinárodných vzťahov a diplomacie, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici*

### **ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:**

Mgr. Viktória Adamov Kráľová, PhD.

PhDr. Jana Volochová, PhD.

Mgr. Natália Melegová

### **VEDECKÝ VÝBOR KONFERENCIE:**

Assistant Professor Lampros Babalioutas

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.

prof. Dr. Ivan Halász, PhD.

prof. JUDr. Radomír Jakab, PhD.

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Dr. Polyxeni Papadaki, profesor

doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

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: 30. 12. 2025

Umiestnenie: [www.unibook.upjs.sk](http://www.unibook.upjs.sk)

<https://doi.org/10.33542/MVP-0491-0>  
ISBN 978-80-574-0491-0 (e-publikácia)

## **Predhovor**

V dňoch 16. a 17. októbra 2025 sa na pôde Univerzity P. J. Šafárika, Fakulty verejnej správy, konala medzinárodná vedecká konferencia pod názvom „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov (ADR) vo verejnej správe“, a to v rámci riešenia rovnomeného projektu VEGA č. 1/0505/23. Podujatia sa zúčastnili riešitelia projektu, ďalší zástupcovia akademickej sféry z domáceho i zahraničného prostredia, predstavitelia územnej samosprávy, ako aj odborníci z praxe uplatňovania alternatívnych prostriedkov riešenia sporov.

Spojenie rôznych pohľadov na tému, ktorá účastníkov konferencie zjednotila, vytvorilo nielen príjemnú atmosféru prinášajúcu všetkým zúčastneným vzájomné ľudské a spoločenské obohatenie, ale predovšetkým po odbornej stránke rámcovalo priestor pre riešiteľov projektu prezentovať výsledky ich doterajšieho výskumu a konfrontovať ich s realitou riešenia administratívnych sporov.

Výsledky vedeckého podujatia našli svoje vyjadrenie v erudovaných príspevkoch a prezentáciách, v podnetných viac i menej formálnych diskusiách, a načrtli impulzy pre ďalšie skúmanie vo sfére administratívnych prostriedkov, ktoré v podmienkach praxe slovenskej verejnej správy ešte len čakajú na náležité zúročenie svojho potenciálu pri ochrane verejného záujmu na jednej strane, ako aj subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb pri výkone verejnej správy na strane druhej.

**doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.**

vedúci projektu

## Obsah

<b>Alternatívne spôsoby riešenia sporov a verejná moc .....</b>	<b>6</b>
---	----------

*Martin Vernarský*

<b>Alternatívne riešenie sporov so zameraním na potenciál mediácie medzi občanom a verejnou správou .....</b>	<b>16</b>
---	-----------

*Zuzana Horváthová*

<b>Medzi mediáciou a deliberáciou: Potenciál a limity nástrojov alternatívneho riešenia sporov pri zvyšovaní kvality verejnej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni .....</b>	<b>29</b>
---	-----------

*Andrea Čajková*

<b>Obec ako priestor porozumenia: Mediácia v službách spolužitia.....</b>	<b>37</b>
---	-----------

*Ivana Gerdová*

<b>Fiškálna a kompetenčná analýza financovania mediačných služieb z rozpočtu obce v kontexte platnej právnej úpravy v Slovenskej republike .....</b>	<b>45</b>
--	-----------

*Peter Molitoris*

<b>Alternatívne riešenie záujmových sporov v normotvornom procese územných samospráv na Slovensku .....</b>	<b>58</b>
---	-----------

*Rastislav Král*

<b>Politologické a právne dimenzie mediácie pri riešení susedských sporov a územných konfliktov na úrovni obce .....</b>	<b>69</b>
--	-----------

*Lucia Pavliková*

<b>Možnosti využitia mediačných techník a postupov v novej právnej úprave územného plánovania a stavebného konania .....</b>	<b>77</b>
--	-----------

*Peter Molitoris*

<b>Využitie zmiery ako alternatívneho spôsobu riešenia sporov v priestupkovom konaní na Okresnom úrade v Košiciach .....</b>	<b>86</b>
--	-----------

*Patrik Fajak*

**Mediácia a práva pacientov v Maďarsku ..... 95**

*Júlia Kovács Téglási*

**Ways of resolving conflicts in public primary schools in Poland..... 105**

*Sławomir Śliwa*

**Potenciál využitia mediácie pri riešení pracovnoprávných sporov ..... 117**

*Vladimíra Žofčinová*

# Alternatívne spôsoby riešenia sporov a verejná moc<sup>1</sup>

## Alternative dispute resolution and public authority

Martin Vernarský

### Abstract

*The purpose of the paper is to examine the limitation of public power by means of alternation of its exercise. Public power operates in various areas of social relations, while the scope for the use of ADR in these areas is not the same. From the above point of view, it is understandable that the state as a bearer of power retains effective power instruments in its hands in the interest of effective management of public affairs. However, strengthening the participatory element in the administration of public affairs also appears important, from which the state in turn draws the legitimacy of its position of power. From the indicated points of view, ADR appears to be a suitable tool for creating a more authentic relationship between holders of power and its addressees. However, utilizing the potential of ADR requires a favorable social environment and the readiness of the affected entities to use it.*

**Key words:** public authority, alternative dispute resolution, public administration, public interest.

### Úvod

Obe kategórie tvoriace súčasť názvu príspevku predstavujú pri určitom pohľade konkurenčne ladené kategórie, pri inom pohľade ich však možno vnímať ako komplementárne, teda ako kategórie zamerané na dosiahnutie spoločného cieľa. Konkurenčné chápanie sa zameriava priamo na vzťah oboch kategórií, chápanie založené na spolupôsobení sa, naopak, sústreďí na tretí, oddelený prvok. Tak ADR, ako aj verejná moc cieľia na elimináciu konfliktného prvku v spoločenských vzťahoch. Oba nástroje však na to využívajú inú metódu. Kým verejná moc disponuje tvrdými nástrojmi presadzovania myšlienky objektivity a spravodlivosti vo vzťahoch medzi právnymi subjektmi, ADR sa orientujú na nastolenie rovnováhy v nevyváženom, a tým aj konfliktom poznačenom vzťahu, vyjednávaním a následným kontrahovaním dosiahnutého kompromisu. ADR i verejná moc teda pôsobia na subjekty práva. Verejná moc svojou vynútitel'nou autoritou, čo je osvedčená a stabilná metóda, ktorá dokáže dosahovať cieľ aj proti vôli dotknutých subjektov. ADR zas využívajú vplyv s použitím konciliačných techník, ktoré stavajú na stotožnení sa konfliktných strán s určitým spôsobom riešenia konkrétneho problému, čím aj do budúcnosti významne prispievajú k jeho stabilite a s tým súvisiacej prevencii opätovného vzniku rozporov.

---

<sup>1</sup> Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia úloh grantu VEGA 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov vo verejnej správe.“

## 1. Verejná moc

Verejná moc autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo alebo sprostredkované. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia nezávisí od jeho vôle. Verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci, a za určitých podmienok aj prostredníctvom ďalších subjektov. Kritériom pre určenie, či iný subjekt koná ako orgán verejnej moci, je, či rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a či sú tieto rozhodnutia štátnou mocou vynútiteľné. Tento výklad vychádza z právneho názoru senátu Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky z 9. júna 1992 (sp. zn. I. ÚS 191/92) a kladie dôraz na autoritatívnosť výkonu verejnej moci, ktorý je viazaný právnym rámcom, v ktorom orgány musia konať podľa ústavy a zákonov. Ďalšie rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktoré často rozvíjajú túto definíciu (II. ÚS 143/02, III. ÚS 60/04, III. ÚS 199/08, IV. ÚS 182/2020 a III. ÚS 91/2016) sa opakovane odvolávajú na základné charakteristiky verejnej moci: autoritatívne rozhodovanie o právach a povinnostiach subjektov, nerovnoprávne postavenie voči orgánu verejnej moci, vynútiteľnosť rozhodnutí štátom a presah do viacerých kategórií orgánov (zákonodarná, výkonná, súdna moc).

Európske sudy, najmä Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) a Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) využívajú a uplatňujú širšiu, funkčnú definíciu orgánu verejnej moci. Zdôrazňujú kritérium verejných funkcií a zdôrazňujú faktický výkon verejnej správy bez ohľadu na právnu formu alebo štruktúru určitého vykonávateľa. Súdny dvor posudzuje, či konkrétny orgán vykonáva verejnoprávne funkcie alebo verejné služby (C-270/13, Haralambidis), je financovaný alebo kontrolovaný štátom (rozsudok C-31/87 z 20.9.1988, vo veci Beentjes proti Holandsku, 11, 12).

## 2. ADR – pojmové východiská

Na účel riešenia projektu, v rámci ktorého je publikovaný tento príspevok, považujeme za vhodné prikloniť sa k širokému chápaniu kategórie alternatívnych prostriedkov (spôsobov) riešenia sporov. Predstavujú akékoľvek právom regulované alebo akceptované postupy vedúce k riešeniu sporov a konfliktných črt spoločenských vzťahov spôsobom odlišným od autoritatívneho rozhodnutia súdu, či iného orgánu verejnej moci (Molitoris, 2016, s. 19). Alternatívne riešenie sporov je známe svojou rýchlosťou a pomáha zlepšiť prístup k spravodlivosti. Ide o rozhodovací proces bez bojového prvku v procese poskytovania právnej ochrany. Arbitráž, mediácia a zmierenie končia obojstranne výhodnou situáciou, čo je

prospešné pre strany sporu (Mahmod, 2013, s. I-51). ADR predstavujú interdisciplinárny koncept spájajúci prvky práva, psychológie, sociológie a komunikácie a umožňuje stranám presadzovať záujmy, nie iba právne nároky.

ADR súvisia aj s existenciou občianskej spoločnosti a majú potenciál podieľať sa na jej kvalite. ADR totiž poskytujú priestor, kde môžu fyzické osoby, právnické osoby, ale aj rôzne komunity a organizácie riešiť svoje spory transparentne a mimo rámcov formálnej verejnomocenskej sféry. Umožňujú teda jednotlivcom priamo riešiť ich konflikty a hľadať kompromisy cestou dialógu a vzájomného rešpektu, čo je podstatná črta aktívnej občianskej spoločnosti. Občianska spoločnosť je však typická aj tým, že predstavuje určitú protiváhu voči vplyvu štátu a autoritatívnej moci, čím bráni jeho absolutizácii a nadmernému prerastaniu do jednotlivých spoločenských štruktúr. Logickou je preto požiadavka nezávislosti občianskej spoločnosti od štátu spojená s poskytovaním ochranných mechanizmov pred verejnou mocou. Nezávislosť nesmie byť iluzórna a akademická, ale reálna a praktická. Práve v tomto nazeraní má význam uvažovať o ADR, ktoré svojou obsahovou podstatou nezahŕňajúcou prvok jednostrannej moci napomáhajú vytvárať prostredie riešenia konfliktov, ktoré, ako stojace v dispozičnej autonómnej sfére zúčastnených subjektov, podporuje nespoliehanie sa na verejnomocenské authority, ako aj schopnosť vlastnými silami riešiť vzniknuté záujmové kolízie. Občianska spoločnosť je založená na diskusii a spolupráci. ADR učia zúčastnených diskutovať, a tým do značnej miery aj spolupracovať, lebo len takouto cestou je vo vzťahu ku vzniknutému konfliktu reálnym dosiahnutie spoločného postoja tvoriaceho východisko pre završenie zmierovacieho procesu.

Vývoj vzťahu občianskej spoločnosti k štátu, resp. verejnej moci, má od vyrovnávacej konkurencie postupne smerovať k vyváženému partnerstvu, v rámci ktorého bude štát nielen vytvárať podmienky pre rozvoj občianskej spoločnosti, ale aj načúvať jej postojom a v nej sa kryštalizujúcim názorom, a na druhej strane občianska spoločnosť bude rešpektovať autoritu štátu a verejnej moci, prípadne s ňou polemizovať v mantineloch ustanovených štátom. Popísanému ideálu je slovenská spoločnosť stále veľmi vzdialená, a je otázkou, či sa táto vzdialenosť v dôsledku aktuálnych trendov vo vývoji spoločnosti ešte nezväčšuje. Aj pri tomto pohľade však práve ADR predstavujú sľubný učiaci nástroj, keďže kombináciou mocenskej aprobácie spojenej s individuálnym zameraním dokážu účinne vstúpiť do privátnej sféry konkrétnych adresátov a, obrazne povedané, otvoriť im oči, aby si uvedomili reálnosť riešenia konfliktov legitímnych záujmov aj mimo formálneho priestoru vybaveného autoritou založenou na jednostrannom vynútitel'nom pôsobení. V reflexii na aktuálny vývoj v spoločnosti je z uvedeného hľadiska vhodné pripomenúť, že ADR ako nástroje učenia predstavujú aj určitý

„anti-polarizačný“ potenciál, keďže dotknutým stranám otvárajú priestor plne sa zapojiť a vyriešiť spor podľa dohodnutých podmienok, namiesto toho, aby riskovali výsledok rozhodnutia sudcu, kde je vždy víťaz a porazený (Scanlon, Erickson, 2004, s. 4).

### **3. Vzťah ADR a verejnej moci**

Moderný právny štát sa má vyznačovať vyváženou kombináciou subsidiarity mocenských zásahov do subjektívno-právnej sféry jednotlivcov na jednej strane a poskytovaním efektívnej a účinnej právnej ochrany fyzickým osobám a právnickým osobám, inak povedané akcieschopnosťou, na strane druhej.

Podstatou subsidiarity je, že štát zasahuje do práv jednotlivca iba vtedy, keď je to nevyhnutné na ochranu verejného záujmu alebo práv iných osôb. Mocenský zásah má byť vždy proporcionálny, primeraný a odôvodnený – jeho cieľom nie je obmedzovať slobodu, ale utvárať priestory pre jej zodpovedné vykonávanie v medziach právneho poriadku. Zároveň však verejná moc musí mať vyvinuté nástroje a procesy, ktorými dokáže rýchlo, spravodlivo a efektívne reagovať na porušovanie práv, diskrimináciu či iné negatívne javy.

Význam právneho štátu teda spočíva v schopnosti balansovať medzi obmedzením vlastnej moci (v prospech slobody a práv jednotlivca) a aktívnou ochranou práv (v prospech spravodlivosti a poriadku). Práve táto harmónia predstavuje právny základ dôvery občanov v štát a jeho inštitúcie. Ak jeden zo základných princípov chýba, právny štát sa stáva buď neefektívnym, alebo príliš represívnym.

ADR sú výrazom hľadania rovnováhy hodnôt uvedených v predchádzajúcich odsekoch textu. Ide pritom o prostriedok špecifický, keďže jeho existencia odráža aprobáciu zo strany verejnej moci, no jeho podstata mocenské pôsobenie vylučuje. Popísaná špecifickosť sa však nevyznačuje jedinečnosťou a neopakovateľnosťou. Spoločnosť založená na myšlienke právneho štátu vykazuje vo svojom organizačnom a kompetenčnom nastavení úroveň typické oslabovaním mocenského monopolu štátu v prospech iných nositeľov moci (typicky samospráva) alebo v prospech občianskej spoločnosti (neziskový sektor). ADR sa ocitajú uprostred uvedeného spektra, pretože vykazujú konsenzuálnu podstatu, no vo svojej realizačnej koncovke sa už opierajú o mocenskú autoritu prostredníctvom štandardného právneho inštrumentária konkretizovaného vznikom titulu pre verejnou mocou garantovaný nútený výkon. Štát teda svojou mocou podporuje obsah mocensky nevynútenej dohody riešiacej existujúci konflikt. Z kvantitatívneho hľadiska ide o oslabenie štátu, no po stránke kvalitatívnej sa tým posilňuje legitimita verejnej moci, a to nielen pri nútenom výkone formálne zachytených výsledkov alternatívneho riešenia sporov, ale nepochybne aj v širšom meradle.

ADR sa zameriavajú na usporiadanie konfliktných vzťahov. Povaha týchto vzťahov zohráva taktiež nezanedbateľnú úlohu pri uvažovaní o predmetných alternatívnych prostriedkoch. Nielen dostupné poznatky, ale aj právna úprava na domácej, zahraničnej, či európskej úrovni, ukazujú, že uplatnenie ADR možno predpokladať hlavne vo sfére vzťahov súkromného práva, teda vo vzťahoch, ktoré sa vyznačujú primárnou rovnosťou právneho postavenia zúčastnených subjektov, a do ktorých verejná moc ingeruje menšou intenzitou v porovnaní s verejnoprávnou oblasťou. Naproti tomu, menej častým je výskyt ADR vo sfére „public law“, kde si štát usiluje zachovať monopolné postavenie pri ochrane najrôznejších podôb verejného záujmu, ktorého zachovávanie nemá záujem prenechať autonómii adresátov verejnej moci.

Naznačené porovnanie však nie je celkom presné. Relevantná právna úprava totiž predpokladá využívanie ADR aj v hraničných sférach právnych vzťahov. Typickými príkladmi sú rodinnoprávne vzťahy a pracovnoprávne vzťahy. Štát tu výraznejšie vstupuje do vzťahov medzi rovnými subjektmi, pričom tak robí v záujme ochrany dôležitej a aj ústavnoprávne a medzinárodnoprávne chránenej hodnoty ľudskej dôstojnosti, ktorá môže byť negatívne zasiahnutá buď v súkromnom živote alebo v práci. Vzťahy spadajúce do oblasti rodinného a súkromného života sa v praktických súradniciach konkrétnych životných osudov môžu vyznačovať prirodzenou dominanciou jedného zo subjektov, čo môže viesť ku škodlivým dopadom na podobu súkromného života u iného subjektu. V oblasti výkonu závislej práce zas samotná právna podstata vzťahov predpokladá istú podobu nadradenosti jedného zo subjektov spočívajúcu v oprávnení zamestnávateľa zaväzovať zamestnanca pri výkone mzdou odmeňovanej práce.

Ak štát nepopiera využitie ADR v rodinnoprávnych a pracovnoprávnych vzťahoch, ba naopak, explicitne ho podporuje, možno hodnotiť pozitívne, že ide o dôkaz priority rešpektu k rovnosti subjektov daných právnych vzťahov a k súvisiacej autonómii, ktorú im štát pre sebarealizáciu v týchto sférach poskytuje, hoci v záujme ochrany dôležitých hodnôt ľudskej dôstojnosti je pripravený kedykoľvek zasiahnuť. Túto svoju akcieschopnosť však sám oslabuje na účel poskytnutia priestoru samotným subjektom daných právnych vzťahov, aby vzájomné konflikty dokázali vyriešiť sami podľa vlastných dohodnutých predstáv. Možno konštatovať, že takto štát preukazuje rešpekt k autonómii ľudskej dôstojnosti a odstup od presadzovania vlastných predstáv o obsahu vzťahov medzi subjektmi súkromnoprávnych vzťahov.

Odlíšne sa javí pohľad na využívanie ADR v právnych vzťahoch, ktoré možno zaradiť do oblasti jadra výsad štátu. Ide o oblasť verejnoprávnych vzťahov. Dominuje v nich druhová podoba verejného záujmu, ktorý je štát povolaný chrániť, a ktorý do značnej miery súvisí aj

s právnym odôvodnením organizovania spoločnosti v podobe štátu, či inej verejnoprávnej entity. Práve preto štát nepreferuje uplatňovanie ADR v samotnej podstate verejnoprávnych vzťahov. Ponovembrový spoločenský a s tým súvisiaci právny vývoj však so sebou prináša aj prehodnocovanie vplyvu verejnej moci v oblasti verejného práva. Potenciál pre uplatnenie určitých zmierovacích, prípadne inak kontrahovaných prvkov možno identifikovať v trestnom práve. ADR sa tu však dominantne neorientujú na základný trestno-hmotný vzťah medzi páchatelom a štátom, z ktorého vyplýva posudzovanie viny za spáchaný trestný čin, ale na právny následok spočívajúci v sankcionovaní trestného činu, ako aj na súvisiaci zodpovednostný vzťah medzi páchatelom trestného činu a subjektom ním poškodeným. Pokiaľ ide o trestanie, zmyslom alternačného prvku je eliminácia trestania, ktoré sa pre trestaného stáva novou alebo opätovnou školou zločinu (Braithwaite, 2003, 335, 336), a presadenie trestania, ktoré sa stáva skutočným prostriedkom nápravy. Dôležitým sa javí skúmanie, a predpokladanie vplyvu konkrétnej sankcie na individualitu páchatel'a. Zmyslom trestania nemá byť deštrukcia dôstojnosti človeka, ale jeho náprava. Logickým je potom aj zaradenie mocenskej alternatívy do vzťahu medzi páchatelom a poškodeným. Primárne ide o súkromnoprávny vzťah, hoci titulom jeho vzniku je nie súkromnoprávny, ale verejnoprávny delikt. Zároveň je nutné doplniť, že štát prostredníctvom legálnej koncepcie môže aprobovať vplyv dojednaného obsahu vzťahu páchatel'a a poškodeného na posúdenie primeranosti trestania, a to až do polohy upustenia od potrestania. Nejde teda len o náhradu ujmy spôsobenej trestným činom, ale aj o skúmanie a pripustenie záveru o náprave páchatel'a ešte pred tým, než akýkoľvek trest vykoná.

Napokon, pokiaľ ide o sféru správneho práva, táto zahŕňa podstatne širší regulatívny priestor na ochranu rôznych podôb verejného záujmu, a preto aj v tejto oblasti je priestor na uplatnenie ADR zúžený. Podstatou správneho práva je úprava autoritatívnych, a teda na mocenskom vplyve založených spravovacích aktivít štátu, prípadne iných, ním uznaných nositeľov verejnej správy. Široké spektrum uvedených aktivít sa uskutočňuje v mene a na zodpovednosť štátu alebo iného subjektu verejnej správy. Logickým je preto bazálne východisko, že verejná moc sa v týchto prípadoch nebude zbavovať sily svojho vplyvu v prospech autonómnych úprav spadajúcich do potenciálu ADR.

Budúcnosť postavenia ADR v administratívno-právnej regulácii však zmeny nevyklučuje. Súvisí to s vývojom nazerania na vzťah medzi verejnou správou a adresátmi jej výkonu. V posledných rokoch aj do slovenskej administratívistiky vstupujú celkom prirodzene názory, podľa ktorých by sa verejná správa mala „vzdŕať“ svojej vrchnostenskej podobe a viac sa približovať k partnerstvu a partnerskej spolupráci a k výkonu všeobecne prospešných služieb a

všeobecne prospešných činností.“ (Vrabko a kol., 2012, 187). Transformácia vzťahu vykonávateľa verejnej správy a jej adresáta na vzťah poskytovateľa služby a klienta by bezpochyby otvárala priestor na legitímne úvahy o možnosti oboch zúčastnených subjektov v primeranej miere moderovať právom predpísaný obsah dotknutých právnych vzťahov. Použitý výraz „primeraná miera“ znamená vyvažovanie medzi dvoma hodnotami. Najprv je to predstava o nedotknuteľnom jadre, ktoré si v záujme vlastnej akcieschopnosti pri ochrane verejného záujmu, a tým aj v záujme udržania opodstatnenosti svojej vlastnej existencie zameranej na organizáciu spoločenstva žijúceho na jeho území, štát bude chcieť zachovať. Na druhej strane je to deetatizačný trend, ktorý bude konkretizovaný vzájomným približovaním pozícií spravujúceho a spravovaného, zmierňovaním rozdielov medzi nimi a uprednostňovaním prvkov spolupráce na úkor kategorického rigidného mocenského pôsobenia. Hlavným kritériom uvedeného vyvažovania musí byť účinnosť ochrany verejného záujmu. Ten neprestáva byť hodnotou, ktorá si zaslúži rešpekt, ochranu a presadzovanie, a to ani v prostredí proklientsky orientovanej verejnej správy.

Dôležitou podmienkou v predchádzajúcom odseku analyzovaného posilnenia prostriedkov ADR v právnej úprave a aj pri fungovaní verejnej správy je aj celkový spoločenský vývoj. Oslabovanie autoritatívneho a na jednostranne uplatňovanej moci založeného spravovania musí ísť ruka v ruke so spoľahlivosťou adresáta výkonu verejnej správy. Je totiž zrejmé, že pripustenie využívania ADR pri nastavovaní obsahu administratívnoprávnych vzťahov znamená posilnenie vplyvu spravovaného subjektu na úkor subjektu spravujúceho. Ak sa pri tomto vývojovom trende má zachovať vysoká úroveň ochrany verejného záujmu, musia byť naplnené očakávania korektného a nezneužívajúceho prístupu spravovaných subjektov, ktoré by sa mali do budúcnosti aktívnejšie podieľať na stvárňovaní konkrétnych podôb ochrany verejného záujmu.

Veľmi zjednodušene by bolo možné prijať východiskovú tézu, že väčšia miera presadzovania ADR pri realizácii administratívnoprávnych vzťahov si vyžaduje vzdelaného adresáta výkonu verejnej správy. Pomyselný kruh sa tak uzatvára zasa pri štáte, ktorého jednou z dôležitých verejných úloh je aj zabezpečenie náležitej vzdelanostnej úrovne obyvateľstva. Pri napĺňaní požiadavky vzdelania pritom táto nesmie byť vnímaná, či už ako samozrejmagá, alebo dokonca marginálna. Naopak, je nutné hľadať cesty ku vzdelaniu obyvateľstva vo sfére kritického myslenia. Dosiahnutím potrebnej úrovne vzdelania je potom naplnená jedna z podmienok oslabenia verejnej moci v prospech jej adresátov, a to v podobe prenechania väčšieho podielu zodpovednosti mocou nevybavených subjektov za ochranu verejného záujmu.

Ak uvažujeme o vzdelaní ako podmienke väčšej miery uplatňovania ADR vo verejnej správe, nemáme na mysli len štandardné organizované vzdelávanie v rámci inštitúcií na to určených. Aj podoba samotnej verejnej správy a rôznosť spôsobov jej realizácie v praxi vykazuje potenciál edukácie postupne smerujúcej k uvedomovaniu si zodpovednosti za hodnoty nevykazujúce rýdzo individuálnu, priam súkromnú povahu. Z tohto hľadiska má zmysel uvažovať, či hľadanie miesta ADR vo verejnej správe nie je potrebné odvíjať aj od druhu verejno-správnej činnosti. Inak sa môže javiť uplatňovanie prostriedkov alternujúcich klasickú verejnú moc v štátnej správe a inak v oblasti samosprávy. Napokon samospráva svojou podstatou stavia na posilňovaní participačného prvku u adresátov jej výkonu. Decentralizácia a subsidiarita vytvárajú podmienky pre aktívnejšiu účasť spravovaných subjektov na procesoch zameraných na ochranu verejného záujmu. Preto práve oblasť samosprávy, osobitne samosprávy obecnej, ktorá je prirodzene svojou organizáciou najviac priblížená obyvateľom obce a iným subjektom podliehajúcim jej právomoci, kreuje sľubný základ pre rozvoj správneho chápania podstaty alternácie moci pri ochrane verejného záujmu. Čiastočne premrhanou príležitosťou v tomto smere sú nielen na úrovni zákonnej, ale dokonca v ústave zakotvené prvky priamej demokracie v obecnej samospráve, a to verejné zhromaždenie obyvateľov obce a miestne referendum. Ústavná koncepcia, logicky ponúkajúca len základné východiská, nie je náležite finalizovaná na podústavnej úrovni, čo v mnohom znefunkčuje oba uvedené nástroje a ich širší potenciál zostáva nevyužitý. Orientácia adresátov výkonu obecnej samosprávy, ktorí sú zároveň adresátmi výkonu verejnej správy, vo významovej podstate participácie na spravovaní verejných vecí sa neposilňuje a zostáva v podobe rigidne oddelených sfér moci na jednej strane a subjektov, na ktoré moc pôsobí, na strane druhej. Následne nemožno očakávať ani správne chápanie podstaty alternácie moci rôznymi konsenzuálnymi prostriedkami pri súčasnej efektívnej ochrane verejného záujmu. Práve preto sa vo verejnej správe ADR využívajú raritne a nevytvára sa ani náležitý vplyv na zákonodarcu, aby využitie uvedených prostriedkov vo verejnej správe viac podporil.

## **Záver**

Alternatívne spôsoby riešenia sporov sa vyznačujú fakultatívnosťou a dobrovoľnosťou. Verejná moc sa jednostranným autoritatívnym pôsobením na jej adresátov orientuje na garantovanie základných princípov právneho štátu – predovšetkým rovnosť pred zákonom, spravodlivosť rozhodnutí a ochranu ľudských práv. Verejná moc často ustanovuje rámec pre výkon ADR, napríklad v podobe zákonnej úpravy ich druhových podôb, ako aj v podobe

uznania rozhodnutí, či iných právne relevantných úkonov, ktoré z ich využitia vzídu, ako vykonateľných.

Verejná moc v jej normotvornej podobe definuje pravidlá a podmienky determinujúce záväznosť a vykonateľnosť výsledku alternatívneho riešenia sporu (napr. rozhodcovské rozhodnutie môže byť exekvované rovnako ako súdne rozhodnutie). Verejná moc taktiež určuje kvalifikačné požiadavky na mediátorov, rozhodcov a podobne, čím garantuje ich odbornosť a usiluje sa garantovať aj ich integritu a vnútornú decíznu konzistenciu. Napokon aj v prípade vzniku pochybností o právom požadovanej kvalite rozhodnutia ADR môže verejná moc výsledok mocenskej alternácie preskúmať.

Aj keď ADR formálne neprebícha pod záštitou verejnej moci, jej účinnosť je podmienená možnosťou vykonateľnosti alebo uznania rozhodnutia štátom. Vzťah medzi ADR a verejnou mocou je teda vzťahom spolupráce, subsidiarity a vzájomného dopĺňania sa: ADR je alternatíva k verejnej moci. Jej efektívnosť je často závislá od uznávacej a vykonávacej role štátnych orgánov, čo je prvok formálny, no predovšetkým od pripravenosti subjektov, ktoré sa na ADR majú priamo zúčastňovať, pochopiť skutočný zmysel týchto prostriedkov založený na hľadaní maximalizácie hodnôt stojacich pri výkone verejnej moci v kolízii.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

BRAITHWAITE, J.: Does Restorative Justice Work?. In: JOHNSTONE, G. (ed.): A Restorative Justice Reader: Texts, Sources, Context. UK : Willan Publishing, 2003, s. 320-352. ISBN 978-19-0324-081-6

MOLITORIS, Peter. 2016. Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-467-7

MAHMUD, Nik. A. K. N. 2013. Good Governance and the Rule of Law. The 1st International Conference on Law, Business and Governance, Bandar Lampung, Indonesia, Bandar Lampung University. s. I-45 – I-55. ISSN 2339-1650

SCANLON, K. M. - ERICKSON, H. T. 2004. Patent mediation: better solutions for business. New York: International institute for conflict prevention & resolution.

VRABKO, M. a kol. 2012. Správne právo hmotné. Všeobecná časť. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck. ISBN 978-80-89603-03-9

**Kontaktná adresa**

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

UPJŠ v Košiciach - Fakulta verejnej správy

Popradská 66,

041 32 Košice

[martin.vernarsky@upjs.sk](mailto:martin.vernarsky@upjs.sk)

# **Alternatívne riešenie sporov so zameraním na potenciál mediácie medzi občanom a verejnou správou<sup>1</sup>**

## **Alternative dispute resolution with a focus on the potential of mediation between citizens and public administration**

Zuzana Horváthová

### ***Abstract***

*Article deals with alternative dispute resolution (ADR) methods, with an emphasis on mediation as a promising tool for resolving conflicts between citizens and public administration. While mediation is well established in private law areas (e.g., family, commercial, or labor disputes), its use in the public sphere, especially in administrative disputes, remains limited in Slovakia. Text analyzes the definition and principles of public administration, the nature of conflicts, selected forms of ADR, and the essence of mediation, including its historical development, principles, and functioning. Special attention is paid to institutional mediation in selected European countries (e.g., Italy, Switzerland, Monaco), which demonstrate the practical applicability of mediation in administrative proceedings. The aim of the text is to highlight the potential of mediation as a humane, effective, and credible means of dispute resolution and to promote discussion on its wider introduction into the Slovak administrative system.*

**Keywords:** *public administration, ombudsman, alternative dispute resolution, mediation.*

### **Úvod**

V posledných desaťročiach sa naprieč európskym právnym priestorom čoraz intenzívnejšie presadzuje myšlienka alternatívneho riešenia sporov (ARS) ako efektívneho, rýchleho a nákladovo menej náročného doplnku k tradičnému súdnemu systému. Medzi najvýznamnejšie formy ARS patrí mediácia, ktorá sa ukazuje ako vhodný nástroj najmä tam, kde je záujem zachovať alebo obnoviť komunikáciu medzi stranami a kde výsledok sporu závisí nielen od právneho posúdenia, ale aj od vzájomného porozumenia.

Zatiaľ čo mediácia v súkromnoprávných veciach, ako sú obchodné, rodinné či pracovnoprávne spory, si už našla stabilné miesto v právnych poriadkoch viacerých štátov, využitie mediácie vo verejnoprávnych sporoch – predovšetkým medzi občanom a verejnou

---

<sup>1</sup> Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia úloh grantu VEGA 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov vo verejnej správe.“

správou – zostáva stále menej preskúmanou a rozvíjajúcou sa oblasťou. Napriek tomu sa v niektorých krajinách ukazuje, že mediácia vo veciach verejnej správy môže výrazne prispieť k humanizácii správneho procesu, zvýšeniu dôvery verejnosti voči inštitúciám a zefektívneniu verejnej správy ako takej.

Cieľom tohto článku je zvýšiť povedomie o mediácii ako o alternatívne riešenia sporov. Práca je zameraná na definovanie základných pojmov, ich správne porozumeniu a poukazuje na príklady vybraných krajín, kde sa využíva mediácia vo verejnej správe v bežnej praxi.

## **1. Princíp verejnej správy so zameraním na občana**

Verejná správa predstavuje úmyselne vytvorený a cieľavedome fungujúci sociálny subjekt, ktorý zabezpečuje organizáciu spoločenského života, ako aj reguláciu a riadenie spoločenských vzťahov a aktivít. Základné ciele, funkcie a úlohy verejnej správy vychádzajú z verejne rozpoznaných a uznaných záujmov spoločnosti. Práve zabezpečovanie týchto záujmov je hlavným dôvodom jej existencie. Ako správa verejných záležitostí plní verejná správa úlohu nástroja na presadzovanie verejného záujmu (Horváthová, 2021).

Vzťah jednotlivca k spoločnosti je postavený na princípe, že spoločnosť má podporovať jednotlivca a slúžiť jeho potrebám. Štát, vrátane svojho legislatívneho a výkonného aparátu, verejnej správy a verejných činiteľov, je hodnotený na základe toho, do akej miery túto funkciu voči jednotlivcom napĺňa. V tomto ideologickom rámci je verejný záujem chápaný ako záujem čo najväčšieho počtu jednotlivcov, pričom sa od súkromného záujmu odlišuje predovšetkým rozsahom (Neubauer, 2006).

Horváthová (2021) uvádza, že verejný (spoločenský) záujem predstavuje typ záujmu, ktorý presahuje individuálnu rovinu a má kolektívny charakter. Jeho nositeľom a garantom je verejná správa, ktorá prostredníctvom tohto záujmu formuje a uskutočňuje svoju činnosť. Hlavným motivačným východiskom sú spoločensky uznávané potreby a ciele. Ľudia sa na tejto činnosti podieľajú preto, že zdieľajú spoločné hodnoty, ktoré ich integrujú. Verejný záujem tak pôsobí ako faktor spoločenskej súdržnosti a podnecuje verejnú správu k riešeniu problémov, ktoré sa týkajú celej komunity.

Sociálna politika predstavuje systematickú a cieľenú činnosť štátu a rôznych organizácií, ktorej cieľom je vytvoriť stabilný mechanizmus na predchádzanie sociálnym nerovnostiam a napätiam v spoločnosti. Zároveň podporuje pozitívny rozvoj jednotlivcov, sociálnych skupín aj spoločnosti ako celku. Vo vyspelých krajinách tvorí neoddeliteľnú súčasť širšej verejnej politiky (Duková, Duka, Kohoutová, 2013).

Za relevantné považujeme spomenúť, že sociálna politika v súčasnosti nepatrí medzi spoločné politiky Európskej únie. Dôvodom sú výrazné rozdiely v historickom vývoji a sociálnych systémoch jednotlivých členských štátov, čo naznačuje, že jednotná európska sociálna politika sa v blízkej budúcnosti neočakáva. Keďže v tejto oblasti neprebehla harmonizácia, sociálna politika patrí medzi tzv. zdieľané politiky. Pre členské krajiny platí iba všeobecná povinnosť zabezpečiť existenciu systému sociálneho zabezpečenia, pričom konkrétna podoba a správa týchto systémov ostáva plne v kompetencii jednotlivých štátov. Európska únia zohráva najmä koordinačnú úlohu, a to prostredníctvom odporúčaní a poradných mechanizmov, pričom jej legislatívne právomoci v tejto oblasti sú obmedzené (Krebs a kol., 2007).

## **2. Možné typy konfliktov**

Konflikt alebo spor možno vo všeobecnosti chápať ako stret dvoch alebo viacerých protichodných síl, napr. rozdielnych cieľov, záujmov či motívov. V širšom zmysle sa za konfliktné, alebo potenciálne konfliktné, situácie považujú aj zložité rozhodovacie procesy, najmä keď ide o výber z viacerých možností. Od bežného problému sa konflikt líši najmä tým, že nad racionálnym rozmerom prevažuje emočná a vzťahová rovina. Dochádza k jeho personalizácii, a teda sa viaže priamo na osoby, čo zvyšuje jeho psychologickú intenzitu (Tureckiová, 2009). V našom prípade budeme o konflikte alebo o spore hovoriť v užšom slova zmysle, a teda so zameraním na protichodné záujmy dvoch strán.

Konflikty medzi ľuďmi dlhodobo priťahujú pozornosť viacerých vedných odborov, ako sú sociálna psychológia, sociológia, praxeológia či behaviorálne vedy. Osobitne intenzívne sa konflikty vo dvojiciach (napr. partnerské spory) skúmajú v experimentálnej psychológii a v rámci teórie hier. Jednoznačné rozdelenie medzi týmito disciplínami však nie je možné, keďže konfliktné situácie sú dynamické a komplexné, a preto sa často vymykajú presnému vedeckému zaradeniu (Holá, 2003).

Aj keď sa konflikty bežne zaraďujú do rôznych kategórií, treba mať na pamäti, že v praxi len zriedkavo existujú ako čisté, oddelené formy (napríklad iba ako spor o názory). V skutočných konfliktných situáciách sa často prelínajú viaceré druhy konfliktov, ktoré sa navzájom ovplyvňujú a podmieňujú. Ich priebeh býva zložitý a sú v ňom prítomné rozličné psychologické aj sociálne faktory, ktoré znemožňujú ich úplne presný popis. V týchto prípadoch je možné identifikovať najmä dominantný typ konfliktu, ktorý určuje celkový charakter situácie (Holá, 2003).

Z hľadiska počtu zúčastnených osôb možno konflikty rozdeliť do štyroch základných skupín (Křivohlavý, 2008):

- intrapersonálny konflikt: prebieha vo vnútri jednej osoby, ide napríklad o vnútorný boj medzi hodnotami, potrebami alebo túžbami,
- interpersonálny konflikt: vzniká medzi dvoma jednotlivcami, často na základe rozdielnych postojov, cieľov alebo správania,
- skupinový konflikt: objavuje sa vo vnútri jednej skupiny, napríklad v pracovnom tíme, v rodine či medzi študentmi,
- medziskupinový konflikt: týka sa dvoch alebo viacerých skupín, ktoré si navzájom konkurujú alebo sa nachádzajú v spore (napríklad medzi oddeleniami vo firme, medzi etnickými skupinami a pod.).

### **3. Alternatívne riešenia sporov**

Alternatívne riešenie sporov (Alternative Dispute Resolution, ADR) predstavuje súbor metód (napr. vyjednávanie, facilitácia, mediácia, arbitráž) umožňujúcich stranám dospieť k vzájomne akceptovateľnému riešeniu mimo formálneho súdneho konania (GSA.gov, 2005).

V kontexte verejnej správy je ADR vnímané ako prostriedok na zníženie zaťaženia súdov, skrátenie času riešenia sporov a obnovu dôvery medzi občanom a orgánmi verejnej správy (Ribeiro, Englander, 2005).

Môžeme si uviesť jednotlivé alternatívne riešenia sporov, ako je:

- **negociácia:** vyjednávanie, známe aj ako **negociácia**, predstavuje často prvý krok pri riešení vzniknutých konfliktov. Ide o proces, v ktorom sa jednotliví účastníci snažia presadiť vlastné záujmy, pričom zároveň zohľadňujú požiadavky druhej strany. Vyjednávanie prebieha formou priameho dialógu medzi stranami sporu s cieľom nájsť kompromisné riešenie, ktoré bude akceptovateľné pre obe zúčastnené strany. Nevyhnutným predpokladom úspešného výsledku je vzájomný súhlas s priebehom i výsledkom rokovania. Typickým znakom vyjednávania je neprítomnosť tretej, neutrálnej strany celý proces prebieha výlučne medzi aktérmi konfliktu. Z pohľadu psychológie sa odporúča vstupovať do vyjednávania s výraznejšou východiskovou pozíciou, čo umožňuje flexibilitu pri neskorších ústupkoch. Dôležité však je, aby každý ústupok bol vyvážený úmernou protihodnotou zo strany oponenta. Pre udržanie racionálnej atmosféry a zvýšenie efektivity rokovaní sa zároveň neodporúča prejavovať silné emócie (SBA, 2012),

- **facilitácia:** predstavuje efektívny prístup k organizovaniu, vedeniu a riadeniu stretnutí alebo rokovaní s cieľom dosiahnuť úspešný výsledok. Na rozdiel od klasického vyjednávania sa facilitácia vyznačuje účasťou nezávislej tretej osoby (facilitátora), ktorý podporuje komunikáciu medzi stranami sporu a zabezpečuje, aby diskusia zostala zameraná na hľadanie konštruktívneho a vzájomne prijateľného riešenia. Facilitátor by mal byť nestranný odborník, spravidla prizvaný jednou zo strán alebo po vzájomnej dohode, pričom jeho účasť je zvyčajne honorovaná. Nestrannosť je kľúčovým predpokladom účinného facilitatívneho procesu. Výsledkom facilitácie býva najčastejšie písomná dohoda, ktorá zachytáva dohodnuté podmienky medzi zúčastnenými stranami. Z právneho hľadiska má takáto dohoda charakter zmluvy, ktorá upravuje vzájomné práva a povinnosti strán. Hoci nie je priamo vykonateľná, v prípade jej nedodržania sa môže oprávnená strana domáhať jej naplnenia prostredníctvom súdneho konania, prípadne využiť iný spôsob alternatívneho riešenia sporu (SBA, 2012),
- **konciliácia:** predstavuje ďalšiu formu alternatívneho riešenia sporov (ADR), pri ktorej zohráva kľúčovú úlohu nezávislá tretia strana konciliátor. Podobne ako pri facilitácii, aj v tomto prípade ide o odborníka, ktorý spravidla vykonáva svoju činnosť za finančnú odmenu. Hlavný rozdiel medzi konciliáciou a facilitáciou spočíva v spôsobe vedenia komunikácie. Zatiaľ čo facilitácia sa zakladá na spoločnom rokovaní oboch strán, konciliátor pracuje prevažne oddelene s každou stranou zvlášť. Jeho úlohou je sprostredkovať výmenu informácií, podporovať dialóg a navrhovať kompromisné riešenia, ktoré by mohli viesť k prekonaniu sporu. Cieľom konciliácie je nájsť prijateľné východisko bez nutnosti formálneho konfrontačného stretnutia medzi stranami (SBA, 2012),
- **mediácia:** je formou alternatívneho riešenia sporov, pri ktorej sa (podobne ako pri facilitácii a konciliácii) do procesu zapája nezávislá tretia osoba nazývaná mediátor alebo sprostredkovateľ. Pojem „mediácia“ pochádza z latinského *mediare*, čo znamená „byť uprostred“, čím sa poukazuje na úlohu mediátora ako neutrálneho medzičlánku medzi stranami sporu. Hlavným cieľom mediácie je dosiahnutie vzájomnej dohody, pričom proces prebieha v pokojnej a konštruktívnej atmosfére. Mediátor napomáha komunikácii, objasňuje stanoviská jednotlivých strán a podporuje ich pri hľadaní riešenia, ktoré bude prijateľné pre obe strany (SBA, 2012). Mediácii sa budeme viac venovať v nasledujúcich častiach.

#### 4. Mediácia ako náhradné riešenie sporov

Samotné slovo mediácia má pôvod v latinčine z výrazov *medius* alebo *medianus*, ktoré označujú niečo „uprostred“ či „prostredné“. V širšom význame sa tento pojem interpretuje aj ako nestrannosť a vyváženosť (Štern, 2010).

Mediácia ako forma riešenia konfliktov má hlboké historické korene. Ide o proces, v ktorom do riešenia sporu vstupuje nezávislá a nestranná osoba, ktorá pomáha stranám dosiahnuť dohodu. Už v období starovekej Číny, počas konfuciánskej éry, sa tento spôsob využíval na urovnávanie sporov najmä v rámci rodiny alebo miestnej komunity. Neskôr, v období stredoveku, sa rozšíril aj do oblasti riešenia následkov trestných činov, kde sa okrem zodpovednosti páchatel'a kládol dôraz aj na pomoc obetiam, napr. formou finančného odškodnenia či uhradenia výdavkov súvisiacich s následkami skutku (Šlosár, Lichner, 2018).

Lewis (2009) taktiež uvádza, že techniky podobné tým, ktoré dnes využívajú moderní mediátori, nie sú výlučne novodobým výdobytkom. Rôzne formy sprostredkovania a urovnávania konfliktov existovali v mnohých kultúrach a historických obdobiach. Už v starovekej Číne boli známe postupy, ktoré dnes považujeme za predchodcov mediácie. Japonská spoločnosť rovnako poznala kultúrne formy riešenia sporov s dôrazom na harmóniu, a v židovskej tradícii sa takisto objavujú prvky podobné dnešným mediačným praktikám.

Skôr než sa mediácia ustálila v podobe, akú poznáme dnes, existovali rôzne predchodcovské formy sprostredkovania konfliktov. Moderné chápanie mediácie sa začalo formovať až v priebehu 20. storočia, a to predovšetkým v Spojených štátoch amerických, Austrálii a na Novom Zélande (Doherty, Guyler, 2009).

Moderné formy mediácie sa začali formovať v prvej polovici 20. storočia. Výraznejšie uplatnenie si tento spôsob riešenia konfliktov našiel najmä v Spojených štátoch amerických a Kanade, kde sa začal systematicky využívať ako alternatíva k súdnym konaniam. Práve v týchto krajinách sa vytvorili prvé formálne modely mediácie a začal sa klásť dôraz na jej profesionálne a inštitucionálne zabezpečenie (Holá, 2003).

Zákon č. 420/2004 Z. z. Zákon o mediácii a o doplnení niektorých zákonov v §2 ods. 1 definuje mediáciu nasledujúco: „*Mediácia je mimosúdna činnosť, pri ktorej osoby zúčastnené na mediácii pomocou mediátora riešia spor, ktorý vznikol z ich zmluvného vzťahu alebo iného právneho vzťahu.*“

Z uvedeného vyplýva, že mediácia predstavuje jednu z foriem alternatívneho riešenia sporov, ktorá umožňuje účastníkom vyriešiť svoj konflikt mimosúdnou cestou, a to za pomoci neutrálnej osoby označovanej ako mediátor.

V odborných kruhoch existuje viacero definícií pojmu mediácia. Riskin (1996) chápe mediáciu ako neformálny, ale štruktúrovaný proces riešenia konfliktov, pri ktorom do sporu vstupuje nezávislá tretia strana (mediátor).

Podobný pohľad ponúka aj Pühl (2006), podľa ktorého je mediácia proces sprostredkovania, v ktorom sa strany konfliktu spoločne snažia nájsť kompromisné a konštruktívne riešenie.

Mediácia predstavuje špecifickú formu riešenia konfliktov, v ktorej nezávislá tretia osoba pomáha stranám sporu nájsť spoločné riešenie. Hoci ide o proces riešenia už existujúceho problému, jeho hlavnou črtou je orientácia na budúcnosť. Nezaobera sa otázkou viny ani tým, kto má pravdu. Cieľom je nájsť také riešenie, ktoré zamedzí opakovaniu konfliktu. Zodpovednosť za výsledok nenesie mediátor, ale samotní účastníci, ktorí spoločne vytvárajú dohodu na základe vzájomnej spolupráce. Mediáciu si možno predstaviť ako neviditeľný most, ktorý spája rozdelené strany, alebo ako smerovku, ktorá ich vedie k novému začiatku a obnove komunikácie (Lewis, 2009).

Mediátor v tomto prípade funguje ako nezávislý facilitátor, ktorý uľahčuje komunikáciu a smeruje účastníkov k modelu „výhra – výhra“, v ktorom nikto nie je porazený. Dôležitým aspektom je aj to, že celý proces sa uskutočňuje bez vzájomného obviňovania, čím sa podporuje dôvera a rešpekt medzi zúčastnenými stranami (Pühl, 2006).

Táto osoba nie je stranou konfliktu, nie je zainteresovaná na výsledku a neposudzuje ani nerozhoduje, ako by mal byť konflikt vyriešený. Jej úlohou je vytvoriť priestor pre to, aby si samotní účastníci našli spoločné riešenie, ktoré bude pre obe strany prijateľné. V niektorých prípadoch sa takáto dohoda môže stať aj právne záväznou (Riskin, Arnold, Keating, 1997).

Zákon č. 420/2004 Z. z. stanovuje rámec pre fungovanie mediácie ako alternatívneho spôsobu riešenia sporov. Zameriava sa na jej výkon, základné zásady, spôsob organizácie aj dôsledky, ktoré z nej vyplývajú. Jeho pôsobnosť sa vzťahuje na konflikty vznikajúce z rôznych právnych vzťahov, najmä občianskych, rodinných, obchodných či pracovných. Okrem vnútroštátnych situácií upravuje aj postup v prípade cezhraničných sporov, pokiaľ ide o obdobné právne vzťahy. Výnimku tvoria prípady, kde právna úprava dotknutého štátu neumožňuje stranám sporu s určitými právami a povinnosťami voľne nakladať.

V predchádzajúcej časti bola uvedená história vzniku mediácie a jej základná charakteristika. Nemenej dôležité je podľa nás pochopenie mediácie aj na základe jej základných princípov:

- princíp nestrannosti a neutrality: pojem neutrality v mediácii sa týka predovšetkým spôsobu správania mediátora navonok, teda toho, ako pôsobí na účastníkov

konfliktu počas celého procesu. Neznamená to, že by bol mediátor vo vnútri úplne bez osobných postojov, preferencií či názorov. Naopak, aj pri najväčšej snahe o objektivitu sa jeho hodnoty a sympatie môžu nevedome prejaviť v interakcii so stranami sporu. Mediátor musí mať dostatočnú sebareflexiu na to, aby dokázal zaujať neutrálny postoj voči oboch stranám. V opačnom prípade by mohla nastať situácia, keď niektorá zo strán nadobudne dojem, že sa mediátor prikláňa na stranu druhej osoby. Tento pocit nerovnováhy by mohol narušiť dôveru v celý proces (Holá, 2011). Neutralitu mediátora nemožno posudzovať podľa jeho vnútorného presvedčenia, ale predovšetkým podľa toho, ako sa prejavuje navonok počas mediačného procesu. Kľúčové je, aby z jeho správania jasne vyplývalo, že ku každej strane sporu pristupuje rovnako, s rovnakou mierou záujmu, rešpektu a priestoru na vyjadrenie (Horáček, 2013),

- princíp neformálnosti: jedným z charakteristických znakov mediácie je jej neformálny charakter, ktorý ju odlišuje od formálne štruktúrovaných procesov, ako sú súdne či rozhodcovské konania. Mediácia nepodlieha prísny procesným pravidlám, pričom ani neexistujú presne určené postupy, ktoré by definovali správanie strán v jednotlivých fázach, ani záväzné procesné práva a povinnosti, ktoré by museli účastníci dodržiavať (Horáček, 2013),
- princíp dobrovoľnosti: jedným zo základných pilierov mediácie je dobrovoľnosť, ktorá sa neobmedzuje len na samotné rozhodnutie využiť mediáciu ako formu riešenia sporu. Rovnako dôležitá je aj možnosť kedykoľvek z procesu odstúpiť, prípadne ho prerušiť bez udania dôvodu. Tento princíp vystihuje ako právo strán slobodne sa rozhodnúť, či v mediácii zotrvať, odídu z nej alebo ju ukončia, a tiež či prijmú výslednú dohodu (Potočková, 2013). Holá (2011) v súvislosti s týmto princípom upozorňuje, že práve skúsenosť so spoluprácou v dobrovoľnom prostredí môže u strán sporu posilniť dôveru. Nielen voči druhej strane, ale aj voči samotnému procesu mediácie, čo podporuje ich ochotu v dialógu pokračovať. Horáček (2013) uvádza, že z praktického hľadiska možno princíp dobrovoľnosti vnímať ako dvojrozmerný. V prvom rade ide o slobodnú voľbu vstúpiť do mediácie, ktorá nemôže začať bez jasného súhlasu oboch strán. Zároveň je nevyhnutný aj súhlas mediátora, že je ochotný sa procesu zúčastniť a sprostredkovať riešenie sporu ako neutrálna tretia strana,
- princíp dôvernosti: jedným z kľúčových princípov mediácie je zachovanie dôvernosti celého procesu. To znamená, že sa mediácie môžu zúčastniť len strany

sporu a mediátor (prípadne viacerí mediátori). Ďalšie osoby, ako právni zástupcovia, odborní poradcovia alebo tlmočníci, môžu byť prítomní len so súhlasom všetkých účastníkov sporu. Tento uzavretý charakter mediácie eliminuje prítomnosť verejnosti, čím sa odlišuje od tradičných súdnych konaní, ktoré sú spravidla verejné. Práve súkromný a neverejný charakter robí z mediácie atraktívnu možnosť v prípadoch, keď si strany neželajú medializáciu ani zverejnenie podrobností konfliktu. Druhou podstatnou stránkou dôvernosti je zásada mlčanlivosti, ktorá sa v rôznych právnych kultúrach uplatňuje odlišne. V angloamerickom právnom systéme sa mlčanlivosť často vzťahuje nielen na mediátora, ale aj na samotné strany sporu, čo znamená, že nikto nesmie zverejniť informácie získané počas mediácie (Horáček, 2013),

- princíp sebaurčenia a princíp prevzatia zodpovednosti: jedným z nosných pilierov mediácie je princíp sebaurčenia, ktorý vyjadruje právo a schopnosť účastníkov robiť vlastné, dobrovoľné a informované rozhodnutia. Tento princíp zdôrazňuje, že účastníci nie sú v procese mediácie pasívnymi prijímateľmi riešení, ale aktívnymi spolutvorcami dohody, ktorú sami formujú podľa svojich potrieb a záujmov (Horáček, 2013).

## **5. Mediácia vo verejnej správe vo vybraných európskych štátoch**

Na Slovenku nie je mediácia v súčasnosti dostatočne uplatňovaná. Z tohto dôvodu uvádzame viacero príkladov členských štátov EÚ, ktoré využívajú mediáciu vo verejnej správe. Mediácia vo vzťahu medzi verejnou správou a občanom nachádza uplatnenie v rôznych európskych krajinách, predovšetkým prostredníctvom inštitucionálnych foriem, ktoré zabezpečujú nezávislé subjekty so sprostredkovateľskou funkciou. Tieto formy mediácie spravidla nenahrádzajú právne prostriedky nápravy, ale ponúkajú alternatívnu, mimosúdnu a zmierlivú cestu riešenia konfliktov.

Mediácia vo veciach verejnej správy (administrative matters) sa praktizuje v rôznych formách v niekoľkých európskych krajinách, konkrétne v Belgicku, Francúzsku, Nemecku, Taliansku, Litve, Lotyšsku, Monaku, Holandsku, Nórsku, Španielsku, Švajčiarsku a Spojenom kráľovstve. Napriek spoločnému rámcu alternatívneho riešenia sporov sa prístupy k mediácii v týchto krajinách výrazne líšia, čo si vyžaduje systematizáciu do jednotlivých podkategórií podľa typu a kontextu sprostredkovania. Na základe dostupných údajov možno identifikovať tri základné modely mediácie vo verejnej správe: inštitucionálna mediácia, súdna mediácia a hybridný model. V rámci riešenej problematiky sa zameriame na príklady krajín, ktoré majú

zavedenú inštitucionálnu mediáciu do praxe, a teda Švajčiarsko, Monako a Taliansko (Európska komisia, 2022).

V Taliansku je mediácia vo veciach verejnej správy možná pred Difensore civico – nezávislým orgánom, ktorého úlohou je sprostredkovať kontakt medzi občanmi a verejnou správou. Tento ombudsman nemá záväzné rozhodovacie právomoci a mediačné konanie nevedie k právne záväznej dohode. Funkciu Difensore civico volí regionálne zastupiteľstvo a môže ju vykonávať osoba pochádzajúca z verejnej správy, právnik, či dokonca bývalý sudca. Ombudsman môže zasahovať v širokej škále oblastí, ako sú: vzdelávanie a kultúra, verejné zamestnanie, ochrana osobných údajov, zdravotníctvo, správne sankcie, sociálne zabezpečenie, telekomunikácie či územné plánovanie (Európska komisia, 2022).

Vo Švajčiarsku disponuje väčšina kantónov kantónnym ombudsmanom, označovaným ako Bureau cantonal de médiation administrative (BCMA). Občania sa môžu na tento orgán obrátiť ako na alternatívu k formálnemu právnemu prostriedku nápravy, s cieľom dosiahnuť zmierlivé riešenie sporu. Mediačné konanie je neformálne, bezplatné a dôverné, avšak nemá vplyv na plynutie procesných lehôt pred súdmi. Kompetencie BCMA presahujú rámec riešenia sporov a zahŕňajú širšie spektrum činností v oblasti verejnej správy (Európska komisia, 2022).

Monako rovnako pozná výlučne inštitucionálnu formu mediácie. V roku 2013 bolo zriadené Vysoké komisárstvo pre ochranu práv a slobôd a mediáciu (High Commission for the Protection of Rights and Freedoms and Mediation), ktorého hlavnou úlohou je vybavovanie individuálnych sťažností a podpora zmierlivého riešenia konfliktov. Vysokého komisára menuje knieža na obnoviteľné štvorročné obdobie a pri výkone svojej funkcie je nezávislý od verejnej správy. V kontexte mediácie sa komisár zaoberá najmä prípadmi týkajúcimi sa ochrany práv občanov a boja proti diskriminácii. V období rokov 2017 až 2019 sa individuálne sťažnosti týkali najmä týchto oblastí: bývanie, hospodárske činnosti, pobyt cudzincov, zamestnanosť, sociálna ochrana a väzba. Úspešnosť tohto zmierlivého postupu bola vyhodnotená na približne 75 % (Európska komisia, 2022).

## **Záver**

Mediácia ako forma alternatívneho riešenia sporov predstavuje významný príspevok k modernizácii a humanizácii právneho systému, a to nielen v súkromnoprávných vzťahoch, ale čoraz častejšie aj vo verejnoprávnej sfére. Skúmanie mediácie vo vzťahu medzi občanom a verejnou správou poukázalo na jej potenciál ako nástroja, ktorý môže napomôcť k efektívnejšiemu, konštruktívnejšiemu a pre občana prístupnejšiemu riešeniu konfliktov, ktoré vznikajú v dôsledku rozhodnutí či postupov správnych orgánov.

Z porovnania prístupov vybraných európskych štátov, ako sú Taliansko, Švajčiarsko a Monako, je zrejmé, že inštitucionálna mediácia dokáže plniť dôležitú sprostredkovateľskú funkciu v administratívnych sporoch bez toho, aby narušila právne postavenie verejnej správy alebo obmedzila dostupnosť formálnych právnych prostriedkov nápravy.

Na Slovensku ostáva využívanie mediácie vo verejnej správe naďalej v počiatočnom štádiu. Chýba systematická podpora zo strany štátu, legislatívne ukotvenie administratívnej mediácie, ako aj inštitucionálne zabezpečenie nezávislých sprostredkovateľov. Výsledky našej štúdie preto naznačujú potrebu hlbšej diskusie o možnostiach implementácie mediácie v tejto oblasti, a to nielen ako riešenia existujúcich sporov, ale aj ako preventívneho nástroja posilňujúceho dôveru občana vo verejné inštitúcie.

## **ZOZNAM POUŽITEJ LITERATÚRY**

DUKOVÁ, I. – KOHOUTOVÁ, I. – DUKA, M., 2013. Sociální politika. Vyd.: Grada, 2013. s. 208. ISBN: 9788024738802

Európska komisia, 2022. EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE COMMISSION EUROPÉENNE POUR L'EFFICACITÉ DE LA JUSTICE (CEPEJ). [online]. [cit. 4.10.2025] Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/cepej-gt-qual-2022-1rev-en-state-of-play-of-the-practice-of-mediation-/1680ab3db7>

GSA.gov, 2005. Using Alternative Dispute Resolution Techniques. [online]. [cit. 3.10.2025]. Dostupné na internete: <https://www.gsa.gov/directives-library/using-alternative-dispute-resolution-techniques>

HOLÁ, L., 2003. Mediace. Vyd.: Grada, 2003. s. 192. ISBN: 8024704676

HOLÁ, L., 2011. Mediace v teorii a praxi. Vyd.: Grada, 2011. s. 272. ISBN: 9788024731346

HORVÁTHOVÁ, Z., 2021. Postavení ombudsmana v systému kontroly České veřejné správy. Vyd.: Univerzita Jana Amose Komenského, 2021. s. 113. ISBN: 978-80-7452-207-9.

KREBS, V., 2007. Sociální politika. Vyd.: ASPI, 2007. s. 504. ISBN: 8073572761.

KŘIVOHLAVÝ, J., 2008. Konflikty mezi lidmi. 2.vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2008. 192 s. ISBN 8073674076.

KŘIVOHLAVÝ, J., 2002. Konflikty mezi lidmi. 2.vyd. Praha: Portál, s.r.o., 2002. 189 s. ISBN 80-7178-642-X

LEWIS, C., 2009. The Definitive Guide to Workplace Mediation and Managing Conflict at Work. Vyd.: RoperPenberthy Publishing Ltd., 2009. s. 176. ISBN: 978-1903905364

NEUBAUER, Z., 2006. Státověda a teorie politiky. Studijní texty. Praha: Sociologické nakladatelství Slon, 2006. 359 s. ISBN 80-86429-51-2.

PLAMÍNEK, J., 1994. Řešení konfliktů a umění rozhodovat. 1.vyd. Praha : Argo, 1994. 198 s. ISBN 80-85794-14-4

POTOČKOVÁ, D., 2013. Nejlepší je domluvit se. ALFOM, s. r. o., Praha 2013. ISBN: 978-80-87785-00-3.

PÜHL, H., 2006. Mediation in Organisationen : Neue Wege des Konfliktmanagements: Grundlagen und Praxis. 3. Auflage. Berlin : Ulrich Leutner Verlag, 2006. 198 s. ISBN 978-3-934391-16-1.

RIBEIRO, W. F. - ENGLANDER, E., 2005. Alternative Dispute Resolution in the Public Sector: The American Experience. [online]. [cit. 4.10.2025]. Dostupné na internete: <https://www2.gwu.edu/~ibi/minerva/Spring2005/Wilson.Fontes.Ribeiro.pdf>

RISKIN, L. - ARNOLD, T. - KEATING, J. M., 1997. Mediace aneb Jak řešit konflikty. Praha : Pallata, 1997. 126 s. ISBN 80-901710-6-0.

SBA, 2012. Štúdia: Alternatívne spôsoby riešenia sporov. [online]. [cit. 3.10.2025]. Dostupné na internete: [https://www.sbagency.sk/sites/default/files/alternativne\\_sposoby\\_riesenia\\_sporov.pdf](https://www.sbagency.sk/sites/default/files/alternativne_sposoby_riesenia_sporov.pdf)

ŠLOSÁR, D. - LICHNER, V., 2018. Mediácia v systéme sociálnej práce. Vyd.: Katedra sociálnej práce, Filozofická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. s. 133. ISBN: 978-80-8152-609-1.

ŠTERN, P., 2010. Probace a mediace. Vyd.: Portál, 2010. s. 216. ISBN: 9788073677572

The Essential Guide to Workplace Mediation and Conflict. Vyd.: Kogan Page, The Limited, 2009. ISBN: 9780749450199

TURECKIOVÁ, M., 2009. Organizační chování.Vyd.: Univerzita J.A. Komenského Praha, 2009. s. 104. ISBN: 9788086723662

Zákon č. 420/2004 Z. z.

**Kontakt na autora:**

doc, PaedDr. Zuzana Horváthová, Ph.D.

e-mail: zuzana.horvathova@mup.cz

Katedra právních disciplín a veřejné správy

Metropolitní univerzita Praha

Dubečská 900/10, 100 00 Praha 10 – Strašnice

# **Medzi mediáciou a deliberáciou: Potenciál a limity nástrojov alternatívneho riešenia sporov pri zvyšovaní kvality verejnej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni<sup>1</sup>**

## **Between mediation and deliberation: The potential and limits of alternative dispute resolution tools in improving the quality of public policy at the local and regional levels**

Andrea Čajková

### **Abstract**

*This paper analyzes the use of mediation and deliberation as alternative dispute resolution (ADR) tools in the process of public policy-making and implementation at the local and regional levels. It is based on the concepts of deliberative democracy, participatory governance, and collaborative governance, emphasizing their contribution to improving the quality of decision-making processes and legitimizing public policy. Based on qualitative methods—case study analysis, semi-structured interviews, and content analysis of strategic documents—the paper points out that mediation and deliberation are complementary approaches to conflict resolution and trust-building among public sector actors. The results suggest that mediation is effective in conflict situations with clearly defined parties, while deliberation contributes to broader participation and transparency in decision-making. Both approaches are limited by institutional and cultural barriers that prevent their full development in the public administration environment. The integration of mediation and deliberation into local government decision-making processes has the potential to strengthen the quality, legitimacy, and resilience of local public policies.*

**Key words:** *mediation, deliberation, alternative dispute resolution, public policy, local government, participatory governance*

### **Úvod**

Verejná politika na lokálnej a regionálnej úrovni čelí rastúcej komplexnosti spoločenských výziev, ktoré často presahujú rámec tradičných administratívnych nástrojov. Klimatické adaptácie, územné plánovanie, rozvoj komunit či využívanie verejných zdrojov si vyžadujú koordináciu rôznorodých aktérov - od politických predstaviteľov a úradníkov po občanov, podnikateľské subjekty a občianske iniciatívy. V tomto prostredí konfliktov a nejednoznačných záujmov sa čoraz viac uplatňujú prístupy založené na princípoch

---

<sup>1</sup> Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia úloh grantu VEGA 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov vo verejnej správe.“

alternatívneho riešenia sporov (Alternative Dispute Resolution - ADR), ktoré umožňujú konštruktívnejšiu komunikáciu medzi verejnou správou a občanmi.

Záujem o mediáciu a deliberáciu ako inovatívne prístupy k riešeniu konfliktov a zvyšovaniu kvality verejného rozhodovania vychádza z dvoch hlavných teoretických tradícií. Prvou je deliberatívna demokracia, ktorú Habermas (1996) a Dryzek (2000) opisujú ako proces, v ktorom sa legitimita verejných rozhodnutí zakladá na racionálnom diskurze a argumentačnej výmene medzi rovnými účastníkmi. Tento model zdôrazňuje potrebu dialógu, transparentnosti a inklúzie, ktoré majú nahradiť jednostranné a hierarchické formy moci.

Druhou tradíciou je mediácia ako forma alternatívneho riešenia sporov, definovaná Mooreom (2014) ako štruktúrovaný proces vedený neutrálnou tretou stranou, ktorá napomáha stranám konfliktu nájsť vzájomne prijateľné riešenie. V prostredí verejnej správy môže mediácia zohrávať významnú úlohu pri riešení sporov medzi obcami, medzi samosprávou a občanmi, ako aj medzi verejným a súkromným sektorom. Forester (2009) upozorňuje, že mediátori v prostredí verejných inštitúcií pôsobia aj ako „praktickí facilitátori dialógu“, ktorí prispievajú k lepšiemu pochopeniu hodnôt a potrieb komunity.

Tieto dve perspektívy sa prelínajú v prístupe kolaboratívnej správy (collaborative governance), ktorú Ansell a Gash (2008) charakterizujú ako proces spoločného rozhodovania, založený na dôvere, vzájomnej zodpovednosti a participácii všetkých relevantných aktérov. Ako zdôrazňujú Nabatchi a Leighninger (2015), kvalitná deliberácia a mediácia nie sú iba techniky komunikácie, ale kľúčové mechanizmy pre posilnenie demokratickej legitimacy a spoločenskej odolnosti.

V tomto kontexte príspevok skúma, do akej miery môžu byť mediácia a deliberácia použité ako nástroje zvyšovania kvality verejnej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni. Cieľom je identifikovať ich potenciál a limity v prostredí, ktoré je charakteristické obmedzenými inštitucionálnymi kapacitami, nízkou mierou dôvery a pretrvávajúcou dominanciou hierarchických rozhodovacích štruktúr.

## **1. Teoretické východiská**

Konceptuálnym rámcom príspevku je prepojenie troch teoretických oblastí: participatívneho riadenia (participatory governance), deliberatívnej demokracie a mediácie ako formy alternatívneho riešenia sporov. Podľa Habermasa (1996) deliberácia predstavuje proces racionálnej diskusie, v ktorej sa účastníci usilujú o konsenzus prostredníctvom argumentov, nie prostredníctvom moci. V oblasti verejnej politiky tento prístup nachádza uplatnenie pri participatívnom plánovaní, občianskych fórach a konzultáciách so zainteresovanými stranami.

Mediácia, ako uvádza Moore (2014), je štruktúrovaný proces, v ktorom neutrálny mediátor pomáha stranám konfliktu dospieť k vzájomne prijateľnému riešeniu. V prostredí verejnej správy má mediácia potenciál riešiť konflikty medzi obcami, medzi verejným a súkromným sektorom alebo medzi úradmi a občanmi. Oba prístupy sa prelínajú v oblasti tzv. „collaborative governance“ (Ansell a Gash, 2008), ktorá spája deliberatívne a mediačné mechanizmy do uceleného rámca spolupráce medzi verejnými inštitúciami a občianskou spoločnosťou. Mnohí autori následne prepájajú možnosti kolaboratívneho riadenia a participácie. Napríklad Hossu a kol. (2019) skúmajú tvorbu verejných politík v Rumunsku a to v kontroverzných prípadoch v oblasti prírodných zdrojov, pričom poukazujú na riešenia konfliktov medzi vývojom a ochranou, s využitím rámca kolaboratívneho riadenia a metódy mvQCA. Z hľadiska prepojenia témy participácie a dobrého riadenia poukazujú, aké faktory prispievajú k úspechu (či neúspechu) kolaborácie a sporového riešenia v kontexte správy zdrojov. Batory a kol. (2019) vo svojej práci systematizujú výsledky a prínosy 700 vedeckých štúdií zaoberajúcich sa kolaboratívnym riadením a tým, ako sa tento pojem používa v akademickej literatúre a politických dokumentoch v rôznych európskych krajinách, pričom poukazujú na význam vnímania národných konotácií, ktoré tento pojem nesie v rôznych politických systémoch. A. Clott (2016) zas prichádza s teóriou, že restoratívna justícia spochybňuje hodnoty a procesy mnohých moderných retributívnych systémov trestného práva, t. j. mechanizmy správy vecí verejných, prostredníctvom presadzovania hodnôt a procesov, ktoré sa snažia podporovať spoluprácu sociopolitických aktérov. Zasadzuje sa za chápanie restoratívnej justície ako praxe kolaboratívneho riadenia. Konkrétne podľa neho totiž restoratívna justícia závisí od troch hlavných princípov kolaboratívneho riadenia: občianskej spoločnosti, deliberatívnej demokracie a asociatívnej demokracie. Prehodnocuje tak základy restoratívnej justície a kategorizuje procesné a hodnotové koncepcie restoratívnej justície. Preskúmaním rámcov občianskej spoločnosti, asociatívnej demokracie a deliberatívnej demokracie umiestňuje restoratívnu justíciu do rámca kolaboratívneho riadenia a tvrdí, že restoratívna justícia závisí od spoločných hodnôt a procesov, ktoré sú vlastné občianskej spoločnosti, asociatívnej demokracii a deliberatívnej demokracii. Autori Matei a Corhaneanu (2025) zas vo svojej práci ponúkajú prehľad ADR v administratívnej justícii a kolaboratívne riadenie v mestách strednej a východnej Európy - relevantné pre urbanistické a participatívne témy. čo je určite užitočné pre pochopenie ako ADR vstupuje do verejnej správy/governance.

## 2. Metodológia

Výskum pre naplnenie cieľov tohto príspevku, ktorým je najmä objasniť význam prepájania, ako i potenciál a limity nástrojov alternatívneho riešenia sporov v kontexte kolaboratívneho riadenia pri zvyšovaní kvality verejnej politiky na lokálnej a regionálnej úrovni vychádza z kvalitatívneho dizajnu, ktorý umožňuje zachytiť komplexitu procesov a subjektívne perspektívy aktérov.

Pre naplnenie tohto cieľa sme využili nasledovné vedecké metódy:

- Analýza prípadových štúdií - pre získanie relevantného východiskového bodu výskumu sme analyzovali štyri samosprávy (dve slovenské, dve poľské), ktoré aplikovali participatívne alebo mediačné mechanizmy v oblastiach územného plánovania, sociálnych služieb a rozvoja komunitných projektov.
- Pološtruktúrované rozhovory (N = 14) - realizované semi-štruktúrované rozhovory s predstaviteľmi samospráv, facilitátormi a mediátormi nám umožnili doplniť získané údaje o subjektívne vnímanie relevantných aktérov. Výber respondentov bol cielený, založený na ich priamej účasti na deliberatívnych alebo mediačných procesoch.
- Analýza obsahu strategických dokumentov – pre potreby získania relevantných doplnkových dát bol potrebné preskúmať taktiež programy rozvoja obcí, zápisnice z verejných diskusií, či hodnotiace správy vybraných projektov.

Dáta boli analyzované pomocou tematickej analýzy (Braun & Clarke, 2006). Tematická analýza predstavuje flexibilnú metódu, ktorá umožňuje výskumníkovi zamerať sa na údaje mnohými rôznymi spôsobmi. S tematickou analýzou je tak možné legitímne sa zamerať na analýzu významu v celom súbore údajov alebo môžete podrobne preskúmať jeden konkrétny aspekt javu. Je možné spracovávať zrejme alebo sémantické významy v údajoch, ale zároveň skryté významy, predpoklady a myšlienky, ktoré sa skrývajú za tým, čo je explicitne uvedené. Vďaka mnohým formám, ktoré tematická analýza môže nadobúdať, je vhodná pre širokú škálu výskumných otázok a tém, pričom v našom prípade bola využitá tak, aby sa identifikovali kľúčové vzorce komunikácie, miery inkluzivity, spôsoby riešenia konfliktov a percepcia verejnej dôvery. Triangulácia metód zvýšila validitu interpretácií. Doplňujúcim zdrojom potrebných údajov boli sekundárne dáta z projektov participatívneho plánovania realizovaných v rámci operačných programov EÚ v období 2014–2020.

### **3. Výsledky a diskusia**

Zistenia ukazujú, že mediácia sa v lokálnom kontexte osvedčuje najmä v prípadoch, kde dochádza ku konkrétnym konfliktom záujmov - napríklad pri plánovaní infraštruktúrnych projektov, regulácii verejných priestorov alebo územnoplánovacích zmenách. Mediácia umožňuje efektívne riešiť spory prostredníctvom nestrannej facilitácie, pričom podporuje zachovanie dlhodobých vzťahov medzi zainteresovanými stranami. Jej silnou stránkou je pragmatickosť a orientácia na dohodu.

Na druhej strane, deliberatívne formy komunikácie - občianske fóra, participatívne rozpočty či tematické pracovné skupiny - majú výraznejší vplyv na kvalitu samotného rozhodovacieho procesu. Umožňujú širšiu inklúziu občanov, podporujú transparentnosť a legitimizujú rozhodnutia samospráv.

Z hľadiska limitov však oba prístupy narážajú na inštitucionálne a kultúrne bariéry. Mnohé samosprávy nemajú systematicky vybudované kapacity pre facilitáciu alebo mediáciu konfliktov. Chýba im právny rámec, ktorý by procesy mediácie vo verejnej správe explicitne upravoval. Navyše, politická kultúra na lokálnej úrovni často uprednostňuje hierarchické formy riadenia, ktoré redukujú participáciu na formálne konzultácie bez reálneho vplyvu občanov.

Ďalším problémom je nedostatok odborných zručností. Verejní zamestnanci majú obmedzené skúsenosti s technikami facilitácie alebo riešenia konfliktov. V mnohých prípadoch sa tak deliberatívne procesy menia na jednostranné prezentácie, ktoré neprinášajú reálny dialóg.

Napriek tomu sa ukazuje, že kombinácia oboch prístupov - mediácie a deliberácie - môže vytvoriť prostredie podporujúce spoločenskú odolnosť a inovatívne rozhodovanie. Deliberácia posilňuje argumentačný a legitimačný rozmer rozhodovania, mediácia zase umožňuje praktickú dohodu medzi partnermi. Ich prepojenie umožňuje transformovať konflikty na zdroje učenia a inovácie vo verejnej politike.

### **Záver**

Príspevok poukazuje na potrebu chápať mediáciu a deliberáciu nie ako izolované procesy, ale ako komplementárne nástroje zvyšovania kvality verejného rozhodovania. Integrácia princípov mediácie a deliberácie do každodennej praxe verejnej správy môže prispieť k rozvoju inkluzívnejšej, efektívnejšej a dôveryhodnejšej lokálnej politiky. Zároveň je potrebné podporiť systematické vzdelávanie pracovníkov samospráv v oblasti komunikácie, facilitácie a riešenia konfliktov, ako aj vytvárať metodické rámce, ktoré umožnia inštitucionalizovať tieto prístupy v procese tvorby verejných politík. Budúci výskum by sa mal zamerať na porovnávaciu analýzu úspešnosti mediačných a deliberatívnych procesov v rôznych

kontextoch, ako aj na meranie ich prínosu k dôvere verejnosti voči inštitúciám. V prostredí, kde sú konflikty nevyhnutné, sa práve schopnosť viesť konštruktívny dialóg stáva základným predpokladom dobrej správy vecí verejných. Naše zistenia tak v súlade so zisteniami napríklad autorov Rizal a Nordin (2022) poukazujúcich vo svojej špecificky zameranej štúdií na významný sprostredkovateľský vplyv deliberatívnej komunikácie a zodpovedného vedenia na vzťah medzi sociálnou interakciou a participatívnym správaním malých poľnohospodárov ako relevantných aktérov a tým mediačného vplyvu deliberatívnej komunikácie a zodpovedného vedenia pri komunikácii vzťahu dvoch odlišných záujmov a tým podpore participatívneho správania relevantných aktérov. Mäntysalo, Westin, a Mattila, (2023) zas vo svojom výskume poukazujú na skutočnosť, že v teórii komunikatívneho plánovania deliberatívni plánovači nemajú teoretické odôvodnenie pre používanie vplyvu nad druhými, aj keď je zameraný na upriamovanie pozornosti na otázky spoločného dobra, ktoré presahujú konfliktné situácie medzi úzkymi záujmami, pričom pracujú s možným využitím autority v kontexte deliberatívnej demokracie, čím sa snažia dospieť k rozvoju teórie komunikatívneho plánovania. V oboch prípadoch teda bolo rovnako ako nami preukázané, že sociálna interakcia, deliberatívna komunikácia a zodpovedné vedenie vedú k účasti relevantných aktérov v udržateľných schémach. Je preto nevyhnutné nájsť cestu, ako iniciovať diskusie a okrúhle stoly medzi relevantnými aktérmi a tvorcami politík. Cieľom týchto stretnutí je zvýšiť sociálnu interakciu a deliberatívnu komunikáciu medzi zainteresovanými stranami. V konečnom dôsledku to prispieva k šíreniu vedomostí a povedomia o význame prijatých riešení a rovnako úrovni naplnenia komunikovaných odlišných záujmov, pričom je nevyhnutné komunikovať a vnímať záujmy spoločného dobra a riadiť sa verejnými normami primeranosti. Mäntysalo a kol. (2023) zároveň rovnako ako my upozorňujú na potrebu vnímať policy makerov a relevantných pracovníkov samospráv komunikujúcich deliberatívnu tvorbu politík nielen ako nositeľov performatívnej úlohy mediátorov alebo facilitátorov v dotknutých samosprávach, ale brať do úvahy ich „hlbšiu“ autoritu ako verejných činiteľov a odborníkov, a to v kontexte legitimacy miestnych samospráv, ktorá stavia plánovača do pozície autority s povinnosťou starať sa o spoločné dobro a dohliadať na inštitucionálnu etiku plánovania. Správne deliberatívne demokratické procesy totiž nevznikajú len tým, že sa umožní účasť, ale potrebná je inštitucionálne ukotvená potreba odkláňať procesy od dominancie konkrétnych záujmov, tlakov skupín a nespravodlivých výsledkov so snahou mediovat' otázky spoločného dobra, a to ako z hľadiska postupov, tak aj obsahu. Pre vlastníkov programov je tiež dôležité podporovať neformálne diskusie a zvýšiť objem komunikácie, ako nevyhnutnej sociálnej interakcie pre adresnú a akceptovanú tvorbu politík.

## Zoznam literatúry

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). *Collaborative governance in theory and practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Batory, A., & Svensson, S. (2019) The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy*, 13(2), 2019, 28–39. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2019-0008>
- Bingham, L. B. (2011). *Collaborative governance: Emerging practices and the incomplete legal framework for public and stakeholder voice*. *Journal of Dispute Resolution*, 2011(2), 269–326.
- Clott, A. (2016) Restorative Justice as a Form of Collaborative Governance: A Theoretical Analysis of Mediation and Collaboration, *SPECTRA*, 5(1), p. .
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford University Press.
- Forester, J. (2009). *Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes*. Oxford University Press.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. MIT Press.
- Hossu, C. A., Iojă, I. C., Pătroescu, M., Duşa, A., & Hersperger, A. M. (2019). Dispute Resolution and Collaborative Decision-Making: What Accounts for Their Effectiveness? The Case of Romania. *Sustainability*, 11(24), 7072. <https://doi.org/10.3390/su11247072>
- Matei, A. & Corhăneanu, B. L. (2025). Collaborative governance in smart cities: transparency, public trust, and lessons from Central and Eastern Europe. *Law Review*, (Supliment), 158-200.
- Mäntysalo, R., Westin, M., & Mattila, H. (2023). Public Planner – A Deliberative Authority. *Planning Theory & Practice*, 24(1), 11–29. <https://doi.org/10.1080/14649357.2023.2177713>
- Moore, C. W. (2014). *The mediation process: Practical strategies for resolving conflict* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public participation for 21st century democracy*. Jossey-Bass.

Rizal, A. R., & Nordin, S. M. (2022). Smallholders participation in sustainable certification: The mediating impact of deliberative communication and responsible leadership. *Frontiers in Psychology, 13*, 978993. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2022.978993>

Susskind, L., & Cruikshank, J. (2006). *Breaking Robert's Rules: The new way to run your meeting, build consensus, and get results*. Oxford University Press.

**Kontaktná adresa**

doc. Andrea Čajková, PhD.

Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Ústav politických vied a verejnej správy

Nám. J. Herdu 2, 91701 Trnava, Slovensko

[andrea.cajkova@ucm.sk](mailto:andrea.cajkova@ucm.sk)

# Obec ako priestor porozumenia: Mediácia v službách spolužitia

## The municipality as a space for understanding: Mediation in the service of coexistence

Ivana Gerdová

### Abstract

*This contribution explores the municipality as a dynamic space where diverse needs, values, and perspectives intersect. In this context, mediation is presented as a tool that can foster healthy coexistence, prevent conflict escalation, and strengthen trust between citizens and local government. The author emphasizes mediation not only as a technique for resolving disputes, but as an approach that shapes a culture of communication, respect, and inclusive decision-making. The presentation offers practical insights and examples from the field, highlighting areas where mediation can enrich public administration.*

**Key words:** *dialogue, mediation, municipality, public administration, understanding.*

### Úvod

V zmysle Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení je obec samostatným územným samosprávnym celkom, ktorý má právomoc vytvárať podmienky pre rozvoj vzťahov, komunikácie a participácie. Táto právna definícia otvára obciam priestor na systematické budovanie kultúry dialógu, rešpektu a spolužitia. Mediácia, ako ju upravuje Zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii, predstavuje mimosúdnu formu riešenia sporov, ktorá je založená na dobrovoľnosti, dôvernosti a aktívnom zapojení strán. V tomto kontexte sa mediácia javí ako nástroj, ktorý môže obec využívať nielen pri riešení konfliktov, ale aj pri podpore komunitnej súdržnosti a participatívneho rozhodovania.

Mediácia má v prostredí obcí široké uplatnenie. Vďaka svojej flexibilita a hodnotovému základu môže byť využitá nielen pri riešení sporov, ale aj ako nástroj prevencie, participácie a kultivácie vzťahov. Jednou z najčastejších oblastí, kde sa mediácia v obciach osvedčuje, sú susedské spory. Tie sú právne upravené v § 127 Občianskeho zákonníka, ktorý stanovuje, že vlastníci vecí sa musí zdržať všetkého, čím by nad mieru primeranú pomerom obťažoval iného alebo čím by vážne ohrozoval výkon jeho práv. V praxi však býva posúdenie „primeranosti pomerom“ subjektívne a emocionálne nabité. Práve tu môže mediácia slúžiť ako nástroj, ktorý umožní stranám vyjadriť svoje potreby, obavy a perspektívy v bezpečnom priestore, bez nutnosti súdneho konania.

Aby sme lepšie porozumeli, prečo má mediácia v prostredí obcí také silné opodstatnenie, je potrebné pozrieť sa bližšie na samotnú obec — nie ako inštitúciu, ale ako živý priestor spolužitia.

## 1. Obec ako živý priestor spolužitia

Obec nie je len administratívna jednotka či súbor inštitúcií - je to živý organizmus, v ktorom sa denne stretávajú rôznorodé hodnoty, potreby a perspektívy. Je to priestor, kde sa formujú vzťahy, kde sa rozhoduje o spoločnom živote a kde sa nevyhnutne objavujú aj napätia a konflikty.

Obec možno chápať ako mikrokozmos spoločnosti, kde sa prelínajú **hodnotové strety** (napr. medzi generáciami, kultúrnymi skupinami, profesiami), **záujmy** (osobné, komunitné, verejné) a **formálne a neformálne vzťahy** (občan – úrad, sused – sused, zamestnanec - vedenie).

V tomto zmysle obec predstavuje „hustú sieť sociálnych väzieb“, ktorú Robert Putnam (2000) označuje ako sociálny kapitál - teda súbor vzťahov založených na dôvere, reciprocite a spolupráci. Práve kvalita týchto väzieb ovplyvňuje, ako obec zvláda konflikty a ako sa dokáže rozvíjať.

V každodennej praxi samospráv sa objavujú rôzne typy napätí ako **konflikty medzi občanmi** (napr. susedské spory, komunitné nezhody), **napätia medzi občanmi a úradom** (napr. rozhodovanie o verejných záležitostiach) či **vnútorné konflikty v tímoch obecného úradu** (napr. medzi oddeleniami, medzi vedením a zamestnancom). Tieto situácie často nie sú len technickými problémami, ale odrážajú hlbšie hodnotové rozdiely, komunikačné bariéry či deficit dôvery.

Napriek týmto výzvam má obec jedinečný potenciál stať sa priestorom, kde sa môže kultúra dialógu a porozumenia systematicky rozvíjať. Práve na lokálnej úrovni je možné vytvárať bezpečné priestory pre rozhovor, podporovať participáciu občanov na rozhodovaní, posilňovať schopnosť komunity zvládať konflikty konštruktívne.

V tomto zmysle možno obec vnímať ako „laboratórium demokracie“ - miesto, kde sa demokratické hodnoty nielen deklarujú, ale aj žijú v každodenných interakciách.

V prostredí takejto hodnotovo a vzťahovo bohatej štruktúry, akou obec je, sa prirodzene objavuje potreba nástrojov, ktoré dokážu napätia nielen riešiť, ale aj pretvárať na príležitosti k porozumeniu. Jedným z takýchto nástrojov je **mediácia** - nielen ako metóda, či technika, ale aj ako postoj.

## 2. Mediácia ako nástroj a postoj

Mediácia je často vnímaná ako mimosúdna činnosť riešenia sporov - štruktúrovaný proces, v ktorom neutrálna osoba pomáha stranám dosiahnuť dohodu. Tento pohľad je užitočný, najmä pri riešení konkrétnych sporov a konfliktov. No v kontexte obcí a verejnej správy je potrebné uvažovať o mediácii hlbšie - ako o hodnotovom rámci, ktorý formuje spôsob, akým komunita pristupuje k napätiam, rozdielom a rozhodovaniu.

V praktickej rovine je mediácia dobrovoľný a dôverný proces, vedený vyškoleným mediátorom, zameraný na porozumenie potrieb a záujmov strán a orientovaný na hľadanie spoločného riešenia. Jej výhodou je, že umožňuje stranám zachovať kontrolu nad výsledkom, podporuje aktívne počúvanie a znižuje emocionálne napätie.

Nad rámec metódy však mediácia predstavuje postoj k ľuďom, konfliktom a komunikácii. V duchu transformačného modelu mediácie (Bush & Folger, 1994) ide o **posilnenie stránok** (empowerment), **prehĺbenie porozumenia** (recognition) a **podporu rešpektu a zodpovednosti**. Tento prístup sa prelína s konceptom restoratívnej kultúry (Zehr, 2002), kde konflikty nie sú vnímané ako hrozba, ale ako príležitosť k obnoveniu vzťahov a posilneniu komunity.

V prostredí obce môže mediácia priniesť **prevenciu eskalácie konfliktov** - včasné zachytenie napätí, **posilnenie porozumenia** - medzi občanmi navzájom aj medzi občanmi a úradom, **budovanie dôvery** - transparentné a rešpektujúce procesy a **podporu participácie** - občania sa cítia vypočutí a zapojení. Mediácia tak prestáva byť len nástrojom „na riešenie problémov“ a stáva sa súčasťou kultúry obce - spôsobom, akým komunita žije svoje hodnoty v každodenných situáciách.

Aby sa tieto hodnoty a prístupy mohli premietnuť do každodennej praxe, je dôležité poznať konkrétne oblasti, kde môže obec mediáciu cielene a efektívne využívať.

## 3. Možnosti využitia mediácie v obciach

Mediácia má v prostredí obcí široké uplatnenie. Vďaka svojej flexibilita a hodnotovému základu môže byť využitá nielen pri riešení sporov, ale aj ako nástroj prevencie, participácie a kultivácie vzťahov. V tejto kapitole predstavujeme konkrétne oblasti, kde môže obec mediáciu systematicky zapájať.

Obce sú miestom, kde sa stretávajú rôzne životné štýly, hodnoty a očakávania. Susedské spory, komunitné napätia či nezhody v občianskych iniciatívach sú bežnou súčasťou života. Mediácia tu môže pomôcť stranám porozumieť svojim potrebám, podporiť rešpektujúcu

komunikáciu, predísť eskalácii a polarizácii. Podľa Glaslovej typológie konfliktov (Glasl, 1999) ide často o konflikty v raných fázach, kde je mediácia mimoriadne účinná.

V kontexte právomocí obcí podľa Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení možno mediáciu vnímať ako potenciálny nástroj mimosúdneho riešenia sporov, ktorý obec môže uplatniť pri ochrane verejného poriadku, prevencii eskalácie konfliktov a podpore komunitnej súdržnosti. Obec ako orgán verejnej správy má podľa § 5 Občianskeho zákonníka oprávnenie v prípade zásahu do pokojného stavu vydať predbežné opatrenie – konkrétne predbežne zakázať určité konanie alebo uložiť obnovenie predošlého stavu. Tento právny rámec vytvára priestor pre obce, aby v rámci svojich samosprávnych kompetencií iniciovali a sprostredkovali mediáciu ako alternatívny, participatívny a neformálny spôsob riešenia konfliktov a sporov medzi občanmi. Mediácia v tomto zmysle nepredstavuje výkon súdnej moci, ale dopĺňa výkon samosprávy o prvky restoratívneho prístupu, čím posilňuje schopnosť obce reagovať na konflikty v čas, efektívne a v súlade s princípmi subsidiarity a participácie.

**Rozhodovanie o verejných záležitostiach** (napr. územné plánovanie, investície, zmeny v infraštruktúre) môže vyvolať napätie medzi občanmi a samosprávou. Mediácia tu slúži ako nástroj facilitácie dialógu, spôsob, ako zapojiť občanov do procesu rozhodovania, či prostriedok na budovanie dôvery a transparentnosti. V tomto kontexte sa mediácia prelína s konceptom **participatívneho vládnutia** (Fung, 2006), ktoré zdôrazňuje význam zapojenia občanov do verejného rozhodovania.

Aj samotné **obecné úrady** čelia **vnútorným napätiam** - medzi oddeleniami, medzi vedením a zamestnancami, či v rámci tímovej spolupráce. Mediácia ako psychosociálna metóda môže podporiť zdravé pracovné vzťahy, pomôcť pri riešení nedorozumení a posilniť kultúru spolupráce a rešpektu. Tu sa osvedčuje prepojenie mediácie s princípmi **organizačného rozvoja a psychohygieny** - ako nástroja starostlivosti o vzťahy v pracovnom prostredí.

Mediácia môže byť súčasťou **facilitácie verejných stretnutí, komunitných fór či participatívnych rozpočtov**. V týchto procesoch pomáha vytvárať bezpečný priestor pre vyjadrenie rôznych názorov, podporuje rešpektujúcu výmenu perspektív a znižuje riziko polarizácie a konfliktu. V tomto zmysle sa mediácia stáva nástrojom **komunitného zmocňovania** - posilňuje hlas občanov a ich schopnosť spolurozhodovať.

Systematické využívanie mediácie prináša obci nielen zníženie napätia a eskalácie konfliktov, ale predovšetkým zvýšenie dôvery medzi občanmi a úradom, efektívnejšie rozhodovanie a implementáciu verejných politík a posilnenie komunitnej identity a spolupatričnosti.

Skúsenosti z praxe ukazujú, že jednorazové využitie mediácie nestačí. Ak má byť jej prínos trvalý, je potrebné uvažovať o tom, ako ju systematicky začleniť do kultúry obce.

#### 4. Ako začleniť mediáciu do kultúry obce

Ak má byť mediácia v obci skutočne účinná, nestačí ju využívať len ad hoc - ako reakciu na konkrétny konflikt či spor. Je potrebné ju začleniť do kultúry obce ako systematický prístup k vzťahom, komunikácii a rozhodovaniu. To si vyžaduje hodnotovú zmenu, organizačnú podporu a dlhodobú víziu.

Mediácia sa môže stať súčasťou každodenného fungovania obce, ak sa **nevyužíva len pri krízach**, ale aj preventívne, **integruje do procesov rozhodovania**, plánovania a komunikácie a **vníma sa ako postoj**, nie len ako metóda. V tomto zmysle ide o posun od „riešenia problémov“ k „budovaniu vzťahov“ - od reaktívneho k proaktívnemu prístupu.

Kľúčovým krokom je podpora kompetencií pracovníkov obce, a to v školeniach v oblasti mediácie, facilitácie a psychohygieny, rozvoji komunikačných zručností a schopnosti zvládať konflikty a vytváraní priestoru pre reflexiu a tímovú kultúru. Tu sa osvedčuje prepojenie s princípmi **andragogiky** - dospelí sa najlepšie učia cez zážitok, reflexiu a praktické aplikácie.

Obec môže aktívne vytvárať podmienky pre dialóg tým, že bude organizovať komunitné stretnutia, verejné diskusie, občianske fóra, bude podporovať facilitované rozhovory pri citlivých témach a vytvárať bezpečné prostredie pre vyjadrenie rôznych názorov. Takéto aktivity posilňujú komunitnú rezilienciu - schopnosť obce zvládať napätia a meniť ich na príležitosti.

Začlenenie mediácie do kultúry obce si vyžaduje aj prácu s hodnotami: **rešpekt** ako základ komunikácie, **počúvanie** ako aktívny nástroj porozumenia a **spolupráca** ako princíp rozhodovania. V tomto zmysle sa obec stáva nielen správnu jednotkou, ale komunitou, ktorá žije hodnoty dialógu, zodpovednosti a spolupatričnosti.

Aj keď cesta k mediácii ako súčasťou obecnej kultúry nie je jednoduchá, práve výzvy, ktorým obce čelia, poukazujú na jej nevyhnutnosť. A zároveň otvárajú priestor pre víziu obce ako priestoru porozumenia.

#### 5. Výzvy a vízia

V prostredí obcí sa stretávame s výzvami, ktoré sú často komplexné, emocionálne nabité a hlboko zakorenené v hodnotových rozdieloch. Konflikty medzi občanmi, napätia medzi

komunitou a samosprávou či vnútorné rozpory v tímoch nie sú len technické problémy - sú zrkadlom toho, ako obec žije svoje vzťahy.

Medzi výzvy možno jednoznačne zaradiť: **komplexnosť konfliktov** - spory majú často viacero vrstiev - osobné, kultúrne, historické, **polarizáciu** - rozdielne názory sa menia na nepriateľstvo, najmä ak chýba priestor na dialóg a **nedôveru** - občania sa môžu cítiť nevypočutí, úradníci nepochopení, a vzájomné vzťahy sa tak oslabujú.

Tieto výzvy si vyžadujú viac než len technické riešenia - vyžadujú hodnotový posun.

Mediácia ponúka alternatívu k tradičnému prístupu: nie je len nástrojom na „uhasenie požiaru“, ale investíciou do vzťahov, dôvery a kultúry spolužitia. V tomto zmysle obec môže:

- rozvíjať kultúru rešpektu a počúvania,
- vytvárať priestory pre dialóg a spoluprácu,
- podporovať zodpovednosť a spolupatričnosť.

Takáto obec sa stáva nielen správnu jednotkou, ale komunitou, ktorá žije hodnoty porozumenia.

Zavedenie mediácie do kultúry obce nie je jednorazový projekt - je to proces, ktorý si vyžaduje odvalu, trpezlivosť a víziu. Otvára otázky - ako podporiť zmenu postojov v tímoch a komunitách, ako vytvoriť systémovú podporu pre mediáciu či ako merať dopad mediácie na kvalitu spolužitia. Tieto otázky sú pozvánkou k ďalšiemu premýšľaniu, výskumu a spolupráci. Obec ako priestor porozumenia je víziou, ktorá sa môže stať realitou — ak ju budeme žiť krok za krokom.

V rámci pôsobnosti obcí je možné aplikovať mediáciu ako odbornú metódu riešenia konfliktov, občianskoprávných sporov či komunitných napätí prostredníctvom poverených a vyškolených zamestnancov obce. Vzhľadom na špecifiká lokálneho prostredia, kde sú často prítomné susedsko-rodinné väzby a vysoká miera osobnej známosti, môže dôjsť k situáciám konfliktu záujmov. V takých prípadoch je žiaduce, aby obec uprednostnila využitie **nezávislého a nestranného odborníka - mediátora zapísaného v registri mediátorov** vedenom Ministerstvom spravodlivosti SR, ktorý nie je súčasťou miestneho prostredia. Práve princípy neutrality a nestrannosti, ktoré sú základom profesionálnej mediácie, predurčujú externého mediátora ako optimálnu voľbu. S týmto prístupom súvisí aj potreba **systematicky uvažovať o vytváraní finančného rozpočtu** na úhradu služieb mediátora, čo by malo byť zohľadnené pri tvorbe rozpočtových priorít obce.

Dôležitým priestorom pre rozvoj mediačných služieb sú aj **komunitné centrá**, ktoré prirodzene prepájajú občanov, samosprávu a odborníkov. Práve v nich možno rozvíjať **komunitnú mediáciu** - formu mediácie zameranú na riešenie konfliktov v rámci širšieho

komunitného kontextu, s dôrazom na obnovu vzťahov, participáciu a posilnenie sociálnej súdržnosti. Príkladom dobrej praxe môže byť zriadenie **mediačných poradní** ako obdoby poslancových dní, kde sa občania môžu informovať o možnostiach riešenia svojich sporov - či už prostredníctvom mediácie, právneho zastúpenia, alebo iných relevantných orgánov. Takýto model prispieva k **odľahčeniu obce od sporovej agendy**, ktorá nepatrí primárne do jej kompetencií, a zároveň rozširuje spektrum služieb pre občanov s cieľom **zvýšiť kvalitu ich života**. Okrem poradní je možné mediáciu aplikovať aj v rámci **zmierovacích konaní**, kde mediátor aktívne využíva mediačné techniky na podporu dohody medzi stranami.

## **Záver**

Mediácia v prostredí obcí nie je len odpoveďou na konflikty - je prejavom zrelosti komunity, ktorá si uvedomuje hodnotu vzťahov, dôvery a spolupráce. Ukotvená v každodenných situáciách, môže byť mostom medzi rozdielnymi perspektívami, nástrojom obnovy porozumenia a kultúrnym rámcom, v ktorom sa rozhodovanie stáva inkluzívnym a rešpektujúcim.

Obec, ktorá prijme mediáciu ako súčasť svojej identity, sa stáva viac než len správnu jednotkou. Stáva sa priestorom, kde sa konflikty nevytláčajú, ale spracúvajú; kde sa rozdiely nestávajú hrozbou, ale príležitosťou k rastu. Takáto obec žije hodnoty dialógu, zodpovednosti a spolupatričnosti - nielen vo vyhláseniach, ale v každodenných rozhodnutiach, postojoch a vzťahoch.

Budovať kultúru porozumenia nie je rýchly proces. No každý krok - každé vypočutie, každé rešpektujúce stretnutie, každé rozhodnutie vedené záujmom o druhého - je krokom k obci, ktorá je silná nielen infraštruktúrou, ale aj vzťahmi. A práve v tom spočíva jej skutočná odolnosť.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

BUSH, Robert A. Baruch – FOLGER, Joseph P. 1994. *The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. San Francisco: Jossey-Bass. ISBN 978-0787900632.

FUNG, Archon. 2006. *Varieties of Participation in Complex Governance*. In: *Public Administration Review*, roč. 66, č. s1, s. 66–75. ISSN 0033-3352.

GLASL, Friedrich. 1999. *Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*. Stuttgart: Haupt Verlag. ISBN 978-3-258-06636-5.

PUTNAM, Robert D. 2000. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster. ISBN 978-0743203043.

ZEHR, Howard. 2002. The Little Book of Restorative Justice. Intercourse: Good Books. ISBN 978-1561483761.

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

Zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník.

**Kontaktná adresa**

JUDr. Ivana Gerdová

mediátorka

Dunajská 12, 040 01 Košice

info@mediator-kosice.sk

# **Fiškálna a kompetenčná analýza financovania mediačných služieb z rozpočtu obce v kontexte platnej právnej úpravy v Slovenskej republike**

## **A fiscal and competency analysis of financing mediation services from the municipal budget in the context of current legislation in the Slovak republic<sup>2</sup>**

Peter Molitoris

### **Abstract**

*This paper analyzes the legal and fiscal authority of Slovak municipalities to finance mediation services, addressing minimal implementation due to funding uncertainty. Based on key legislation (Acts 369/1990, 523/2004, 583/2004), it confirms that funding mediation aligns with public finance principles and municipal competencies like ensuring public order. The analysis concludes that municipalities possess legal mechanisms to fund mediation, either as a direct service purchase (for their own disputes) or as a public service for citizens (via subsidies or contracts).*

**Key words:** *Public Finance, Municipal Budget, Mediation, Budgetary Rules.*

### **Úvod**

Súčasná spoločnosť čelí dynamickému vývoju nielen v oblasti technológií, ale aj v štruktúre sociálnych vzťahov a vzájomných interakcií. Prvotným verejným fórom, na ktorom často dochádza k stretu práv a chránených záujmov je prirodzený priestor občianskeho spolunažívania - priestor obcí a miest. Susedské spory, konflikty vyplývajúce z občianskeho spolunažívania, komunitné nezhody či spory medzi občanmi a orgánmi miestnej samosprávy sa stávajú čoraz frekventovanejšou súčasťou agendy obecných úradov. Tradičné metódy riešenia týchto sporov, ktoré sa opierajú o administratívne donútenie alebo odkázanie sporiacich sa na uplatnenie práv a záujmov súdnou cestou, sa často ukazujú ako neefektívne, pomalé a pre strany sporu aj zbytočne nákladné. Navyše, formalizovaná povaha týchto procesov málokedy vedie k skutočnému vyriešeniu podstaty konfliktu a dlhodobej obnove narušených sociálnych väzieb.

---

<sup>2</sup> Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia úloh grantu VEGA 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov vo verejnej správe.“

V tomto kontexte sa do diskurzu v prostredí verejnej správy, najmä územnej samosprávy, dostávajú aj možnosti využitia alternatívnych metód riešenia sporov (ADR), kde dominantné postavenie zaujíma mediácia. Mediácia, ako neformálna procedúra založená na dobrovoľnosti a hľadani konsenzuálneho riešenia, ponúka potenciál nielen pre rýchlejšie a lacnejšie vyriešenie sporu, ale predovšetkým pre obnovu sociálneho zmieru, ktorý je esenciálnou podmienkou pre fungujúcu komunitu v obci.

Z prieskumu, ktorý realizovalo Združenie miest a obcí Slovenska so zapojením vzorky 417 obcí vyplynulo, že obce majú skúsenosti s pôsobením mediátora pri riešení sporov medzi obyvateľmi, avšak len veľmi obmedzené. Skúsenosť potvrdili len 4,5% obcí zapojených do prieskumu. Z prieskumu tiež vyplynulo, že skúsenosti obcí využívajúcich mediátora sú v absolútne prevažujúcej miere pozitívne. ZMOS. Z prieskumu vyplynulo aj to, že občania sa na starostov a primátorov obracajú s problémami, ktoré patria do kompetencie starostu a sú z obsahového hľadiska vhodné na mediáciu. Ide predovšetkým o susedské spory spôsobené nepríjemnosťami (tínenie, prerastanie stromov, hluk, prenikanie domácich zvierat, zápach a podobne), ktoré obec rieši v prípade zjavného narušenia pokojného spolunažívania správnym konaním podľa správneho poriadku v zmysle § 5 Občianskeho zákonníka („Samosprávy mediátorov nehľadajú“ 2019).

Sprístupnenie mediačných služieb občanom často naráža na zásadnú otázku, ktorou je otázka financovania mediácie. V tejto súvislosti sa objavujú aj úvahy o tom, že na úrovni miestnej samosprávy by mediáciu mohla svojim obyvateľom financovať aj obec z prostriedkov obecného rozpočtu. Mediácia totiž nemá za cieľ iba vyriešiť konkrétny konflikt či spor osôb bezprostredne na spore zúčastnených, ale prispieva tiež k stabilizácii a štandardizácii narušených vzťahov v prostredí obce a umožňuje otvoriť komunikáciu medzi jednotlivými aktérmi. Tento príspevok je preto zameraný na skúmanie otázky, nakoľko obce, v súčasnom právnom rámci, majú k dispozícii legitímne a legálne nástroje na financovanie mediačných služieb z verejných prostriedkov.

Cieľom príspevku je poskytnúť komplexnú vstupnú právnu analýzu tejto otázky. Skúmanie je zamerané na dve odlišné situácie:

- financovanie mediačných služieb v sporoch, kde obec vystupuje ako priamy účastník (napr. spory o majetok, pracovnoprávne spory, spory z administratívneho konania);
- financovanie mediačných služieb pre riešenie sporov medzi občanmi navzájom (napr. susedské spory, komunitné konflikty).

Metodologicky je analýza postavená na dogmatickom a teleologickom výklade troch kľúčových pilierov fiškálnej komunálnej legislatívy: zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových

pravidlách verejnej správy (ďalej len "Zákon o RPVS"), ktorý definuje základné princípy nakladania s verejnými prostriedkami, zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len "Zákon o obecnom zriadení"), ktorý definuje vecnú pôsobnosť (kompetencie) obce a zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (ďalej len "Zákon o RPÚS"), ktorý upravuje konkrétne fiškálne mechanizmy rozpočtu obce.

Cieľom príspevku je preskúmať, či právny poriadok umožňuje obci financovať mediáciu z obecného rozpočtu, resp. či je možné princípy efektívnej verejnej správy interpretovať tak, že určitá miera spolupodieľania sa obce na financovaní mediácií na svojom území je súčasťou dobrého výkonu verejnej správy a plnenia úloh obce.

Zároveň príspevok parciálne identifikuje procedurálne podmienky, ktorých splnenie je podmienkou pre zabezpečenie legality prípadnej finančnej participácie obce na zmierovacích aktivitách.

## **1. Fiškálna autonómia obce v systéme verejnej správy**

Pre správne rámcovanie problematiky je nevyhnutné najprv pripomenúť, že slovenský model verejnej správy je postavený na tzv. "dvojkolažnosti", kde obec vystupuje v dvoch odlišných pozíciách: ako vykonávateľ samosprávnej (originárnej) pôsobnosti, kde koná vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť a spravuje si svoje vlastné záležitosti (Ústava SR, čl. 64a); a ako vykonávateľ prenesenej pôsobnosti (štátnej správy), kde koná v mene štátu, ktorý na ňu túto pôsobnosť delegoval (Ústava SR, čl. 71).

Financovanie mediácie, ako nástroja na riešenie lokálnych komunitných záležitostí, jednoznačne spadá do výkonu samosprávy. Zákon o obecnom zriadení definuje obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok a zároveň ako právnickú osobu, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami (§ 1 ods. 1 Zákona o obecnom zriadení). Základným zmyslom existencie obce je podľa § 1 ods. 2 Zákona o obecnom zriadení starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov. Táto generálna klauzula dáva obci široký mandát na identifikáciu toho, čo sú "potreby jej obyvateľov" a na autonómne rozhodovanie o spôsoboch ich napĺňania (Tekeli, Hoffmann a Tomáš a kol. 2021 s. 4). Táto autonómia je explicitne potvrdená aj v rovine fiškálnej. Podľa § 5 ods. 3 Zákona o RPÚS platí, že o použití vlastných príjmov rozpočtu obce rozhoduje obec samostatne. Toto ustanovenie je základným kameňom fiškálnej decentralizácie. V súlade s Ústavou SR a citovaným ustanovením je potom plne v kompetencii príslušného subjektu územnej samosprávy autonómne rozhodnúť o použití vlastných finančných prostriedkov. Je však dôležité zdôrazniť, že fiškálna autonómia musí byť založená na reálnom

materiálnom základe. Ústavný princíp (Ústava SR, čl. 65), že samosprávy financujú svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, je naplnený práve existenciou týchto príjmov, pričom existenciu vlastných príjmov má samosprávam garantovať štát. Práve vlastné príjmy dávajú obciam skutočnú, nielen právnu, možnosť autonómne rozhodovať. Schopnosť obce financovať inovatívne služby, akou je napr. aj mediácia, je tak priamo závislá od zdravia a potenciálu vlastných príjmov obce, tvorených najmä výnosmi z podielových daní a z miestnych daní, ale tiež výnosmi z podnikania a nakladania s vlastným majetkom (Vartašová a Červená 2024, 2018).

Ak teda obec identifikuje potrebu financovania mediačných služieb a rozhodne sa na tento účel použiť svoje vlastné (neúčelové) príjmy, má na to plné právo v rámci svojej fiškálnej autonómie. Toto právo však nie je neobmedzené. Musí byť kumulatívne splnená ďalšia podmienka: tento výdavok musí byť vecne opodstatnený výkonom niektorej z jej zákonných samosprávnych pôsobností a musí byť v súlade s nadradenými princípmi rozpočtového hospodárenia.

Zákon o RPVS v § 2 písm. a) definuje prostriedky rozpočtu obce ako verejné prostriedky. Pri akomkoľvek použití týchto prostriedkov je obec, ako subjekt verejnej správy, viazaná základnými princípmi rozpočtového hospodárenia, v teórii verejných financií označovanými ako „3E“ (Economy, Efficiency, Effectiveness). Podľa § 19 ods. 3 Zákona o RPVS sú subjekty, ktorým sa poskytujú verejné prostriedky, povinné pri ich používaní zachovávať hospodárnosť, efektívnosť a účinnosť ich použitia. Tieto princípy nie sú len proklamatívne, ale predstavujú záväznú právnu normu, ktorej dodržiavanie je základom finančnej disciplíny (Šimonová, 2012).

Podľa zákona č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite v znení neskorších predpisov sa hospodárnosťou (economy) rozumie vynaloženie verejných financií na vykonanie činnosti alebo obstaranie tovarov, prác a služieb v správnom čase, vo vhodnom množstve a kvalite za najlepšiu cenu. Efektívnosťou (efficiency) najvýhodnejší vzájomný pomer medzi použitými verejnými financiami a dosiahnutými výsledkami a účinnosťou (effectiveness) plnenie určených cieľov a dosahovanie plánovaných výsledkov vzhľadom na použité verejné financie. Zákon upravuje aj pojem účelnosť, ktorým označuje vzťah medzi určeným účelom použitia verejných financií a skutočným účelom ich použitia. Novela zákona, ktorá bude účinná od 1. januára 2026 charakteristiku týchto pojmov precizuje, bez zmeny ich podstaty. Vo vzťahu k pojmu účinnosť spresňuje o časové hľadisko a vníma ju ako plnenie určených cieľov a včasné dosahovanie plánovaných výsledkov prostredníctvom vykonaných činností vzhľadom na vynaložené verejné financie.

Tieto zákonné požiadavky je potrebné vnímať v širšom kontexte ako vyjadrenie nadradeného ústavného princípu fiškálnej zodpovednosti. Ako zdôrazňuje Štrkolec (2024) rozpočty územnej samosprávy sú súčasťou rozpočtu verejnej správy a podliehajú tak pravidlám a brzdám zameraným na udržateľnosť verejných financií. Uvedené zásady teda nepredstavujú pre obce možnosť, ale povinnosť aktívne vyhľadávať najlepšie spôsoby využitia verejných prostriedkov.

Okrem zmienených princípov nakladania s verejnými prostriedkami je potrebné zaoberať sa aj otázkou, či by financovanie mediálnych služieb konvenovalo funkciám verejných rozpočtov. Na úrovni územnej samosprávy sú za rozhodujúce považované najmä funkcia alokačná a čiastočne tiež redistribučná. Menej významnou z hľadiska jej možného naplnenia je funkcia stabilizačná (Wokoun a kol. 2011). Alokačná funkcia umožňuje financovať verejnými prostriedkami lokálne špecifické potreby. Rozpočet územnej samosprávy alokuje zdroje na zabezpečenie tých verejných statkov, ktoré trh sám nedokáže efektívne poskytnúť. Dosiachnutie "sociálneho zmiernu" alebo verejného poriadku v obci je typickým lokálnym verejným statkom neriešiteľným trhovu. Ak sa teda obec (alebo viac obcí spoločne) rozhodne financovať mediáciu, napĺňa tak základné parametre alokačnej funkcie. Identifikovala totiž miesto, kde zlyhávajú komerčné či trhové riešenia (neochota obyvateľov investovať do zmierlivého riešenia komunitných konfliktov vlastné prostriedky) a alokuje verejné prostriedky na nákup služby (alebo dotáciu jej dostupnosti), aby zabezpečila verejný statok (sociálny zmier, prevenciu konfliktov). Pokiaľ ide o funkciu redistribučnú, tá má za cieľ zmiernovať sociálne a príjmové nerovnosti v spoločnosti (Wokoun a kol. 2011, s. 191). Hoci hlavná redistribúcia prebieha na úrovni štátu, obce ju vykonávajú v oblasti poskytovania sociálnych služieb a zabezpečovania dostupnosti služieb pre zraniteľné skupiny. Keďže prístup k súdnej, ale tiež mimosúdnej spravodlivosti a zmierlivému riešeniu sporov je preukázateľne ovplyvnený aj príjmom a s tým spojenou (ne)ochotou investovať vlastné finančné prostriedky do sporu alebo mediácie, prípadná participácia obce na financovaní tohto procesu, motivovaného najmä širším sociálnym zmiernom, ale tiež ochranou sociálne slabších skupín pred následkami často zbytočného a mimoriadne nákladného súdneho sporu podľa nášho názoru nemôže byť v rozpore s redistributívnou funkciou obecného rozpočtu.

Ak by teda obec dokázala argumentovať, že zavedenie mediálnych služieb je hospodárnejšie (napr. náklady na mediátora sú zlomkom nákladov na prehratý súdny spor alebo kumulatívnych nákladov na opakované výjazdy obecnej polície k susedskému sporu), efektívnejšie (riešenie sporu mediáciou je výrazne rýchlejšie ako administratívne alebo súdne konanie) a účinnejšie (mediácia rieši podstatu sporu, na rozdiel od represívneho riešenia, ktoré

príčinu nerieši a konflikt sa často opakuje), potom rozhodnutie financovať mediáciu nie je len možnosťou, ale stáva sa priamym naplnením zákonnej a ústavne podloženej povinnosti podľa § 19 ods. 3 Zákona o RPVS hospodáriť s verejnými prostriedkami lepšie, než ako sa to dialo doposiaľ (Štrkolec 2024). Zotrvanie pri preukázateľne neefektívnych a nehospodárnych metódach riešenia konfliktov by mohlo byť samo osebe považované za porušenie týchto princípov.

## **2. Vecná pôsobnosť obce ako právny základ pre financovanie mediácie**

Princípy nakladanie s verejnými financiami, ani funkcie verejných rozpočtov teda nevyklúčujú spolufinancovanie mediácie obcami, no tento záver podľa nášho názoru nestačí ako argument v prospech tohto postupu. Výdavok z verejného peňažného fondu akým je aj rozpočet obce totiž vždy musí byť krytý aj kompetenčne. Inými slovami, obec nemôže financovať efektívnu službu, pokiaľ táto služba nespadá do jej zákonom definovanej vecnej pôsobnosti v zmysle § 4 Zákona o obecnom zriadení.

Hoci financovanie mediácie nie je v tomto ustanovení explicitne uvedené, tento zámer je možné subsumovať pod niektoré originárne kompetencie obce vymenované v § 4 ods. 3. Najsilnejší a primárny právny základ poskytuje zrejme § 4 ods. 3 písm. n) Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obec zabezpečuje verejný poriadok v obci. Je kľúčové, aby tento pojem nebol interpretovaný reštriktívne a zužujúco, teda len vo vzťahu k represívnej činnosti. Takýto reštriktívny výklad bol v minulosti presadzovaný, čo viedlo k negácii normotvornej právomoci obce v tejto oblasti (Tekeli, Hoffmann a Tomaš 2021, s. 289). Moderná teória verejnej správy, ako aj novšia judikatúra, chápe "zabezpečovanie" verejného poriadku oveľa širšie, predovšetkým ako prevenciu jeho narušania. Tento teleologický (účelový) výklad, ktorý hľadá zmysel normy, je plne legitímnym metodologickým prístupom orgánu verejnej správy, keďže orgán aplikujúci právo nie je striktné viazaný len gramatickým výkladom, ale musí použiť tie metódy výkladu, ktoré vedú k naplneniu účelu zákona (Štrkolec a kol. 2011).

Autori komentára k zákonu o obecnom zriadení definujú verejný poriadok široko, ako pravidlá správania na verejnosti, ktoré sú právneho i mimoprávneho charakteru (Tekeli, Hoffmann a Tomaš 2021, s. 154). Je empiricky preukázateľné, že primárnym zdrojom opakovaného narušania verejného poriadku v obci sú práve neriešené susedské, komunitné a občianske spory (o hluk, domáce zvieratá, hranice pozemkov, parkovanie a pod.). Tradičná reakcia obce (výjazd hliadky, priestupkové konanie) je čisto reaktívna, nerieši podstatu sporu, a preto je z dlhodobého hľadiska neúčinná (spor sa opakuje) a nehospodárna (opakovane viaže

zdroje obce). Spolufinancovanie alebo výlučné financovanie mediácie by tak naopak mohlo predstavovať proaktívny a preventívny výkon pôsobnosti podľa § 4 ods. 3 písm. n).

Ďalší vecný základ poskytuje § 4 ods. 3 písm. p) Zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obec plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu. Tu je pre odôvodnenie financovania mediácie potrebné zvoliť skôr širší výklad pojmu "sociálnu pomoc", než je len poskytovanie finančných dávok a opatrovateľskej služby. Samosprávna pôsobnosť v sociálnej oblasti zahŕňa aj sociálnu prácu, sociálne poradenstvo a prevenciu vzniku a prehlbovania sociálno-patologických javov. Neriešené rodinné, komunitné a susedské spory sú často spúšťačom alebo akcelerátorom sociálneho vylúčenia, zhoršenia psychického stavu obyvateľov, domáceho násillia alebo straty bývania. Tieto situácie si následne vyžadujú priamu, často nákladnú a krízovú intervenciu obce v režime sociálnej pomoci. Poskytnutie alebo sprostredkovanie mediačnej služby by preto mohlo byť legitímnou formou sociálneho poradenstva a krízovej intervencie, ktorá slúži ako nástroj prevencie a predchádza vzniku odkázanosti obyvateľa na ďalšie (a finančne náročnejšie) formy sociálnej pomoci.

V tejto súvislosti je možné poukázať napríklad aj na závery Bachyncovej Giertlovej (2024), podľa ktorej je mediácia súčasťou teoretického základu sociálnej práce a zároveň jednou z metód sociálnej práce a prostriedkom sociálnej prevencie. Obdobne podľa Planku, Čulenovej a Čakarovej (2024) mediácia ako nástroj hľadania konsenzu môže výrazne podporiť cieľ sociálnej práce, ktorým je pomoc ľuďom pri zvládaní problémov.

### **3. Fiškálne mechanizmy financovania mediácie z rozpočtu obce**

Pre definitívne zodpovedanie otázky a možnostiach obcí (spolu)financovať mediáciu vo veciach obce alebo jej obyvateľov je potrebné definovať presný fiškálny mechanizmus, ktorý by toto umožnil. Analýza ukazuje, že dva identifikované sporové scenáre (spor "obec vs. občan" a spor "občan vs. občan") nie je možné financovať rovnakým spôsobom. Z hľadiska rozpočtového práva ide o dva diametrálne odlišné finančné mechanizmy, ktoré Zákon o RPÚS upravuje v rozdielnych ustanoveniach.

Toto striktné procedurálne rozlíšenie nie je právnym formalizmom, ale vyplýva priamo z logiky verejných financií a princípu fiškálnej zodpovednosti. Nákup služby pre vlastnú potrebu obce („spor obec-občan“) predstavuje štandardný bežný výdavok, napríklad ako výdavok na právne služby v sporoch, zatiaľ čo poskytnutie prostriedkov tretej strane na plnenie verejnoprospešného účelu („spor občan-občan“) by bolo zrejme potrebné posúdiť ako finančný transfer (dotáciu), ktorý z hľadiska finančnej kontroly predstavuje vyššie riziko. Preto aj zákon pre tento druhý typ výdavku stanovuje podstatne prísnejšie procedurálne podmienky. V

prípadoch, keď je obec účastníkom sporu, je nákup služieb mediátora priamym výdavkom obce na zabezpečenie jej vlastnej agendy. Právny základ tohto výdavku je v § 7 ods. 1 písm. b) Zákona o RPÚS. Podľa tohto ustanovenia sa z rozpočtu obce uhrádzajú aj výdavky na výkon samosprávnych pôsobností obce podľa osobitných predpisov a na činnosť rozpočtových organizácií a príspevkových organizácií zriadených obcou. Zabezpečenie a financovanie externej odbornej služby (či už právnej, audítorskej, alebo mediačnej) za účelom vyriešenia vlastného právneho sporu je legitímnym výdavkom na výkon samosprávy, pokiaľ pojem samosprávy vykladáme v širšom zmysle, teda nie len ako výkon verejnoprávných kompetencií, ale aj ako správu vlastného majetku. Obec vtedy koná ako súkromnoprávny subjekt, avšak neprestáva byť subjektom verejného práva viazaným prísnejšími pravidlami hospodárenia, než iné súkromnoprávne subjekty. Jej majetok, je totiž vždy zároveň verejným majetkom (porovnaj aj Tekeli, Hoffmann a Tomáš 2021, s. 154). Z rozpočtového hľadiska pôjde o bežný výdavok na tovary a služby, ktorý je rovnocenný úhrade faktúry za právne zastupovanie. V prípade, ak by spor bol majetkovej povahy, by tiež prichádzala do úvahy opora v ustanovení § 7 ods. 1 písm. d) zákona o RPÚS.

Pre tento typ výdavku nie je potrebné prijímať osobitné normy vo forme Všeobecne záväzného nariadenia (VZN), postačuje, aby bol tento výdavok riadne schválený v rozpočte obce na príslušný rok (kompetencia obecného zastupiteľstva podľa § 11 ods. 4 písm. b) Zákona o obecnom zriadení) a aby bol nákup služby realizovaný v súlade so zákonom a princípmi finančnej kontroly.

Významne odlišná situácia nastáva v situácii, ak obec nie je účastníkom sporu, ale chce vo verejnom záujme financovať riešenie sporov medzi svojimi obyvateľmi navzájom. V tomto prípade obec neobstaráva službu pre seba, ale finančne podporuje tretiu stranu (mediačné centrum alebo samostatného mediátora), aby poskytovala službu obyvateľom. Z hľadiska rozpočtového práva by teda zrejme nešlo o nákup, ale o finančný transfer, t. j. dotáciu.

Právny základ pre tento výdavok by mohol poskytovať § 7 ods. 4 Zákona o RPÚS, podľa ktorého právnickej osobe neuvedenej v odseku 2 a fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorí majú sídlo alebo trvalý pobyt na území obce alebo ktoré pôsobia, vykonávajú činnosť na území obce alebo poskytujú služby obyvateľom obce, môže obec poskytovať dotácie na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, avšak len za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením obce.

Oprávneným príjemcom by teda mohlo byť mediačné centrum alebo mediátor, oprávnenou činnosťou mediačná činnosť ako všeobecne prospešná služba poskytovaná obyvateľom obce. V tomto prípade by však neoddeliteľnou procedurálnou podmienkou bolo

prijatie VZN. Ak obec nemá prijaté platné a účinné VZN, ktoré upravuje všeobecné podmienky poskytovania dotácií právnickým osobám a fyzickým osobám - podnikateľom, nemôže dotáciu podľa § 7 ods. 4 Zákona o RPÚS legálne poskytnúť. Toto VZN musí v súlade so zákonom upraviť prinajmenšom účel dotácie, vymedzenie okruhu subjektov oprávnených žiadať o dotáciu, náležitosti žiadosti, kritériá hodnotenia, spôsob schvaľovania dotácie, povinnosti v súvislosti s kontrolou a zúčtovaním (Tekeli, Hoffmann a Tomaš 2021, s. 323).

Význam tejto procedurálnej požiadavky podčiarkuje aj kontrolná prax Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky (ďalej len „NKÚ SR“), ktorý v minulosti vo svojich správach z kontrol hospodárenia obcí opakovane konštatoval porušenie finančnej disciplíny (podľa § 31 Zákona o RPVS) práve z dôvodu, že obec poskytla dotácie tretím subjektom podľa § 7 ods. 4 Zákona o RPÚS bez toho, aby mala prijaté a platné VZN, ktoré by upravovalo podmienky ich poskytnutia (Najvyšší kontrolný úrad SR, 2017). Rovnako NKÚ SR obciam vytkol nedodržanie § 7 ods. 6 Zákona o RPÚS, keď v zmluvách o dotácii nedohodli presný spôsob zúčtovania a poskytnuté dotácie neboli riadne zúčtované s rozpočtom obce (Najvyšší kontrolný úrad SR, 2017).

Už z uvedeného je zrejmé, že financovanie prostredníctvom dotácie by bolo síce v súlade s komunálnou aj fiškálnou legislatívou, išlo by však o postup pomerne komplikovaný a zároveň neriešiaci viaceré praktické problémy. K tým patrí napr. otázka primeranej výšky poskytovanej dotácie s ohľadom na skutočné využívanie služieb mediátora alebo mediačného centra obyvateľmi obce pri riešení konfliktov. Ak sa napríklad v priebehu roka tieto služby občanmi vôbec nevyužijú, resp. iba v minimálnej miere, bude poskytnutie takejto dotácie ťažko obhájitelné otázne z hľadiska vyššie uvádzaných princípov hospodárnosti, efektívnosti účinnosti a účelnosti. Bude tiež veľmi problematické zmerať a následne vyhodnotiť a vyargumentovať naplnenie týchto požiadaviek. Mediátor alebo mediačné centrum by mohol byť týmto spôsobom financovaný jedine v prípade, ak by ponúkali obci a jej obyvateľom aj iné služby, než len mediáciu existujúcich právnych sporov. Mohlo by ísť napr. o pomoc pri budovaní mediačných a komunikačných zručností zamestnancov obce, školskú mediáciu, prítomnosť pri konfliktných jednaniach zastupiteľstiev v pozícii facilitátora diskusie a pod. Aj v takýchto prípadoch by však dotačný spôsob financovania zrejme nebol udržateľný na báze dlhodobej spolupráce.

Administratívne jednoduchším sa zdá byť model financovania založený na princípe „nákupu“ dostupnosti mediačnej služby, ktorý by bol porovnateľný so zmluvami uzatváranými obcami štandardne s advokátmi. Ako sme už naznačili, problém priameho nákupu mediácie pre občanov by spočíval v tom, že obec by platila za benefit poskytnutý individuálne určeným

osobám účastným na mediácii, čo by bolo rozpočtovo ťažko obhájiteľné. Obec by však mohla „nakupovať“ od mediačného centra namiesto individuálnych mediačných služieb paušálnu službu, ktorej predmetom by bolo zabezpečenie dostupnosti mediačného poradenstva a služieb pre neurčitý okruh obyvateľov obce. Tento model sa v praxi objavuje pri zabezpečovaní bezplatného právneho poradenstva obyvateľom, kedy obec uzatvorí s advokátom zmluvu o poskytovaní služieb (na paušálny mesačný poplatok), na základe ktorej sa advokát zaviazá byť prítomný napríklad každú prvú stredu v mesiaci na obecnom úrade a poskytovať obyvateľom poradenstvo. Obec tak neuhrádza z verejného rozpočtu platby za rady poskytnuté konkrétnym obyvateľom, ale za službu spočívajúcu v dostupnosti právneho poradenstva pre všetkých. Vo vzťahu k mediácii sa podobný model financovania objavil aj v zmluve medzi Ministerstvom spravodlivosti SR a vybraným mediačným centrom z roku 2022, ktorá bola uzatvorená v rámci projektu „Budovanie a posilnenie alternatívnych spôsobov riešenia súdnych sporov prostredníctvom mediácie a efektívneho využívania restoratívnej justície v Slovenskej republike.“ Mediátorom poskytovaná služba tu bola vymedzená ako „Zabezpečovanie poskytovania služieb mediátorov ako službu verejnosti“, pričom spôsob financovania spočíval v stanovení predpokladaného rozsahu mediačných hodín s pevne stanovenou hodinovou cenou. Z uvedeného je zrejmé, že obdobný postup je rámcovo aplikovateľný aj na mediačné služby, kde by obec uzavrela s mediačným centrom (alebo mediátorom) zmluvu o spolupráci alebo zmluvu o poskytovaní mediačných služieb, predmetom ktorej by bol záväzok mediátora poskytovať službu verejnosti v podobe určitého, vopred dojednaného rozsahu mediačných hodín, napr. v rámci roka alebo polroka. Odplata by mohla byť dohodnutá ako paušálna mesačná odmena bez ohľadu na to, či službu v danom mesiaci reálne niekto využije, vhodnejšie by však bolo dohodnúť vopred predpokladaný počet hodín týchto služieb a odmenu za hodinu podľa vyúčtovania predloženého mediátorom. Obec takto platí za garanciu dostupnosti služby (v prípade paušálnej odmeny), prípadne priamo za jej spotrebu vopred, avšak vopred neurčenými subjektmi, čo stále zachováva charakter služby verejnosti dostupnej komukoľvek z obyvateľov obce. Z rozpočtového hľadiska by teda nešlo o dotáciu, ale o legitímny nákup služby podľa § 7 ods. 1 písm. b) Zákona o RPÚS (výdavok na výkon samosprávnych pôsobností). Nákup tejto služby by obec mohla odôvodniť cieľom preventívneho pôsobenia pri zabezpečovaní starostlivosti o potreby obyvateľov resp. pri zabezpečovaní verejných služieb podľa § 4 ods. 3 písm. g) zákona o obecnom zriadení. S ohľadom na veľmi otáznu mieru reálneho využitia služieb mediačného centra obyvateľmi obce, osobitne v prípade malých a stredných obcí, by sa ako udržateľný, prínosný a nákladovo efektívny model javilo spolufinancovanie viacerými obcami.

## **Záver**

Výskumná otázka položená v úvode tohto príspevku znela, či súčasné právne predpisy o rozpočtových pravidlách umožňujú obci vyčleniť časť verejných prostriedkov na pokrytie služieb mediátora. Na základe vykonanej právnej a fiškálnej analýzy sme toho názoru, že odpoveď môže byť kladná. Právny poriadok Slovenskej republiky poskytuje obciam legitímne a legálne nástroje na financovanie týchto služieb, avšak vyžaduje striktné rozlišovanie dvoch odlišných scenárov: pre spory, kde je obec účastníkom (občan vs. obec) je financovanie možné realizovať ako priamy nákup služby (bežný výdavok) na základe § 7 ods. 1 písm. b), prípadne písm. d) Zákona o RPÚS. Tento výdavok je opodstatnený výkonom samosprávnej pôsobnosti (správa majetku) a nevyžaduje prijatie osobitného VZN. Pre spory medzi občanmi navzájom (občan vs. občan) je možné financovanie realizovať formou dotácie tretej strane (mediačnému centru alebo mediátorovi) na verejnoprospešný účel podľa § 7 ods. 4 Zákona o RPÚS, prípadne tiež formou priameho nákupu služby dostupnej verejnosti.

Zámer financovať mediáciu z obecného rozpočtu sa navyše javí byť v priamom súlade s princípmi verejných financií, ktoré od obce vyžadujú dodržiavanie princípov hospodárnosti, efektívnosti, účelnosti a účinnosti. Mediácia totiž predstavuje preventívny a finančne aj spoločensky efektívnejší nástroj riešenia konfliktov než represia alebo súdne konanie.

Realizovaná analýza potvrdzuje, že hoci financovanie mediácie nie je de lege lata explicitne upravené v predpisoch verejného rozpočtového práva, predstavuje legitímny výkon samosprávnej pôsobnosti. Tento záver je v súlade nielen s dogmatickým výkladom platných právnych predpisov, ale aj s moderným chápaním fiškálnej autonómie obce, ktorá je materiálne postavená na vlastných príjmoch (Vartašová a Červená 2024), a zároveň je v súlade s nadradeným ústavným princípom fiškálnej zodpovednosti (Štrkolec 2024), ktorý obciam prikazuje hľadať hospodárne a efektívne riešenia pre potreby svojich obyvateľov.

Na záver možno konštatovať, že obec má všetky právne nástroje na to, aby mohla aktívne vstupovať do riešenia lokálnych konfliktov a financovať moderné nástroje na podporu spoločenského zmieru. Musí tak však urobiť pri plnom rešpektovaní procedurálnych a fiškálnych pravidiel, ktoré zákon pre použitie verejných prostriedkov na tento účel stanovuje.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

BACHYNCOVÁ GIERTLIOVÁ D., 2024. Mediácia a sociálna práca. In: E. Kováč, T. Planka, M. Čakarová a M. Čulenová (eds.). Mediácia a multidisciplinarita ako kľúč k harmonickým riešeniam konfliktov. Bratislava: Inštitút mediácie a mimosúdneho riešenia sporov, s. 9–13. ISBN 978-80-974773-3-2.

Najvyšší kontrolný úrad SR, 2017. Správa o výsledku kontroly. [online]. [cit. 2025-11-06]. Dostupné na: [https://www.nku.gov.sk/documents/10180/132313/KK\\_3\\_2017\\_C+2016\\_201\\_Opatovce+nad+Nitrou.pdf/f81c7e9e-4e50-42ba-ba27-3e110ea09825](https://www.nku.gov.sk/documents/10180/132313/KK_3_2017_C+2016_201_Opatovce+nad+Nitrou.pdf/f81c7e9e-4e50-42ba-ba27-3e110ea09825)

PLANKA T., M. Čulenová a M. Čakarová, 2024. Mediácia a jej miesto v sociálnej práci. In: E. Kováč, T. Planka, M. Čakarová a M. Čulenová (eds.). Mediácia a multidisciplinarita ako kľúč k harmonickým riešeniam konfliktov. Bratislava: Inštitút mediácie a mimosúdneho riešenia sporov, s. 197–205. ISBN 978-80-974773-3-2.

ŠIMONOVÁ J., 2012. Porušenie finančnej disciplíny – významný inštitút realizácie rozpočtovej kontroly. Acta Universitatis Tyrnaviensis – Iuridica. Trnava: Typi Universitatis Tyrnaviensis, roč. IX, s. 189–203.

ŠTRKOLEC M., 2024. Slovakia: Neverending Story About Fiscal Responsibility. In: Z. Nagy (ed.). Economic Governance. The Impact of the European Union on the Regulation of Fiscal and Monetary Policy in Central European Countries. Central European Academic Publishing, s. 181–201. ISBN 978-615-6686-21-9. [online]. DOI: 10.54237/profnet.2024.znecogov\_8.

ŠTRKOLEC M. a kol., 2011. Interpretácia noriem daňového práva orgánmi verejnej správy a súdnej moci. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-7097-897-9.

TEKELI J., M. Hoffmann a L. Tomáš, 2021. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o. ISBN 978-80-571-0359-2.

VARTAŠOVÁ A. a K. Červená, 2018. Current System of Funding of Local Self-Government in Slovakia and its Challenges. Financial Law Review. [online]. 2(4), s. 45–56. [cit. 2025-11-06]. ISSN 2543-7067. DOI: 10.4467/22996834FLR.17.015.10333.

VARTAŠOVÁ A. a K. Červená, 2024. Daň z nehnuteľností v SR – právny stav a potenciál. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-806-8. [online]. DOI: 10.5281/zenodo.15124633.

WOKOUN R., P. Mates, J. Kadeřábková a kol., 2011. Základy regionálnych vied a verejnej správy. [online]. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 978-80-7380-304-9.

### **Právne predpisy**

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

Zákon č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite v znení neskorších predpisov.

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

Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

**Kontaktná adresa**

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnoprávnych disciplín

Popradská 66, 040 01 Košice

[peter.molitoris@upjs.sk](mailto:peter.molitoris@upjs.sk)

# Alternatívne riešenie záujmových sporov v normotvornom procese územných samospráv na Slovensku<sup>1</sup>

## Alternative dispute resolution in the legislative process of local selfgovernements in Slovakia

Rastislav Král

### Abstract

*The article focuses on the potential use of alternative dispute resolution tools in the process of municipal lawmaking in the Slovak Republic. It analyzes potential areas of conflict in the individual phases of the creation of generally binding municipal regulations and considers their possible elimination or de-escalation using ADR tools. It pays attention to the subjects involved in the process of creating regulations and the conflicting interests of individual target groups. At the same time, it presents legislative and other limits on the use of ADR tools and offers an overview of the benefits that this type of dispute resolution could bring to local government.*

**Key words:** local government, municipality, dispute, ADR

### Úvod

Regulácia spoločenských vzťahov cestou všeobecne záväzných nariadení obcí (ďalej len ako „VZN“) je na Slovensku dobre známou problematikou. Táto praktická normotvorná činnosť pri výkone samosprávnych činností, ako aj pri uskutočňovaní preneseného výkonu štátnej správy, bola a zároveň je predmetom širokej diskusie. Laickej i odbornej. Je podstatnou témou pre samotných aktérov realizácie výkonu obecnej samosprávy (obecné zastupiteľstvá, jednotliví poslanci týchto zastupiteľstiev, starostovia, kontrolóri, či občania). So záujmom sa téme dlhodobo venujú akademici, hľadajúc perspektívy zlepšenia súčasného stavu de lege lata. Pripomenúť sa žiada, že oblasť regulácie VZN podlieha kontrole zákonnosti zo strany netrestného úseku prokuratúry Slovenskej republiky a pri výkone správneho súdnictva môžu byť VZN podrobené aj súdnemu prieskumu. Ide preto o širokospektrálnu oblasť právno-teoretických i právno-aplikačných otázok súvisiacich s prípravou, schvaľovaním a následne s realizáciou, prípadne aplikáciou VZN v prostredí slovenských obcí a miest. Domáca odborná literatúra je v tejto oblasti široko nasýtená a poskytuje priehľadné názorov, diskusií a námětov, podporených názormi z prostredia prokuratúry Slovenskej republiky a zodpovedajúcou

---

<sup>1</sup> Tento článok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov (ADR) vo verejnej správe“.

judikatúrou (Vernarský 2018, Kiča-Michalovič 2018, Tekeli 2021, Vrabko 2018, Trellová 2018 a i.).

Prijímanie VZN je v dnešných pomeroch obcí a miest, dá sa povedať, rutinnou záležitosťou. V niektorých spoločenských oblastiach je doslova pravidelne sa opakujúcou procedúrou (lokálne školstvo a jeho financovanie, miestne dane a pod.). Mnohé z takýchto VZN sú verejnosťou (najmä obyvateľmi obce) akceptované bez výhrad. Sú však spoločenské témy a oblasti, ktorých regulácia je ponechaná prostredníctvom VZN na obce a ktoré vyvolávajú ambivalentné postoje a nálady adresátov tejto právnej normy. Takéto nálady neraz prerastajú do sporov, ktorých zmiernenie alebo ich riešenie odoberajú, už aj tak nedostatočné, zdroje obecných samospráv.

V príspevku predstavujeme úvahy o tom, ako by sa dali využiť tzv. alternatívne nástroje riešenia sporov (tzv. ADR) na riešenie sporových situácií v rámci normotvorného procesu v územnej samospráve.

### **Spor pri komunálnej normotvorbe**

Obec by pri vlastnej normotvorbe, okrem nutného dodržania elementárneho predpokladu zákonnosti procesu tvorby VZN a zákonnosti samotnej matérie VZN, mala prihliadať aj na to, aby vlastné pravidlo regulácie bolo akceptovateľné a osvojiteľné pre čo najširší okruh adresátov tejto normy. To je dobrým predpokladom toho, aby bola norma rešpektovaná a dodržiavaná. Výsledkom čoho bude konformné správanie sa spravovaných subjektov.

Takýto opis situácie by bol zrejme predstavou ideálneho sveta. Je ale prirodzené, že v spoločnosti sú a vždy aj budú individuálne alebo skupinové záujmy rozličných subjektov v obci odlišné. Preto je zákonité, že sa budú vytvárať odlišné postoje, ktoré môžeme pri istom uhle pohľadu označiť aj ako spory.

Môže ísť najmä o spory medzi skupinami adresátov VZN navzájom (napr. regulácia otváracích hodín reštaurácií, barov, či diskoték v historickom centre mesta z pohľadu prevádzkovateľov vo vzťahu k názorom a potrebám miestnych obyvateľov). Druhou kategóriou môžu byť spory, kedy vlna nevôle s reguláciou prevláda u väčšiny adresátov a eskalácia v tomto prípade smeruje najmä voči predstaviteľom miestnej samosprávy presadzujúcich zavedenie, zmenu alebo zrušenie regulácie (regulovanie parkovania motorových vozidiel- rezidentské lokality/spoplatňovanie, regulovanie manažmentu komunálneho odpadu – napr. frekvencia vývozu, zrušenie regulácie hazardu v obci a iné).

V príspevku zameriavame pozornosť na vydávanie VZN pri výkone originálnej kompetencie obcí, keďže prijímanie VZN pri prenesenom výkone štátnej správy má do istej miery odlišný (vo význame mierne limitovaný) charakter vo vôli samosprávy moderovať najmä obsah (matériu) prijímaného VZN.

Náš záujem o túto problematiku vyplýva zo silnejúcich spoločenských trendov spočívajúcich v dominantnej konfrontácii ideových názorov a postojov. Vnímame medializované snahy tvrdo a húževnato presadzovať vlastné, individuálne vnímanie reality bez racionálnej snahy hľadania kompromisného riešenia. Tak v politickom, spoločenskom i komunitnom živote. Takúto cestu vnímame ako cestu k radikalizácii spoločnosti, ktorá, ako ukazujú historické skúsenosti, neprináša priaznivé spoločenské pomery a nepraje pokojnému spolužitiu spoločenstva.

Príčinami opisovaných sporov je skutočnosť, že regulácia prostredníctvom VZN naruší záujmy časti adresátov výkonu verejnej moci. Frustrácia a nespokojnosť môže prerásť až do správania zakladajúceho porušovanie pravidiel nastavených vo VZN. Čo následne vedie k vyvodzovaniu zodpovednosti, spojenej s možným ukladaním sankcií. Toto všetko prispieva k roztáčaniu špirály ďalšej eskalácie, nepokoja a nespokojnosti.

Pre hľadanie príčin sporov je potrebné analyzovať časové fázy procesu vytvárania VZN. Od identifikovania potreby/idey/myšlienky pre vznik VZN, cez jeho prípravu, zverejňovanie, pripomienkovanie až po jeho schválenie a nadobudnutie platnosti a účinnosti. Zákonnosť celého tohto procesu upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení (ďalej ako „zákon o obecnom zriadení“). Tento proces možno, podľa nášho názoru, označiť ako relatívne stabilnú procedúru, ktorej faktické nedostatky boli rokmi fungujúcej praxe, prostredníctvom novelizácií legislatívy, dozorovou činnosťou prokuratúry a judikatúrou súdov, dostatočne identifikované a odstránené.

### **Alternatívne spôsoby riešenia sporov s samosprávou**

Tému alternatívnych spôsobov výkonu samosprávnej kompetencie obcí považujeme za málo diskutovanú problematiku. Je pre to pre nás výzvou venovať sa tejto téme so zvýšeným záujmom, so zámerom priniesť do odbornej diskusie námety a zistenia, ktoré môžu byť inšpiráciou pre inovovanie tradičných postupov pri výkone verejnej moci, presnejšie oblasti komunálnej normotvorby.

V súčasnej odbornej literatúre možno nájsť k téme viaceré užitočné a hodnotné vedecké výstupy slovenských autorov. K problematike sa komplexne vyjadruje Molitoris (2016), ktorý poskytuje monografické spracovanie témy alternatívnych prostriedkov pri riešení sporov

v správnom konaní. Zameriava sa na otázky uplatňovania inštitútu zmieru v konaní, ďalej na témy konsenzuálnych zmlúv pri výkone verejnej správy, či na možnosti využívania konsenzuálnych prostriedkov pri správnom trestaní. Rovnaký autor rozvíja svoj záujem o tému v ďalších svojich výstupoch, kde okrem iného hodnotí slabú využívanosť alternatívnych spôsobov riešenia sporov v slovenských pomeroch. Zároveň sa venuje aj hodnoteniu úsilia využívania ADR na Slovensku medzinárodnými organizáciami a ďalším otázkam aplikácie ADR vo verejnej správe (Molitoris, 2023, Molitoris, 2016a, 2016b). Medzi ďalšie publikácia viažuce sa k téme možno zaradiť spoločné práce Molitorisa a Žofčinovej (2023), v ktorých ako jednu z alternatívnych možností riešenia sporov stavia do svetla pozornosti inštitút mediácie. V tejto oblasti možno poukázať aj na ďalšie slovenské odborné práce od autorov Tragalová, Tužinská, Labáth, (2023) alebo Gábrišová (2014), v ktorých predstavujú mediáciu ako jeden z vhodných nástrojov na riešenie sporov. Chadimová (2018a, 2018b) vo svojich dielach podporuje myšlienky zavádzanie ADR aj do priestoru verejnej správy pre eliminovanie konfliktov a podporu transparentnosti výkonu verejnej moci.

### **VZN a alternatívne metódy pre elimináciu sporov**

Ako primárnu myšlienku vo vzťahu k sporom a konfliktom je nutné zopakovať, že najideálnejším scenárom je predchádzanie ich vzniku. Aj pri komunálnej normotvorbe to môže znieť ako klasické klišé, no opak je pravdou.

Vo všetkých fázach procesu vzniku/zmeny/zrušenia VZN (ďalej aj ako „tvorba VZN“) je nutné vnímať potenciál existencie sporu medzi subjektmi, ktoré sme opísali v predošlom texte príspevku. V každej fáze existujú možnosti legálneho riešenia situácie a súčasne prichádzajú do úvahy metódy činnosti, ktoré sa približujú nástrojom ADR.

Základnou procesnou fázou je určenie východiska pre tvorbu VZN. Ide o identifikáciu spoločenskej potreby regulácie konkrétnych spoločenských vzťahov tak, aby smerovali k napĺňaniu lokálnych potrieb a dávali zmysel komunitnému spolužitiu. Či už ide o reguláciu hazardu, zavádzanie a určovanie sadzby miestnych daní a poplatkov alebo ďalšie oblasti.

Zmocnenie vydávať VZN plynie obciam priamo ex constitucione, t.j. z Ústavy Slovenskej republiky, konkrétne z čl. 68. V zmysle tohto ustanovenia „*vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzné nariadenia*“

V nadväznosti na primárnu fázu prípravy VZN zákon obecnom zriadení explicitne v § 6 ods. 3 uvádza, že návrh VZN zverejňuje, príslušným spôsobom a na stanovenú lehotu, obec.

Do istej miery je toto zákonné ustanovenie nejednoznačné v tom, kto môže byť prvotným iniciátorom procesu takejto normotvorby. Úlohou obce je, v zmysle zákona, zverejniť návrh.

Za obec ako štatutár koná starosta. Presnejšie koná vo veciach, ktoré neprislúchajú na rozhodnutie výlučne obecnému zastupiteľstvu (§ 13 ods. 4 písm. e) zákona o obecnom zriadení). Zákon o obecnom zriadení ponúka, podľa nášho názoru, len parciálne priamu odpoveď na to, kto je subjektom oprávneným začať s iniciatívou o potrebe tvorby VZN. Ak by to bol iba starosta (a pod jeho vedením obecný úrad) znamenalo by to značnú koncentráciu normotvornej iniciatívy do sféry pôsobenia iba jedného z orgánov obce. Preto je potrebné hľadať ďalšie subjekty, ktorých iniciatíva prinesie spracovanie návrhu VZN.

Zákon o obecnom zriadení predpokladá, že na to, aby mohlo byť VZN schválené na rokovaní zastupiteľstva, musí už existovať spracovaný návrh (ktorý bol zverejnený a podrobený pripomienkovaniu). Nepriamo možno vyvodiť, že ak o dôležitých otázkach života obce rozhoduje zastupiteľstvo (§11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení), tak aj zastupiteľstvo bude tým orgánom, ktoré bude mať možnosť iniciovať resp. spracovať návrh VZN. Keďže administratívnu podporu práce zastupiteľstva uskutočňuje obecný úrad (§ 16 ods. 1 a od. 2. zákona o obecnom zriadení), z iniciatívy zastupiteľstva ako kolektívneho orgánu môže vzniknúť úloha pre obecný úrad pripraviť návrh VZN. Hlavné vlastnosti návrhu by zastupiteľstvo malo vo svojom uznesení konkretizovať tak, aby bolo možné pripraviť návrh VZN v primeranej obsahovej kvalite.

Ďalšou zákonnou možnosťou, je možnosť iniciatívy tvorby VZN zo strany jednotlivého poslanca obecného zastupiteľstva. V tomto prípade priamo zákon o obecnom zriadení s takouto iniciatívou počíta a priznáva ju ako neoddeliteľnú súčasť uplatňovania poslaneckého mandátu. Podľa ustanovení § 25 ods. 1 písm. d) zákona o obecnom zriadení je povinnosťou poslanca „*obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov*“. V nadväznosti na danú povinnosť tento zákon priznáva oprávnenie poslanca zastupiteľstva „*predkladať obecnému zastupiteľstvu i ostatným orgánom návrhy*“. Tematický návrh pre tvorbu VZN alebo textové znenie VZN je dozaista možné považovať za návrh v zmysle citovaných zákonných ustanovení.

Zákon o ďalších subjektoch priamo neuvažuje. V praxi nie je výnimkou ak iniciátorom myšlienky pre reguláciu je obyvateľ, skupina občanov, verejnosť, či miestny podnikateľ, alebo miestna organizácia. V takom prípade sa uplatní základná myšlienka zastupiteľskej demokracie, kedy tieto subjekty budú prioritne prostredníctvom volených orgánov obce (§4 ods. 2 písm. a)) alebo prostredníctvom jednotlivých poslancov zastupiteľstva usilovať o začlenenie, resp. vytvorenie ich návrhu ako podkladu pre vytvorenie oficiálneho návrhu VZN, ktorý bude zaradený do komunálneho normotvorného procesu.

Podnet a námiet od iného subjektu prichádza do úvahy ešte pri zmene alebo zrušení už existujúceho VZN pri využívaní nástrojov prokurátorského dozoru, podľa zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v platnom znení. Prokurátor môže protestom navrhnúť zmenu alebo zrušenie VZN, ak je v rozpore so zákonom alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom. O proteste (o vyhovení alebo o nevyhovení protestu) rozhoduje obecné zastupiteľstvo. Pri tomto spôsobe spracovania návrhu na zmenu alebo zrušenie VZN nie je ale veľký priestor (možno povedať, že takmer žiadny) hovoriť o nástrojoch ADR, keďže tento aspekt revízie VZN naráža na limity zákonnosti. V tomto prípade sa nejedná o riešenie sporov a konfliktov, ktoré by pripúšťalo alternatívne vyriešenie. Zákonnosť VZN musí byť počas celej doby jeho platnosti a účinnosti jeho imanentnou vlastnosťou.

Keď je v obci identifikovaná potreba právnej regulácie cestou tvorby VZN je priestor pre predstavenie jeho podstaty verejnosti - adresátom. Možno to urobiť buď neformálnymi diskusiami, prioritne s adresátmi normy. Možno využiť aj zákonom predvídaný spôsob výkonu samosprávy zvolaním verejného zhromaždenia obyvateľov obce (§11b zákona o obecnom zriadení). Tieto platformy pre diskusiu a vysvetľovanie dôvodov pre tvorbu VZN majú vysokú mieru pridanej hodnoty v tom, že sa v rámci nich môže podrobne vysvetliť motivácia pre tvorbu VZN a najmä dôsledky, ktoré bude VZN v praxi vyvolávať. Minimálne môže dôjsť k pochopeniu dôvodov, potrieb a príčin pre zavedenie VZN. Môže dôjsť k zblíženiu názorov na riešenie problematiky. Vo vzájomnej interakcii navrhovateľa a adresátov môžu vznikať aj nové podnety, ktoré môžu byť vzájomne akceptované a zapracované do návrhu VZN v záujme jeho zlepšenia a zníženia frustrácie adresátov.

Procesu riadenia takýchto stretnutí môže vo významnej miere napomôcť osoba nezávislého profesionála nepochádzajúceho priamo z prostredia konkrétnej obce, v ktorej môže VZN vyvolať neželané napätie. Ako jedna z možností sa núka priestor pre využitie mediátora, ktorý by stretnutia viedol. Mediátor vystupuje ako odborník, ktorý nestranným spôsobom nastaví pravidlá vedenia stretnutí, moderuje prejavy zúčastnených a používa ďalšie techniky na dosiahnutie porozumenia a hľadanie prípadných kompromisov, v snahe znižovať napätie, nepokoj a frustráciu.

Záväznosť výstupov alebo záverov takýchto stretnutí nie je právne vynutiteľná. Nemožno v týchto veciach spisovať mediačnú dohodu (zákon č. 420/2004 Z.z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov), ktorá by prinášala právne kvalifikovanú záväznosť výstupov z práce mediátora. Normotvorné procesy vo verejnej správe zákon o mediácii nijako nespomína. No aj napriek tomu, sa javí, podľa nášho názoru, priestor pre zainteresovanie tohto odborníka do normotvorného procesu ako jeden z nástrojov, ktorý dokáže priniesť želaný

efekt. Zároveň fáza prípravy VZN, v ktorej opisujeme možnosť zapojenia externého odborníka, ponúka potenciál dostatočného časového priestoru na jeho prácu. Vyjasňovanie si postojov názorových protistrán si vyžaduje časovú investíciu. A pri identifikácii potreby je nádej, že tento čas môže byť k dispozícii.

Pozastavíme sa pri úvahe, kto je tým subjektom, ktorý by mal v prípade hroziaceho (alebo už otvoreného) konfliktu alebo sporu iniciovať zapojenie ďalších nástrojov pre riešenie situácie. Možnosti sú iba dve. A to buď predstavitelia samosprávy alebo zástupcovia spravovaných subjektov (adresáti VZN). V zásade je jedno kto bude iniciátorom využitia metód známych z prostriedkov ADR, keďže ich podstatou je aktívne zaangažovanie sa všetkých strán konfliktu. Zámerom je dosahovať kompromisné riešenia. Tento cieľ nie je možné dosiahnuť v prípadoch ak v komunikácii nie sú zastúpení všetci relevantní aktéri.

Zákon o obecnom zriadení prikazuje zverejniť návrh VZN na dobu najmenej 15 dní pred schválením spôsobom mieste obvyklým a súčasne na webovom sídle obce. Horná hranica lehoty nie je stanovená, čo dáva ešte aj pri zverejnení návrhu VZN zákonnú možnosť na zabezpečenie primeraného časového priestoru na analyzovanie zámeru a širšiu spoločenskú diskusiu. Práve v tejto fáze tvorby VZN môžu konflikty eskalovať. Ide o fázu, keď sa nová a konkrétna informácia, nové nariadenie, nový príkaz, zákaz, alebo obmedzenie dostane do sféry vnímania budúcich adresátov (zákaz/povolenie hazardu, nové poplatky, obmedzenie parkovacích miesta a pod.).

V tejto fáze prichádza do úvahy legálne riešenie, ktoré je regulované zákonom o obecnom zriadení a to pripomienkovanie oficiálneho návrhu. V tomto prípade ide o naplnenie obsahu zásady písomnosti tejto v tejto fáze normotvorného procesu, pretože zákon neidentifikuje konkrétne možnosti osobnej interakcie pripomienkujúcich subjektov s predkladateľom(mi) návrhu. Vyhodnotenie pripomienok je ponechané na navrhovateľa. Prípadne na spoluprácu navrhovateľa s členmi príslušnej komisie. Podľa § 6 ods. 6 zákona o obecnom zriadení *„vyhodnotenie pripomienok uskutoční navrhovateľ nariadenia s príslušnou komisiou, ak je zriadená. Vyhodnotenie obsahuje stručný obsah pripomienky, údaje o tom, kto predložil pripomienku, ktorým pripomienkam sa vyhovel alebo nevyhovelo a z akých dôvodov.“* Vyhodnocovací proces pripomienok k návrhu VZN nemá zákonom stanovený charakter ako verejný alebo neverejný postup. Zrejme existuje priestor na to, aby bola možnosť verejnosti zúčastniť sa vyhodnocovacieho procesu pripomienok k VZN, upravená napr. rokovacím poriadkom obecného zastupiteľstva, resp. komisie, do gescie ktorej by vyhodnocovanie námietok k návrhom VZN bolo určené.

Ak vychádzame k predpokladu, že vyhodnocovanie pripomienok zvykne byť neverejný proces, tak konfrontácia a riziko bezprostredného sporu, či priamej konfrontácie vznikajú nebude. Konfrontácia prichádza do úvahy v ďalšej fáze tvorby VZN a to pri prerokovaní návrhu a pri schvaľovaní návrhu. Tieto sa uskutočňujú pri rokovaní obecného zastupiteľstva, ktoré je v zmysle zákona zásadne verejné. Neverejnosť zasadnutia by museli poslanci odhlasovať za splnenia zákonných podmienok (§12 ods. 8 zákona o obecnom zriadení). V tomto prípade sa do popredia posúva aj naša myšlienka *de lege ferenda*, aby medzi výnimkami, kedy sa rokovanie zastupiteľstva nemôže konať neverejne zaradilo aj rokovanie o návrhu VZN (vzniku/zmeny/zrušenia). Posilnila by sa tým pozícia verejnosti v práve účasti na rokovaní a tým aj transparentnosť procesu schvaľovania návrhu VZN.

Vytvorenie zákonných garancií pre zabezpečenie priestoru na osobnú interakciu pri rokovaní zastupiteľstva môže mať viaceré efekty. Prítomnosť verejnosti na rokovaní zastupiteľstiev môže na jednej strane vytvárať tlak na zvyšovanie pocitu zodpovednosti hlasovania u poslancov, ďalej tlak na férové, poctivé a objektívne vyhodnocovanie vznesených pripomienok k návrhu VZN. Druhou stranou mince je skutočnosť, že medziľudské spory a konflikty pri faktickej fyzickej konfrontácii môžu prerásť od konštruktívnej diskusie až k iracionálnym prejavom, spočívajúcich napríklad v osobných invektívach, urážkach, smerujúc až ku krajným prejavom nebezpečného správania. Žiaľ, ani o takéto situácie nemá prax slovenskej komunálnej normotvorby núdzu.

Návrhy na pomoc a podporu pri vedení rokovaní zastupiteľstiev skúseným odborníkom na facilitáciu, resp. odborníkom na riešenie konfliktov naráža základné úskalie, ktorým je striktné zákonné vymedzenie subjektov oprávnených viesť rokovanie zastupiteľstva priamo v zákone o obecnom zriadení (§ 13 ods.4 písm. a), §12 ods. 2,3,5,6 ). Ako sa vravieva, kde je vôľa, tam je cesta. Preto ak by zastupiteľstvo bolo ochotné „poveriť“ vedením diskusie o návrhu VZN a facilitovaním tejto diskusie externého odborníka domnievame sa, že by to bolo procesne možné a nevyvolávalo by to žiadne procesné vady vo vedení rokovania. Druhým limitom je však čas. Prácou odborného garanta pre deeskaláciu konfliktov zrejme nie je možné na jednorázovom stretnutí dosahovať očakávané výsledky ideovej zhody, alebo aspoň zblížovania názorových spektier.

Ďalšie bariéry spočívajú vo financovaní účasti odborníkov na riešení sporných situácií a úhradách poplatkov za vyššie spomenuté služby. Zastávame názor, že je v záujme drvivej väčšiny (ak nie všetkých) obyvateľov obce minimalizovanie konfliktov a napätia plynúceho z lokálnej normotvorby. Preto ide o záujem, ktorého financovanie priamo z obecného rozpočtu,

by naplnilo všetky požiadavky kladené pre účelovosť používania verejných prostriedkov. Je len na rozhodnutí samospráv, či využijú svoje prostriedky aj na úhradu takýchto služieb.

## **Záver**

V príspevku sme analyzovali možnosti zapojenia externých odborníkov do normotvorného procesu v lokálnej samospráve na Slovensku v záujme eliminácie možných konfliktov. A to jednak vzájomných konfliktov medzi záujmovými skupinami, ktorých protichodné záujmy sú predmetom úpravy tvoreného VZN. Alebo konfliktov medzi adresátmi VZN a predkladateľmi návrhu. Spravidla ide o vzťah obyvateľov k starostom, či k obecným zastupiteľstvám, resp. k jednotlivým poslancom. V rámci fáz tvorby VZN sa javí využitie ADR metód na zmierňovanie sporov a deeskaláciu napätia ako najideálnejšia etapa vytvárania predpokladu, resp. základnej myšlienky a identifikácie potreby pre proces tvorby VZN. A to najmä z časových dôvodov, kedy existuje praktický, najmä časový, priestor diskutovať so zainteresovanými aktérmi (za predpokladu, že nejde o veľmi aktuálnu, ba až nevyhnutnú rýchlu potrebu prijatia VZN – živelná pohroma, krízová situácia, núdzový stav a apod.). V tejto fáze sú možnosti využitia nástrojov ADR najflexibilnejšie. Malo by byť v záujme orgánov obce, aby sa v normotvornom procese buď nevyskytli spory vôbec, alebo ak by sa aj vyskytli, aby išlo o spory, ktoré zásadným spôsobom nenarušia život a spolunažívanie v obci. Vo fáze pripomienkovania konkrétneho návrhu sa javí využitie ADR metód ako limitované, pretože táto fáza sa vyznačuje prioritne využitím neverejného procesu vyhodnotenia pripomienok, ktoré je predložené na rokovanie zastupiteľstva. Na rokovaní zastupiteľstva sa zapájanie externého mediátora môže javiť ako neštandardné, najmä v kontexte zákonne vymedzených subjektov, ktoré majú ex lege oprávnenie rokovanie viesť. Ale nad týmto modelom nemožno trvalo zatvoriť pomyselné dvere, najmä nie v situácii, ak by sa odbornosť a ochota využiť ADR metódy žiadalo všetkým zainteresovaným stranám sporu. Uvažovali sme ďalej aj nad myšlienkou, že využitie ADR metodiky a zapájanie externých odborníkov je finančne nákladné. Avšak účelovosť vynaloženia obecných prostriedkov v snahe hľadať konštruktívny dialóg a prinášať kompromisné riešenia bude dozaista dodržaná.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

CHADIMOVÁ, T. 2018a. Globalizace společnosti a její vliv na východiska mediace ve správním právu. In: *Právo v globalizované společnosti. Sborník z konference Olomoucké debaty mladých právníků*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, s. 54–61. ISBN 978-80-88266-32-7.

CHADIMOVÁ, T. 2018b. Mediace ve veřejné správě. In: *Mediace 2017. Sborník odborných statí z mezinárodní vědecké konference Mediace 2017, konané v Olomouci ve dnech 27.–28. října 2017*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, s. 210–232. ISBN 978-80-88266-20-4.

GÁBRIŠOVÁ, A. 2014. Hodená rukavica obciam a mestám. In: *Medzinárodná vedecká konferencia Obec, škola, mediácia*. Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, s. 50–55. ISBN 978-80-971616-2-0.

KIČA, M. – MICHALOVIČ, M. 2018. Proces prijímania všeobecne záväzného nariadenia o obmedzení hazardných hier. In: PAVLOVIČ, M. (zost.). *Dobré všeobecne záväzné nariadenie: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, s. 66–74. ISBN 978-80-7160-485-3.

MOLITORIS, P. 2016a. Konsenzuálne prostriedky alternatívneho riešenia sporov v správnom konaní. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-467-7.

MOLITORIS, P. 2016b. Alternatívne riešenia sporov pri výkone verejnej správy orgánmi územnej samosprávy. In: CVRČEK, F. a JERMANOVÁ, H. (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě. Překrásný nový svět nebo ostrov?* Plzeň: Aleš Čeněk, s. 244–260. ISBN 978-80-7380-636-1.

MOLITORIS, P. 2013. Mediácia v konaní pred správnymi orgánmi. In: *Súčasnosť a perspektívy mediácie a probácie*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, s. 76–85. ISBN 978-80-555-0162-8.

MOLITORIS, P. 2018. Právo ako nástroj kooperatívnej verejnej správy [elektronický zdroj]. In: PALÚŠ, M., MITAL, ŽOFČINOVÁ (eds.). *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte: recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 30–36. ISBN 978-80-8152-058-7.

MOLITORIS, P. a ŽOFČINOVÁ, V. 2023. Mimosúdne riešenia sporov z pracovnoprávných vzťahov v územnej samospráve – výzva pre právny poriadok Slovenskej republiky do ďalšej dekády jeho vývoja. In: HORVÁTH, URC, ČERVEŇANSKÁ (eds.). *Publicy 2023: Tri dekády štátnosti v európskom priestore*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, s. 154–162. ISBN 978-80-572-0449-7.

MOLITORIS, P. a ŽOFČINOVÁ, V. 2024. Mediácia v správnych veciach v podmienkach členských štátov Rady Európy. In: JAKAB, RPIŠČÁKOVÁ, BERNÍKOVÁ (eds.). *Správne*

*právo bez hraníc. Zborník vedeckých prác.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, s. 95–104. ISBN 978-80-574-0294-7.

TRAGALOVÁ, D. 2014. Obec ako účastník mediácie. In: *Medzinárodná vedecká konferencia Obec, škola, mediácia.* Bratislava: Asociácia mediátorov Slovenska, s. 229–239. ISBN 978-80-971616-2-0.

TRAGALOVÁ, D. – PRUŽINSKÁ, J. – LABÁTH, V. 2023. Mediácia. Odborná príprava. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. ISBN 978-80-571-0582-4.

TRELLOVÁ, Lívia. 2018. *Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy.* Bratislava: Wolters Kluwer, 218 s. ISBN 978-80-8168-842-3.

VERNARSKÝ, M. 2018. Všeobecne záväzné nariadenie obce vo veci regulácie hazardu a petícia ako podmienka na jeho schválenie. In: PAVLOVIČ, M. (zost.). *Dobré všeobecne záväzné nariadenie: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, s. 60–65. ISBN 978-80-7160-485-3.

VRABKO, M. 2018. Normotvorba obcí pri výkone originálnej právomoci a pôsobnosti. In: PAVLOVIČ, M. (zost.). *Dobré všeobecne záväzné nariadenie: Zborník z vedeckej konferencie konanej dňa 25. októbra 2018 na pôde Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, s. 6–9. ISBN 978-80-7160-485-3.

### **Kontaktná adresa**

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach

Popradská 66, 040 11 Košice, Slovenská republika

rastislav.kral@upjs.sk

# Politologické a právne dimenzie mediácie pri riešení susedských sporov a územných konfliktov na úrovni obce

## Political and legal dimensions of mediation in resolving neighborhood disputes and territorial conflicts at the municipal level

Lucia Pavliková

### Abstract

*Mediation represents a modern and effective way of resolving conflicts that also finds application at the local level—in the environment of municipalities and communities. In the conditions of the Slovak Republic, mediation is anchored in the legal system as a voluntary, extrajudicial (out-of-court) and impartial process, whose aim is to ease tension between the parties to the dispute and to achieve an agreement acceptable to all involved. This article focuses on explaining the principles of mediation, the legal framework of its functioning, as well as on the various forms of dispute resolution that municipalities can use. Attention is also given to community and neighbor mediation as tools for strengthening social cohesion and preventing the escalation of conflicts. Alternative Dispute Resolution (Alternative Dispute Resolution – ADR) represents a modern and effective approach to solving conflicts that complements traditional court proceedings. The aim of ADR is to reduce costs, time requirements, and stress associated with the court process, while emphasizing cooperation and consensus among the parties.*

**Keywords:** mediation, dispute resolution, self-government, community, neighborhood mediation, alternative dispute resolution

### Úvod

V modernej vyspelej spoločnosti dochádza k rôznym konfliktom, ktoré sú nevyhnutnou súčasťou ľudskej interakcie. Na obce (obecné úrady) sa často obracajú obyvatelia so svojimi podaniami smerujúcimi voči susedom a domáhajú sa ochrany svojich práv pred rôznymi zásahmi ako je napr. obťažovanie hlukom, zápachom, tuhými a tekutými odpadmi, zvieratami a pod., prípadne sa domáhajú zásahu obce pri potrebe vstupu na susednú nehnuteľnosť (napr. oprava komína), alebo uloženia povinnosti, aby sused odstránil zo svojej záhrady presahujúce konáre, korene, aby svoj pozemok oplotil, pretože jeho zvieratá voľne pobejú a pod.

Tieto podania sú častokrát nesprávne označené (a vybavované) ako „sťažnosť“ hoci pri správnej aplikácii zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach, vôbec nejde o sťažnosť. Problematiku susedských vzťahov upravuje zákon č. 40/1964 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len

„Občiansky zákonník) a susedské spory patria najmä do rozhodovacej pôsobnosti súdov. Tradičné spôsoby riešenia sporov, ako súdne konania, bývajú často zdĺhavé, nákladné a vedú k prehlbovaniu napätia medzi stranami. Z uvedeného dôvodu sa v ostatnom čase čoraz viac presadzujú alternatívne formy riešenia sporov (ADR – Alternative Dispute Resolution, ďalej aj „ADR“), medzi ktorými má dominantné postavenie najmä mediácia.

Podľa § 5 Občianskeho zákonníka „*Ak došlo k zrejmemu zásahu do pokojného stavu, možno sa domáhať ochrany na obci. Obec môže predbežne zásah zakázať alebo uložiť, aby bol obnovený predošlý stav. Tým nie je dotknuté právo domáhať sa ochrany na súde.*“ (ŠTEVČEK et al., 2019) Občiansky zákonník umožňuje, aby v určitých prípadoch ochranu a pomoc poskytla obec.

V podmienkach Slovenskej republiky sa mediácia postupne rozvíja od prijatia zákona č. 420/2004 Z. z. o mediácii v znení neskorších predpisov. Obce, ako základné jednotky samosprávy, zohrávajú významnú úlohu nielen v poskytovaní služieb občanom, ale aj v podpore sociálnej súdržnosti a prevencie konfliktov. Práve v lokálnom kontexte má mediácia veľký potenciál prispieť k zlepšeniu komunikácie, posilneniu dôvery a riešeniu problémov bez nutnosti zásahu súdu. Podstatou ADR je spolupráca, dobrovoľnosť a orientácia na vzájomné porozumenie. Tieto prístupy sú v súlade s trendom moderného práva – humanizovať justíciu, posilniť prístup občanov k spravodlivosti a znížiť zaťaženie súdov. Ich cieľom nie je nahradiť rozhodovaciu právom súdov, ale ponúknuť pružnejšie, menej konfrontačné a efektívnejšie metódy riešenia konfliktov.

## **1. Pojem a princípy mediácie**

Mediácia je proces, v ktorom neutrálny a nestranné orientovaný mediátor pomáha stranám sporu dosiahnuť dohodu pomocou komunikácie, aktívneho počúvania a hľadania spoločných riešení. Cieľom mediácie nie je určiť vinníka, ale sprostredkovať porozumenie a vytvoriť priaznivé podmienky pre dohodu. Základné princípy mediácie zahŕňajú dobrovoľnú možnosť účastníkov vstúpiť do procesu z vlastnej vôle a môžu ho taktiež kedykoľvek ukončiť. Nestranný a neutrálny mediátor nesmie uprednostniť žiadnu zo strán. Všetky informácie z mediácie musia zostať dôverné. Rovnosť strán, znamená, že každá strana má rovnaký priestor na vyjadrenie a rozhodovanie. „Vlastníci susediacich nehnuteľností majú vzájomne rovnaké postavenie. Ide o vzťahy súkromnoprávneho charakteru, ktoré sa musia riadiť v súlade so zásadami súkromného práva. V zásadách sú inkorporované určité hodnoty a pravidlá súkromného práva. Uplatňovanie a výklad súkromného práva musí byť vždy v súlade s týmito zásadami. Možno zvýrazniť, že tieto zásady majú významnú pomocnú interpretačnú funkciu

pri vyplňaní medzier v právnych predpisoch. Zákonná úprava totiž jednotlivé znaky a niekedy aj samotné obsahové vymedzenie ponecháva na praktickú činnosť príslušných správnych orgánov a súdov. Je to preto často otázkou výkladu a posúdenia, pri ktorom nám pomáhajú zásady súkromného práva.“ (SOTOLÁŘ, J., KLINGER, Z.,2017). So zameraním na budúcnosť sa mediácia nevracia späť do minulosti, ale snaží sa hľadať riešenie do budúca. V praxi mediácia často prekonáva bariéry komunikácie, znižuje emocionálny stres a vedie k riešeniam, ktoré sú udržateľné dlhší čas.

### **1.1 Právny rámec mediácie na Slovensku**

Právny základ mediácie tvorí zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii v znení neskorších predpisov, ktorý vymedzuje postavenie mediátora, priebeh mediácie a účinky mediačnej dohody. Mediátor musí byť zapísaný v registri vedenom Ministerstvom spravodlivosti SR a je povinný zachovávať mlčanlivosť o všetkých skutočnostiach, s ktorými príde do kontaktu počas samotného výkonu činnosti.

Základné právne úpravy alternatívnych foriem riešenia sporov na Slovensku zahŕňajú: Zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii, ktorý upravuje postup mediácie a postavenie mediátora, Zákon č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní, ktorý vymedzuje pravidlá arbitráže, Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok, ktorý umožňuje schválenie súdneho zmieru, Zákon č. 305/2013 Z. z. o e-Governmente, ktorý podporuje elektronickú komunikáciu aj pri mimosúdnych dohodách. Mediačná dohoda môže mať rôznu právnu silu – v prípade, že ju účastníci nechajú schváliť súdom ako zmier, stáva sa vykonateľným právnym titulom. Ideálne je mať pripravenú podrobnú chronológiu problému a požiadavky na riešenie. V opačnom prípade má charakter súkromnoprávnej zmluvy. Legislatíva umožňuje využívať mediáciu v širokom spektre oblastí: občianske, obchodné, rodinné, pracovnoprávne, susedské či komunitné spory. Práve posledné dve kategórie majú zásadný význam pre fungovanie obcí. Výsledok mediácie môže byť písomná dohoda, ktorá je záväzná pre obe strany.

### **1.2 Alternatívne formy riešenia sporov v obciach**

Okrem mediácie možno v prostredí obcí uplatniť aj iné formy riešenia sporov: Zmierovacie komisie, ktoré sú historicky využívané v obciach, najviac pri susedských a rodinných sporoch. Arbitráž (rozhodcovské konanie) má formálnejší charakter, vhodný pre obchodné a majetkové spory. Participatívne procesy pre verejné stretnutia, diskusie, okrúhle stoly, ktoré umožňujú prevenciu pri riešení konfliktov pred ich eskaláciou. Facilitácia je

odborné vedenie skupinovej diskusie, často využívané pri územnom plánovaní alebo pri projektoch rozvoja obce.

„Účastníci právnych vzťahov by sa mali usilovať o riešenie sporov vzájomnou dohodou, aj keď sa navonok javí ako ťažko dosiahnuteľná. Latinská zásada „queta no movere“ znamená v oblasti slovenského práva významný inštitút ochrany pokojného stavu bez ohľadu na právny stav, ktorý sa premieta do rozhodovacej činnosti obcí a miest na Slovensku ako tzv. predbežný zákaz zásahov do doterajšieho pokojného stavu.“ (SOTOLÁŘ, J., KLINGER, Z. 2017). Zaujímavým trendom je aj online mediácia, ktorá sa rozšírila počas pandémie COVID-19 a umožnila riešenie sporov na diaľku. Takéto prístupy dopĺňajú mediáciu a umožňujú obciam flexibilnejšie reagovať na rôzne typy konfliktov.

### **1.3 Komunitná a susedská mediácia**

Komunitná mediácia je špecifická forma mediácie, ktorá sa zameriava na riešenie konfliktov vznikajúcich v rámci miestnych komunít – napríklad medzi susedmi, skupinami obyvateľov alebo medzi občanmi a samosprávou. Jej cieľom je obnoviť vzťahy, posilniť spolužitie a zlepšiť komunikáciu. Na Slovensku sa komunitná mediácia rozvíja najmä prostredníctvom neziskových organizácií (napr. Centrum pre komunitnú mediáciu, VIA IURIS, či rôzne občianske združenia), ktoré spolupracujú s obcami a vedú poskytnúť školenia pre mediátorov.

Susedská mediácia sa využíva v prípadoch sporov o hluk, hranice pozemkov, domáce zvieratá, parkovanie či spoločné priestory bytových domov. Takéto konflikty majú často emocionálny rozmer, ktorý súdne konania nedokážu až tak efektívne riešiť. Mediácia práve v takýchto prípadoch umožňuje dosiahnuť dohodu, ktorá rešpektuje potreby oboch strán a zachováva pozitívne susedské vzťahy.

## **2. Riešenie sporov v obciach a úloha samosprávy**

Obce ako základné jednotky územnej samosprávy sú v každodennom kontakte s občanmi a komunitami. Konflikty, ktoré môžu vzniknúť napríklad pri územnom plánovaní, správe spoločných priestorov, susedských nezhodách, sporoch o využívanie verejných priestranstiev či komunikáciu medzi občanom a úradom.

Sotolář pri pojme susedské spory vychádza z tvrdenia, že, „*právny poriadok Slovenskej republiky v celej svojej šírke a variabilite nemôže postihnúť riešenie všetkých do úvahy prichádzajúcich konaní alebo nekonaní jednotlivých subjektov. Preto sa snaží o určenie pravidiel a hľadanie štandardov jednotlivých vzťahov, Pričom si všíma najmä objektívne*

*hľadiská, kde už akékoľvek prekročenie znamená pocit potenciálnu ujmu na zdraví, živote a aj na majetku. Túto situáciu je nevyhnutné si uvedomiť, zohľadňovať tento stav a tiež správne rozlišovať prístup k tej istej – navonok rovnakej – situácií z prizmy rôznych hľadísk.“ (SOTOLÁŘ, J., KLINGER, Z. 2017).*

Úlohou obce preto nie je priamo rozhodovať v týchto sporoch, ale snažiť sa vytvoriť podmienky pre ich zmierlivé riešenie. To by mohla obec dosiahnuť napríklad, ak bude: podporovať komunitných mediátorov (vyškolených občanov alebo pracovníkov obce), vytvárať priestor pre miestne mediálne centrá, spolupracovať s neziskovými organizáciami zameranými na mediáciu, organizovať stretnutia prípadne participatívne fóra, kde majú možnosť občania otvorene diskutovať o problémoch. Mediácia v prostredí obcí prispieva k intenzívnemu posilňovaniu vzťahu medzi samosprávou a občanmi a podporuje komunitnú súdržnosť.

## **2.1 Príklady riešenia susedských sporov z praxe obcí**

Riešenie susedských sporov môžeme ilustrovať na príklade. Na obec sa obrátil občan so žiadosťou, aby obec okamžite zastavila stavebné práce na oprave chýbajúcich častí oplotenia, ktoré jeho sused začal realizovať. Žiadateľ bol toho názoru, že oplotenie neprechádza a zrejme ani v minulosti neprechádzalo na právnej hranici medzi pozemkami. Obec nariadila ústne pojednávanie spojené s miestnou obhliadkou. Po vypočutí oboch zúčastnených došlo k uzavretiu zmluvy, podľa ktorého sa títo susedia zaviazali spoločne objednať a uhradiť geodetické zameranie hranice medzi pozemkami.

Mediácia v tomto príklade umožní: spoločné stanovenie očakávaní a rizík (napr. potreba presného zamerania hranice), spoločný postup: napr. zmluvné poverenie na geodetické zameranie, určenie za čo a ako sa zaplatí, jasné dohody bez dlhých súdnych konaní, ktoré často vedú k proti sebe zameraným sporom a zbytočným nákladom, zachovanie dobrých vzťahov medzi susedmi a s obcou (obec je často motivovaná riešiť vec na miestnej úrovni bez konfliktu), možnosť uzatvoriť pokojné a záväzné ujednanie (napr. spolupodania geodeta, úhrada nákladov) s možnosťou notárskeho alebo súdneho overenia.

Iný príklad: Občania (3 rodiny) požiadali obec o ochranu v súvislosti s porušením ich práva na prechod cez pozemok účastníka konania k studni. V rámci dokazovania na ústnom pojednávaní obec vypočula všetkých účastníkov, Vlastník pozemku tento nedávno kúpil a uviedol, že pôvodný vlastník ho na vecné bremeno neupozornil, a toto nie je ani zapísané v liste vlastníctva. Nemal vyslovene námietky proti právu prechodu cez pozemok, ale trval na tom, aby toto bolo zriadené zmluvou u notára a za úhradu. Žiadatelia zas namietali, že vecné bremeno

zrejme vzniklo vydržaním, pretože cestu k studni užívali desiatky rokov a odmietli platiť vlastníkovi úhradu za používanie pozemku. Obec preto vydala rozhodnutie o predbežnom opatrení, v ktorom uložila vlastníkovi pozemku strpieť prechod cez jeho nehnuteľnosť. Predbežné opatrenie bolo časovo obmedzené na 3 mesiace s tým, aby žiadatelia mohli podať na súd žalobu (že došlo k vzniku vecného bremena vydržaním) alebo v tejto lehote uzavrieť s vlastníkom pozemku zmluvu o vecnom bremene. (SPIŠIAKOVÁ, H., 2025)

Hypotéza ustanovenia § 5 „vyžaduje určitú intenzitu správania sa subjektov. Nestačí akýkoľvek zásah do fakticity skutkového deja musí ísť o zásah zrejмый. Zrejmým bude taký zásah, ktorý bude objektívne poznateľný, to znamená voľným okom teda na prvý pohľad a to aj pre tretie osoby, ktoré doteraz vnímali faktycitu stavu inak. Učebnicovým príkladom zrejmость zásahu do do pokojného stavu je svojvoľné posunutie hranice pozemku, pričom určenie tejto hranice bolo dlhodobo rešpektované. Rovnako tak zabránenie prechodu či prejazdu vytvorením mechanickej prekážky a tam, kde bol dlhodobo rešpektovaný predošlý stav, teda (bez uvedených obmedzení), tak bude nepochybne zrejmým zásahom do pokojného stavu.“ (ŠTEVČEK et al., 2019)

Mediácia v tomto prípade umožní : otvorenú diskusiu o skutočnej existencii a obsahu vecného bremena (verejná mnohosť problémov, ktoré nie sú jasné z LV), hľadanie spoločného riešenia, ktoré je spravodlivé pre všetky strany (napr. dohodnutie vecného bremena formou zmluvy a jeho zapísanie v LV, alebo iná forma dohody o užívaní), rýchlejší a lacnejší spôsob ako súdne konanie, umožňujúci reputačne citlivejšie riešenie s minimálnymi nákladmi a časom, možnosť dohodnúť platby, výšku náhrad alebo alternatívne ústupky, ktoré by súd nemusí riešiť.

### **3. Možnosti rozvoja mediácie v obciach**

Rozvoj mediácie na lokálnej úrovni si vyžaduje systematickú podporu zo strany štátu, ale aj samosprávy. Medzi odporúčania patrí: zaradenie mediácie do komunitných plánov rozvoja sociálnych služieb, úroveň vzdelávania zamestnancov obecných úradov v základných princípoch mediácie, podpora projektov komunitnej mediácie z finančného hľadiska propagovanie mediácie medzi občanmi obcí ako bežného a dostupného spôsobu riešenia sporov, vytváranie priestoru pre regionálnych sietí mediátorov. Ak sa mediácia stane prirodzenou súčasťou života obce, môže významne prispieť k prevencii viacerých konfliktov a posilneniu sociálneho kapitálu komunity.

Prínosmi mediácie vidíme v efektívnosti a čase, mediácia zvyčajne trvá menej času a je lacnejšia ako súdny spor. Flexibilita a kreativnosť riešenia kde strany môžu spolu vytvoriť riešenie šité na mieru ich situácii (napr. kombinácia geodetického zamerania, dočasného dohľadania, notárskej alebo zmluvnej úpravy). Zachovanie vzťahov pri susedských konfliktoch

je často dôležitá dlhodobá spolupráca; mediácia podporuje komunikáciu a dohode bez eskalácie. Všetky strany sú aktívnymi spolupracovníkmi na riešení, nie pasívnymi účastníkmi súdneho procesu. Samotný proces je dôverný a strany si samy vytvárajú riešenie, čo znižuje riziko verejného konfliktu a stigmy. Možné výsledky sú záväzné, ak sú transponované do písomnej dohody (napr. notárska zmluva, dohoda potvrdená súdom alebo iné právne záväzné dokumenty)

Navrhujeme implementovať tri prioritné oblasti mediácie: susedské/spoločenské konflikty, rodinné a školské mediácie. Zaviesť jasný postup: prihláška cez obecný portál alebo pracovníka, pred-mediácia (zber informácií, dohoda o pravidlách), samotná mediácia, dohoda alebo odchod s odporúčaním ďalšej podpory. Integrovať mediáciu do existujúcich služieb (sociálna starostlivosť, polícia, súdny kontakt) ako prvú možnosť riešenia konfliktu. Zaviesť online rezervačný systém na mediácie, anonymný pred-meditatívny dotazník a digitálny zápis výsledkov. Organizovať otvorené stretnutia, workshopy o konflikte a komunikačných zručnostiach pre obyvateľov, školy a miestnych lídrov. Zriadiť koordinátorov mediácie na obecnom úrade alebo v komunitnom centre, ktorý zabezpečuje: pravidlá, školenia, dohľad, kontakt na mediátorov a logistiku.

Prípadové prvky zo zahraničia, ktoré môžu slúžiť pre inšpiráciu mestské alebo regionálne mediácie z USA a Kanady, kde majú centrá s koordinačným tímom, prepojenie s políciou a súdnym systémom, systematické zbieranie dát a výsledkov. Príkladom môže byť aj Spojené kráľovstvo a Írsko, kde je komunitná mediácia a školské mediácie ako súčasť prevencie konfliktov a prevencie šikany. Škandinávске prístupy majú otvorené strediská komunitnej služby s vysokou úrovňou participácie občanov a prepojením na lokálne vzdelávacie inštitúcie.

## **Záver**

Mediácia predstavuje účinný nástroj, ktorý umožňuje vyriešiť konflikty na úrovni obcí s cieľom spolupráce, porozumenia a rešpektu. Jej využitie v praxi napomáha nielen predchádzať súdnym sporom, ale aj podporuje posilňovať komunitné prepojenia a dôveru medzi občanmi a samosprávou. Obce, ktoré mediáciu aktívne využívajú, získavajú stabilnejšie a súdržnejšie prostredie, v ktorom sa konflikty stávajú príležitosťou na zlepšenie spolužitia. Rozvoj mediácie v komunálnej sfére tak predstavuje významný krok k modernejšej, participatívnej a občianskej samospráve. Alternatívne riešenie sporov predstavuje dynamicky sa rozvíjajúcu oblasť práva, ktorá reaguje na potrebu rýchlejšej, efektívnejšej a ľudskejšej spravodlivosti. Slovenská

republika má vytvorený základný legislatívny rámec pre rozvoj ADR, no jeho potenciál nie je zatiaľ naplno využitý.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

ŠTEVČEK, M., DULAK, A., BAJANKOVÁ, J., FEČÍK, M., SEDLAČKO, F., TOMAŠOVIČ, M., a kolektív. Občiansky Zákonník I. 2 vydanie. 2019. Nakladateľství C.H.Beck. ISBN 978-80-7400-770-5

SOTOLÁŘ, J., KLINGER, Z., Susedské spory, 2017, Košice. ISBN 978-80-89-89446-75-9.

SPIŠIAKOVÁ, H., Susedské spory v obci. 3.vydanie. 2025. Bratislava. Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0785-9.

SWANOVÁ B., BALIOVÁ D., DOLANSKÁ R., Mediácia praktický právny sprievodca. 2016. Bratislava. Wolters Kluwer. ISBN-13: 978-80-8168-434-0

KOVÁČ, P., Alternatívne riešenie sporov v slovenskom právnom prostredí. 2019, Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-571-0025-6

KOVÁČ, E., Mediácia a multidisciplinarita ako kľúč k harmonickým riešeniam konfliktov. 2024. Inštitút mediácie a mimosúdneho riešenia sporov. ISBN 9788097477325.

Ministerstvo spravodlivosti SR. (2023). Register mediátorov SR. Dostupné na: <https://www.justice.gov.sk>

Zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 244/2002 Z. z. o rozhodcovskom konaní.

Zákon č. 420/2004 Z. z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov.

### **Kontaktná adresa**

Ing. Lucia Pavliková, MBA

Katedra verejnoprávnych disciplín / Department of Public Law

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach / Pavol Jozef Safarik University in Kosice

Fakulta verejnej správy / Faculty of Public Administration

Popradská 66, 041 32 Košice

e-mail: [lucia.pavlikova@student.upjs.sk](mailto:lucia.pavlikova@student.upjs.sk)

# Možnosti využitia mediačných techník a postupov v novej právnej úprave územného plánovania a stavebného konania

## The potential use of mediation techniques and methods under the new legal regulation of construction proceedings<sup>1</sup>

Peter Molitoris

### Abstract

*The article analyses the potential of mediation and other consensus-based methods in the new Slovak and Czech legal frameworks for construction proceedings. It compares the Slovak Acts No. 200/2022 Coll. and 25/2025 Coll. with the Czech Building Act No. 283/2021 Sb. The findings show that while Slovakia introduces only limited quasi-mediatory tools, Czech law provides a structured model for negotiated planning agreements, yet both lack a clear procedural framework for mediation in building disputes.*

**Keywords:** *Mediation, Construction Law, Spatial Planning, Administrative Procedure, Alternative Dispute Resolution*

### Úvod

Stavebné alebo územné konania patria v rozhodovacej činnosti verejnej správy k tým konfliktnejším. Táto skutočnosť vyplýva z často protichodných postojov jednotlivých účastníkov konania. Najčastejšie je konfliktnou líniou stret záujmov medzi stavebníkom a vlastníkom resp. vlastníkmi susediacich nehnuteľnosti, ktorí so stavbou alebo prestavbou z rôznych dôvodov nesúhlasia a v konaní uplatňujú svoje verejnoprávne alebo občianskoprávne námietky. Inou konfliktnou líniou je konflikt záujmov medzi stavebníkom a dotknutou verejnosťou reprezentujúcou v konaní ochranu najčastejšie environmentálnych záujmov v území.

Po desaťročiach fragmentovanej a často prekonanej legislatívnej úpravy v oblasti územného plánovania a výstavby, ktorá bola dedičstvom predchádzajúcich politicko-ekonomických systémov, pristúpila Slovenská republika k fundamentálnej reforme. Nové právne rámce postupne vytvorili zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní (ďalej aj „ZoÚP“) a zákon č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon (ďalej ako „Stavebný zákon“). Nové predpisy reflektujú spoločenskú požiadavku na zvýšenie efektivity a transparentnosti povoľovacích

---

<sup>1</sup> Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia úloh grantu VEGA 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov vo verejnej správe.“

procesov, ako aj na komplexnejšiu ochranu verejných záujmov. Proklamovaným cieľom týchto modernizácií je zabezpečiť udržateľný rozvoj územia, integrovať environmentálne, sociálne a ekonomické aspekty a zvýšiť kvalitu ich právnej ochrany.

Obdobne v Českej republike bol pred relatívne krátkym časom prijatý nový stavebný zákon, obsahujúci aj právnu reguláciu územného plánovania, a to zákon č. 283/2021 Sb. Stavební zákon (ďalej ako „SZ ČR“).

Cieľom tohto príspevku je zistiť, nakoľko nové právne úpravy v oblasti územného plánovania a výstavby v SR a ČR reflektujú snahy o integráciu konsenzuálnych mechanizmov do rozhodovania verejnej správy aj v tak vysoko citlivých oblastiach, ako je oblasť výstavby a nakladania s územím. Východiskovou prvou hypotézou tohto príspevku je predpoklad, že česká právna úprava možných dohôd a zmierlivých riešení sporov v územnom plánovaní je systematickejšia a podrobnejšia ako slovenská, čo umožňuje efektívnejšie využívanie konsenzuálnych riešení pri zachovaní legality a verejného záujmu. Hypotéza druhá predpokladá ten istý záver aj vo veciach stavebného konania, pokiaľ ide o riešenie námietok (občianskoprávných aj verejnoprávných).

Pre potvrdenie alebo vyvrátenie tejto hypotézy je potrebné zodpovedať dve východiskové vedecké otázky: 1. Aké sú rozdiely v existencii a právnej úprave konsenzuálnych inštitútoch územného a stavebného konania v SR a ČR? 2. Aké sú procesné limity týchto inštitútov?

## **1. Územné plánovanie**

### **1.1. Konsenzuálne inštitúty v územnom plánovaní v SR**

V právnej úprave územného plánovania v Slovenskej republike sa konsenzuálne prvky objavujú iba pomerne nekonceptne a sporadicky. Územné plánovanie v Slovenskej republike je definované ako súbor činností, ktorými sa zabezpečuje udržateľný územný rozvoj a reguluje priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia (§ 2, § 3 ZoÚP). Kľúčovou normatívnou požiadavkou pre orgány územného plánovania je povinnosť zosúladiť štátne, regionálne, obecné a miestne záujmy, najmä s ohľadom na ochranu životného prostredia, prírody, krajiny, kultúrneho dedičstva a kvalitu života obyvateľov (§ 2, § 4 ZoÚP). Priestor pre toto zosúladiťovanie je vymedzený najmä kvazimediačnými nástrojmi. Najvýznamnejší priestor pre de facto záväzné rokovanie o konflikte záujmov sa otvára v rámci prerokovania návrhu územnoplánovacej dokumentácie, a to medzi orgánom územného plánovania a dotknutými orgánmi, ktoré chránia verejné záujmy (napr. životné prostredie, ochrana prírody, obrana štátu). Zákon stanovuje, že ak sú predmetom stanoviska pripomienky dotknutého orgánu, orgán

územného plánovania ich musí prerokovať vždy a dosiahnutie dohody je podmienkou ďalšieho postupu (§ 31 ods. 13 ZoÚP). Toto ustanovenie vytvára kľúčový procedurálny tlak na zosúladienie investičného rozvoja s požiadavkami ochrany krajiny a životného prostredia. Neprijatie dohody de facto blokuje schválenie územnoplánovacej dokumentácie. Ak sa dohoda nedosiahne, spor sa rieši hierarchickou arbitrážou, pri ktorej orgán územného plánovania požiada o stanovisko nadriadený dotknutý orgán a v prípade pretrvávajúceho rozporu požiada o záväzné stanovisko Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR. Tento mechanizmus zabezpečuje konečné autoritatívne rozhodnutie. V danom prípade teda nejde o procesy identifikovateľné ako mediácia, ale skôr o procesy kvázimediačné a facilitované, pri ktorých je možné pre uľahčenie dohody využiť mediálne techniky.

Zákon o územnom plánovaní pozná aj zmluvné mechanizmy, ktoré sú svojou povahou kvázimediačné a neformálne. Ide napríklad o postup pri obstarávaní územného plánu mikroregiónu, ktoré zosúladuje záujmy viacerých obcí a je viazané na zmluvu medzi samosprávnym krajom a dotknutými obcami. Táto zmluva musí upravovať rozsah, spôsob súčinnosti na obstarávaní a úhradu nákladov. Neformálne rokovanie o finančných a vecných záväzkoch medzi obcami je tu právne vynútené ako *conditio sine qua non* pre územné plánovanie.

V § 22 ZoÚP prináša možnosť uzatvoriť v súvislosti s konkrétnou investičnou činnosťou dohodu o odchýlkach od záväznej časti územného plánu v rozsahu, ktorý stanovujú osobitné predpisy. Táto možnosť je však zákonom explicitne vyhradená pre hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislavu a mesto Košice. Osobitnými predpismi konkretizujúcimi túto dohodu sú teda zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o Bratislave“) a zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o Košiciach“). Podľa zákona o Bratislave môžu Bratislava a jej mestská časť v dohode uzatvorenej v súvislosti s investičnou činnosťou v meste alebo mestskej časti dohodnúť vykonanie činnosti odlišne od podmienok záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie, pričom sa nesmú odchýliť od funkčného využitia územia a môžu sa odchýliť od podmienok priestorového usporiadania územia, podmienok pre umiestňovanie stavieb na pozemkoch, podielu stanoveného prípustného funkčného využitia alebo podmienok pre dopravnú infraštruktúru a technickú infraštruktúru okrem ich ochranných pásiem a území a bezpečnostných pásiem. Mesto Košice môže v dohode uzatvorenej v súvislosti s investičnou činnosťou v meste dohodnúť vykonanie činnosti odlišne od podmienok záväznej časti územnoplánovacej dokumentácie týkajúcich sa podmienok priestorového usporiadania územia a podmienok pre umiestňovanie stavieb na pozemkoch, okrem funkčného

využitia územia alebo podmienok pre dopravnú infraštruktúru a technickú infraštruktúru, okrem ich ochranných pásiem a území a bezpečnostných pásiem. V tejto právnej úprave je možné vnímať implementáciu administratívnych zmlúv (správnych dohôd) do územnoplánovacej činnosti, čo je významným novým prvkom tohto procesu (Píry 2025).

Rozdiel v právnej úprave je teda najmä v tom, že dohodovaciu právomoc majú v Bratislave aj mestské časti a predmetom odchýlnej dohody môžu byť aj podmienok pre dopravnú infraštruktúru a technickú infraštruktúru okrem ich ochranných pásiem a území a bezpečnostných pásiem. V oboch prípadoch dohodnuté odchýlky nesmú prekročiť regulatív upravujúci prípustné vonkajšie rozmery o viac než 20 %. Návrh dohody musí byť zverejnený a pripomienky k nemu vyhodnotené rovnako ako návrh všeobecne záväzného nariadenia a dohodu musí schváliť mestské zastupiteľstvo trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov. Z podstaty týchto dohôd je zjavné, že ide o dohody meniace všeobecne záväzný správny akt, vyjednávací priestor či vstup mediátora do vyjednávania obsahu týchto dohôd je teda výrazne limitovaný. V zásade by využitie mediácie prichádzalo do úvahy vo vzťahu k rokovaniam o technických podmienkach alebo kompenzáciách, ktoré súkromnoprávne nadväzujú na verejnoprávne schválenú odchýlku. V územnom konaní je možné identifikovať priestor pre mediáciu skôr v rovine procesu tvorby a schvaľovania územnoplánovacej dokumentácie.

Záujmy obyvateľov a verejnosti sa presadzujú najmä prostredníctvom podnetov, návrhov a pripomienok k oznámeniu o začatí obstarávania územnoplánovacej dokumentácie, čo sa deje najmenej na 30 dní. Orgán územného plánovania je povinný doručené podnety vyhodnotiť podľa svojej úvahy. Právny priestor pre ochranu práv aktérov v prípade nečinnosti orgánu územného plánovania je zabezpečený možnosťou požiadať Úrad pre územné plánovanie a výstavbu SR o preskúmanie postupu. Zvlášť v malých obciach je aj v tomto procese možné využiť mediátora pre vyriešenie či úplné „obrúsenie“ existujúcich trecích plôch.

## **1.2. Konsenzuálne inštitúty v územnom plánovaní v ČR**

Česká rekodifikácia prináša zásadný systémový posun zavedením univerzálneho zmluvného nástroja, ktorým je "plánovacia smlouva" (§ 130-132 SZ ČR). Ide o verejnoprávnu zmluvu (§ 130 SZ ČR), ktorú uzatvára obec alebo kraj (ako orgány územného plánovania) so stavebníkom alebo vlastníkom pozemku (typicky žiadateľom o zmenu územného plánu).

Podstata "plánovacej zmluvy" je, na rozdiel od slovenského modelu, primárne transakčná. Jej cieľom nie je len riešenie technickej odchýlky, ale kodifikácia dohody o kompenzácii. Zákon v § 130 SZ ČR explicitne umožňuje, aby sa stavebník v zmluve zaviazal k poskytnutiu peňažného alebo vecného plnenia za zhodnotenie pozemku vydaním

územnoplánovacej dokumentácie, ale tiež k výstavbe verejnej infraštruktúry, účasti na asanácii dotknutého územia, účasti na usporiadaní majetkových vzťahov ohľadne dotknutého územia. Tento nástroj tak rieši častý fundamentálny konflikt medzi developerom, ktorý profituje zo zmeny územného plánu (a tým zhodnotenia svojho pozemku), a obcou, ktorá musí následne znášať verejné náklady na infraštruktúru (cesty, školy, kanalizácia) vyvolanú touto zmenou.

Obec alebo kraj sa plánovacou zmluvou zaväzuje najmä poskytovať súčinnosť k zámeru investora, uskutočniť kroky k vydaniu územnoplánovacej dokumentácie (ďalej aj „ÚPD“), nemeniť v dohodnutom čase ÚPD, neuplatňovať počas trvania zmluvy v správnych alebo súdnych konaniach ohľadne zámeru návrhy, vyjadrenia a opravné prostriedky v rozpore s obsahom zmluvy, nezaťažovať a nescudzovať nehnuteľnosti a podobne.

V územnom pláne môže byť vymedzená plocha, vo vzťahu ku ktorej je rozhodovanie o území podmienené uzatvorením plánovacej zmluvy. V takom prípade ustanoví územný plán základný obsah zmluvy, podmienky a lehotu pre jej uzatvorenie. Zmluvu následne schvaľujú príslušné zastupiteľstvá, kontroluje ju krajský úrad, Magistrát mesta Prahy alebo ministerstvo.

Plánovacia zmluva je teda skutočným konsenzuálnym nástrojom v českom územnom plánovaní. Nejde o mediáciu právnych nárokov, ale o vyjednávanie o podiele na hodnote vytvorenej územným plánovaním. Tento inštitút formalizuje to, čo bolo doposiaľ často v "šedej zóne" neformálnych developerských príspevkov. Obciam aj investorom je takto daný právne záväzný a transparentný rámec pre konsenzus, a to napriek tomu, že uvedený inštitút je inštitútom nehomogénnym a z ústavnoprávneho hľadiska potencionálne sporným (Staša 2024, s. 334).

## **2. Stavebné konanie**

### **2.1. Riešenie námietkových sporov v stavebnom konaní v SR**

V novej právnej úprave stavebného konania v SR je možné identifikovať zákonodarcom jasne vymedzený priestor pre konsenzuálne riešenia aj prostredníctvom ADR. Ide o oblasť občianskoprávných námietok, ktorá je regulovaná ustanovením § 55 Stavebného zákona. Podľa tohto ustanovenia, ak sa v konaní vyskytne námietka alebo spor medzi účastníkmi konania vyplývajúci z vlastníckych práv alebo iných práv k pozemku alebo k stavbe, o ktorej správny orgán nie je oprávnený rozhodnúť, pokúsi sa vyriešiť námietku alebo spor dohodou účastníkov konania alebo uzavretím zmieru. Ak sa nepodarí vyriešiť námietku alebo spor dohodou účastníkov konania ani uzavretím zmieru, správny orgán konanie preruší a vyzve účastníka konania, ktorý námietku uplatnil, aby podal návrh na rozhodnutie o obsahu námietky alebo

sporu súdu, a na podanie návrhu určí primeranú lehotu, ktorá nesmie byť dlhšia ako 60 dní. Ak v určenej lehote účastník konania nepreukázal podanie návrhu, správny orgán je oprávnený urobiť si úsudok o námietke ako o predbežnej otázke na základe verejných listín.

Z normatívnej úpravy tohto postupu je možné vnímať subsidiaritu jednotlivých krokov. Jednoznačnú prednosť má pokus vyriešiť námietku dohodou. Pomerne mäťúco pôsobí formulácia „alebo uzavretím zmieru“. Z právneho predpisu nie je zrejmé, v čom vidí zákonodarca rozdiel medzi riešením dohodou a zmierom. Zmier predsa nie je možné dosiahnuť bez dohody. Zákonodarca neponúkol žiadne procedurálne normy, ktoré by tento postup označený ako „pokúsi sa“ konkretizovali. Použitý pojem „zmier“ ako alternatíva k uzavretiu dohody zvädza k úvahám, či mal zákonodarca namysliť zmier podľa § 48 Správneho poriadku. Túto úvahu je však zrejme potrebné odmietnuť. Podstatou riešenia občianskoprávnej námietky je totiž spor resp. námietka, „o ktorej správny orgán nie je oprávnený rozhodnúť“. Podstatou zmieru podľa § 48 Správneho poriadku je, že ho schvaľuje správny orgán, ktorý by bol inak oprávnený o veci autoritatívne rozhodnúť. V tomto prípade však správny orgán nemôže formálne schváliť zmier o vecnom práve, pretože by tým prekročil svoju právomoc a vecnú príslušnosť a vstúpil do výhradnej právomoci civilného súdnictva. Uvedenú úvahu podporuje aj to, že ako sekundárny krok pri nedosiahnutí dohody zákon predpokladá prerušenie konania a odkázanie sporu na civilný súd. Napriek uvedenému nejasnému pojmovému vymedzeniu a absencii osobitnej procesnej úpravy tohto postupu v Stavebnom zákone je potrebné konštatovať, že táto etapa *pokus o zmier* je ideálnym priestorom pre využitie služieb mediátora podľa zákona o mediácii, resp. priestor pre konciliáciu či neformálnu mediáciu, ktorá by uľahčila uzavretie dohody o uplatnenom súkromnoprávnom nároku alebo práve.

V § 51 Stavebný zákon reflektuje aj existenciu iných, verejnoprávnych námietok. Ich predmetom môže byť napr. súlad stavby alebo prác s územnoplánovacou dokumentáciou, technické požiadavky na výstavbu, odstupové vzdialenosti, presvetlenie a pod. S ohľadom na limit ochrany verejného záujmu a verejnoprávny charakter námietok by tu mediácia podľa zákona o mediácii do úvahy neprichádzala. Rovnako tak takýto postup nepredpokladá ani Stavebný poriadok, ktorý rozhodnutie o týchto námietkach zveruje autoritatívnemu posúdeniu stavebným úradom. Ani to však nevylučuje realizáciu pokusu facilitovať konfliktné jednania ohľadne verejnoprávnej námietky vyškoleným zamestnancom tak, aby bola dosiahnutá čo najvyššia miera spokojnosti účastníkov s výsledným riešením námietky. To umožní eliminovať atakovanie rozhodnutia opravnými prostriedkami a žalobami, resp. zbytočnú a neúčelnú replikáciu námietok v ďalších nadväzujúcich konaniach vo výstavbe.

## 2.2. Riešenie námietkových sporov v stavebnom konaní v ČR

Občianskoprávne námietky označuje česká právna úprava ako námietky o existencii alebo rozsahu vecných práv (§ 191 SZ ČR). Stavebný úrad ich v prvom rade posúdi podľa údajov v katastri. Ak vlastnícke právo svedčí stavebníkovi, ďalej na námietky stavebný úrad neprihliada. Ak údaje v katastri zakladajú pochybnosti o existencii alebo rozsahu vlastníckeho alebo iného vecného práva, konanie sa preruší a účastník je vyzvaný, aby námietku uplatnil na súde v určenej lehote. Ak v určenej lehote nebolo začaté súdne konanie alebo bol návrh súdom odmietnutý, stavebný úrad k námietke viac neprihliada. Postup je teda v tomto prípade opačný než v SR, uprednostňujúci autoritatívne posúdenie námietky správnym orgánom v intenciách materiálnej publicity údajov katastra. Pokiaľ by sa v konaní vyskytla námietka, ktorá je občianskoprávnej povahy, ale nejde o námietku o existencii alebo rozsahu vecných práv, postup by bol zrejme obdobný, a teda správny orgán by si o námietke urobil úsudok (Staša 2024, s. 336). Pokiaľ ide o verejnoprávne námietky, ani v tomto prípade česká právna úprava nie je výslovne orientovaná na hľadanie konsenzu a uprednostňuje rýchlejšie, pragmatickejšie riešenia v podobe prevencie. Tá spočíva najmä v jasnom vymedzení obsahu námietok tohto účastníka konania. Podľa úpravy § 190 ods. 3 SZ ČR môže obec namietat' iba v rozsahu svojej samostatnej pôsobnosti, vlastník alebo osoba s iným právom k pozemku alebo stavbe, ako aj osoba, ktorá môže byť na svojich právach dotknutá zámerom môže namietat' iba v rozsahu priameho dotknutia ich práv. Nad tento rámec je možné uplatňovať iba námietky procesného charakteru. Skúmané prvky novej právnej úpravy stavebného práva v ČR nesporne svedčia o zameraní legislatívnych zmien najmä na zrýchlenie a zefektívnenie rozhodovacej činnosti v tejto oblasti (Kočič 2024, s. 156), bez hlbšej ambície rozšíriť portfólio možností zmierlivých a konsenzuálnych riešení, resp. aspoň zachovať tie možnosti, ktoré boli súčasťou stavebnej legislatívy v českej republike po dlhé desaťročia (Hobst a Kliková 2024).

### Záver

Cieľom príspevku bolo zistiť, nakoľko nové právne úpravy v oblasti územného plánovania a výstavby v SR a ČR reflektujú snahy o integráciu konsenzuálnych mechanizmov. Komparatívna analýza obsahu oboch právnych úprav ukazuje, že oba štáty síce implementovali nástroje na riešenie konfliktov, avšak zvolili zásadne odlišné koncepčné prístupy.

Zatiaľ čo slovenská právna úprava sa javí ako konzervatívnejšia, ponechávajúc konsenzuálne prvky v rovine kvázi-mediačných procesov (pri územnom plánovaní) alebo ako procesne nekonkretizovaný pokus o zmier (pri stavebnom konaní), česká úprava pristupuje ku konfliktom systematickejšie, no zároveň pragmatickejšie a autoritatívnejšie.

Česká rekodifikácia sa nesústreďuje na vytváranie priestoru pre mediáciu *v priebehu* sporu, ale snaží sa konfliktom *predchádzať* alebo ich *transformovať*.

Na základe vykonanej komparácie a analýzy je možné potvrdiť len prvú z hypotéz, týkajúcu sa oblasti územného plánovania. Česká právna úprava je tu nepochybne „systematickejšia a podrobnejšia“. Zavedením univerzálneho a transparentného inštitútu „plánovacej zmluvy“ (§ 130 SZ ČR) poskytuje oveľa efektívnejší nástroj na riešenie transakčných konfliktov medzi investormi a samosprávou než „nekonceptné a sporadické“ nástroje slovenskej úpravy (limitované na Bratislavu a Košice).

Hypotéza týkajúca sa oblasti stavebného konania s dôrazom na riešenie občianskoprávných (susedských) námietok v stavebnom konaní sa však nepotvrdila. V tomto bode je slovenská právna úprava (§ 55 Stavebného zákona), napriek svojej procesnej nejasnosti, paradoxne *viac* orientovaná na konsenzus. Tým, že explicitne ukladá správnomu orgánu povinnosť „pokúsiť sa“ o dohodu *pred* odkazom na súd, vytvára pre konsenzuálne riešenia (vrátane mediácie) oveľa priaznivejšie prostredie. Česká úprava (§ 191 SZ ČR) je v tomto bode „systematickejšia“ v prospech autoritatívneho a pragmatického posúdenia orgánom, čím však priestor pre konsenzuálne riešenie susedského sporu v rámci konania minimalizuje.

Pokiaľ by sme chceli hodnotiť vhodnosť alebo kvalitu tej-ktorej z porovnávaných právnych úprav, podstatné bude zrejme to, aký cieľ by právna úprava tohto druhu konaní mala napĺňať. Či je to primárne rýchlosť a efektivita, alebo skôr priestor na konsenzus a nastolenie trvalejších a lepšie akceptovaných riešení. Domnievame sa, že v prípade konaní, ktorých dôsledkom je spravidla trvalá zmena faktických aj právnych pomerov v území ako následok výstavby, a tým aj časti nezvratný zásah do práv a záujmov dotknutých aktérov, je namieste uprednostniť právnu úpravu, ktorá vytvára priestor pre konsenzuálne riešenia, avšak za predpokladu jasnej, určitej a precíznej procesnej úpravy. Tejto požiadavke však nevyhovuje ani jedna z porovnávaných úprav, pokiaľ ide o stavebné konania a riešenie stavebných námietok.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

HOBST L. a A. Kliková, 2024. Výstavba bytových domů v období 1. republiky s využitím tehdy platných stavebních předpisů / Construction of residential buildings in the period of the First Republic using the building regulations in force at that time. In: M. Křížák a A. Bradáč (eds.). ExFoS 2024, sborník příspěvků. Brno: Vysoké učení technické v Brně, Ústav soudního inženýrství, s. [neuveďené]. ISBN 978-80-214-6213-7.

KOČÍ R., 2025. Na skutečně systémovou reformu veřejného stavebního práva stále jen čekáme. Správní právo, 3–4/2025, s. 155–160. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. ISSN 2788-2241 (Online).

PÍRY M., 2025. Komentár k § 22 zákona č. 200/2022 Z. z. *EPI komentár*. [online]. Dostupné na: <https://www.epi.sk/epi-komentar/Komentar-zakona-c-200-2022-Z-z.htm?fid=20800003&znenie=2025-04-17#content> [cit. 2025-11-11].

STAŠA J., 2025. Současná podoba stavebního zákona a možné směry jeho budoucí novelizace. *Správní právo*, 3–4/2025, s. 161–169. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. ISSN 2788-2241 (Online).

### **Právne predpisy**

Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní v znení neskorších predpisov

Zákon č. 25/2025 Z. z. Stavebný zákon a o zmene a doplnení niektorých zákonov (Stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

### **Kontaktná adresa**

doc. JUDr. Peter Molitoris, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnoprávných disciplín

Popradská 66, 040 01 Košice

[peter.molitoris@upjs.sk](mailto:peter.molitoris@upjs.sk)

# Využitie zmieru ako alternatívneho spôsobu riešenia sporov v priestupkovom konaní na Okresnom úrade v Košiciach<sup>1</sup>

## The application of conciliation as an alternative dispute resolution mechanism in misdemeanor proceedings at the District office in Košice

Patrik Fajak

### Abstract

*Alternative dispute resolution mechanisms are intended to facilitate faster and more efficient resolution of disputes, thereby alleviating the burden on public administration authorities. The application of alternative dispute resolution is not limited to judicial proceedings but can also be employed within administrative procedures. A notable example of alternative dispute resolution in administrative proceedings is the use of conciliation in misdemeanor cases. Conciliation is permitted exclusively in cases where an individual commits a misdemeanor by offending another person's dignity through insult or ridicule. In such instances, the district office, acting as the administrative authority, seeks to mediate a settlement between the offended party and the alleged offender. This paper analyses the application of conciliation in misdemeanor proceedings at the District Office in Košice and outlines the advantages and disadvantages of its use.*

**Key words:** *conciliation, alternative dispute resolution, administrative law, administrative offence proceedings*

### Úvod

Alternatívne riešenia sporov už zo svojej podstaty a názvu predstavujú alternatívu k bežným a zaužívaným riešeniam sporov. Ich využitím by mal rozhodovací orgán prispieť k rýchlejšiemu a administratívne menej náročnejšiemu vyriešeniu prejednávanej veci. Využitie alternatívnych riešení sporov v podmienkach Slovenskej republiky spolu s preťaženosťou správnych a súdnych orgánov rastie každým rokom. Alternatívne riešenia sporov sa najčastejšie využívajú v oblasti občianskeho, obchodného alebo rodinného práva. Výnimkou však nie je ani oblasť trestného a správneho práva, v ktorých sa využíva špecifický druh alternatívneho riešenia sporu, ktorým je zmier. Zmier nie je tak často využívaným alternatívnym spôsobom riešenia sporov ako napríklad mediácia alebo arbitráž, no má nepochybne veľmi dôležité miesto v trestnom a správnom konaní. V trestnom konaní sa zmier využíva v prípade, že sa jedná

---

<sup>1</sup> Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia úloh grantu VEGA 1/0505/23 „Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov vo verejnej správe.“

o menej závažný trestný čin – prečin a obvinený a poškodený so zmierom súhlasia. V tomto prípade prokurátor schváli zmier a zastaví trestné stíhanie, pričom sa takýto spôsob rozhodnutia považuje za dostačujúci. Zmier sa v oblasti priestupkového konania využíva výlučne pri priestupku urážky na cti, ktorý je predmetom skúmania v predloženom príspevku. Cieľom predloženého príspevku je analyzovať a predstaviť zmier v konaní o priestupkoch a vymedziť jeho výhody a nevýhody z pohľadu rýchlosti správneho konania. Prvá časť príspevku je zameraná na analýzu spomínaného inštitútu v konaní o priestupkoch, na predstavenie jeho podstaty a v neposlednom rade na vymedzenie výhod a nevýhod spojených s využívaním zmieru. Druhá časť predloženého príspevku sa venuje využívaniu zmieru ako alternatívneho riešenia sporov v konaní o priestupkoch na Okresnom úrade Košice. Zber dát prebiehal prostredníctvom rozhovorov so zamestnancami Oddelenia priestupkov na Okresnom úrade Košice. Zamestnanci odpovedali na dve jednoduché otázky, ktoré zneli: Snažíte sa vždy v prípade priestupkov urážky na cti dosiahnuť medzi urazeným na cti a obvineným z priestupku zmier? Ako často ste počas svojho pôsobenia na oddelení priestupkov dosiahli zmier medzi urazeným na cti a obvineným z priestupku? Uzákonenie možnosti využívania zmieru správnym orgánom bolo len prvým krokom, ktorý urobil zákonodarca vo vzťahu ku konaniu o priestupkoch. Druhý krok je na samotných zamestnancoch okresných úradov, ktorí by mali dbať na to, aby zmier využívali v čo najvyššej možnej miere.

## **1. Zmier v konaní o priestupkoch**

Môže sa zdať, že zmier ako alternatívny spôsob riešenia sporov je inštitút nový, patriaci do modernej doby. Zmier však na území Slovenskej republiky bol právne zakotvený už takmer pred viac ako 100 rokmi v bývalej Československej republike. Zmier („smír“) bol zakotvený už v zákone č. 108/1933 Sb. o ochrane cti, v ktorom sa vzťahoval na priestupkové konanie, ktoré sa však v spomínanej dobe riešilo ako trestné konanie o priestupku. V § 27 spomínaného zákona nachádzame ustanovenie, ktoré hovorí o tom, že trestné konanie o priestupku nie je možné v prípade, ak nedošlo k zmierovaciemu konaniu („smírčí řízení“). Nasledujúce ustanovenia spomínaného zákona podrobne upravujú celý proces zmierovacieho konania a rovnako práva a povinnosti oboch strán zmierovacieho konania, ako aj povinnosti zmierovateľa. Úpravu zmieru je možné identifikovať aj v zákone č. 89/1950 o trestnom konaní správnom, kde sa zmier („smier“) využíva v konaní o priestupku urážky na cti. V porovnaní so zákonom č. 108/1933 o ochrane cti je zmier upravený menej obsírne a zmierovateľom je miestny národný výbor a okresný národný výbor. Miestny národný výbor bol povinný predvolať urazeného na cti a obvineného z urážky na cti a pokúsiť sa ich zmieriť, v prípade, že

k zmiaru nedošlo, vec bola predložená okresnému národnému výboru. Ak k zmiaru došlo, spísala sa zápisnica o uzatvorení zmiaru, ktorú národný výbor opatril doložkou a týmto úkonom sa zmier stal vykonateľným. V súčasnosti je zmier upravený v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) a zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Na tomto mieste je však potrebné spomenúť, že na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy v minulosti, je právna úprava zmiaru v súčasnosti veľmi strohá a môže sa javiť ako nedostačujúca. V správnom poriadku je zmier zakotvený v § 48, ktorý ustanovuje možnosť využitia zmiaru medzi účastníkmi konania v prípade, že to pripúšťa povaha veci a správny orgán takýto mier schváli. Je teda na posúdení správneho orgánu či zmier schváli. V prípade, že zmier nie je v súlade s právnymi predpismi alebo odporuje všeobecnému záujmu, správny orgán zmier neschváli. Zmier schválený správnym orgánom je vykonateľný a nie je možné voči nemu podať odvolanie. V § 3 ods. 4 správneho poriadku je ustanovené, že ak to povaha veci pripúšťa, má sa vždy správny orgán pokúsiť o zmierne vybavenie prejednávanej veci. Zákon o priestupkoch ako osobitný zákon upravujúci priestupkové konanie upravuje zmier veľmi stručne. Z dikcie § 78 tohto zákona sa pri priestupku urážky na cti pokúsi okresný úrad urazeného na cti a obvineného z priestupku uzmierniť. Zmier v tomto prípade nemá povahu rozhodnutia ale v zmysle § 76 ods. 1 písm. k) správny orgán, ktorým je okresný úrad, konanie o priestupku zastaví. Jakab (2021) dodáva, že súčasná právna úprava, ktorá reguluje priestupkové konanie a priestupky samotné len vo veľmi obmedzenej miere pripúšťa využitie inštitútu zmiaru a následného zastavenia konania. Autor sa domnieva, že súčasná právna úprava zmiaru vzťahujúca sa len na priestupok urážky na cti je nedostatočná (Jakab, 2021).

Potásch (2011) však tvrdí, že zmier podľa správneho poriadku a zmier podľa zákona o priestupkoch nemajú rovnakú účinnosť aj napriek rovnakému názvu. Zmier podľa správneho poriadku je jeden zo spôsobov ukončenia správneho konania vo veciach sporových. Takýto zmier, v ktorom správny orgán uložil povinnosť na plnenie je vykonateľný, no v prípade dobrovoľného nesplnenia povinnosti má povahu exekučného titulu. V prípade zmiaru podľa zákona o priestupkoch hovorí autor len o procesnej dohode medzi účastníkmi konania o ukončení ich sporu (Potásch, 2011). Košičiarová (2020) zastáva rovnaký názor a podotýka, že aj napriek tomu, že sa v zákone o priestupkoch, konkrétne v § 78 a § 76 ods. 1 písm. k) uvádza pojem zmier, nie je tento zmier rovnaký ako ten, ktorý je obsiahnutý v § 48 správneho poriadku. Tvrdenie je podložené povinnosťou okresného úradu v prípade uzatvorenia zmiaru konanie o priestupku zastaviť, čo úplne vylučuje možnosť aplikácie právnej úpravy obsiahnutej v § 48 správneho poriadku (Košičiarová 2020). Tomaš (2021) však namieta, že „*Nemožno poprieť, že § 78 zákona o priestupkoch je vo vzťahu k §48 zákona o správnom konaní špeciálnou*

úpravou. Len z pomeru špeciality však nemožno dovodiť vylúčenie aplikácie §48 zákona o správnom konaní v konaní o priestupkoch. Pomer *lex specialis – lex generalis* nevyhnutne neznamená vylúčenie aplikácie všeobecnej úpravy pri existencii špeciálnej úpravy.“ (Tomaš, 2021, s.158).

Zmier je v priestupkovom konaní možný len v prípade priestupku urážky na cti podľa § 49 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch. Ustanovenie v § 49 ods. 1 písm. a) zákona o priestupkoch je len jedným zo spôsobov ochrany občianskeho spolunažívania, konkrétne tej časti, ktorá sa venuje cti a ľudskej dôstojnosti. Naplnenie skutkovej podstaty pri priestupku urážky na cti je skutočnosť, že došlo k ublíženiu na cti. Správny orgán však musí hľadiť aj na to, akým spôsobom došlo k naplneniu skutkovej podstaty, pretože v dnešnej dobe je možné uraziť na cti ústnym alebo písomným výrokom, vyobrazením, posunkom alebo iným spôsobom za využitia technických zariadení. Na druhej strane však nezohráva rolu či došlo k urážke na cti v súkromí alebo na verejnosti, pred danou osobou alebo niekým iným, rozhodujúcim faktorom je motív konania. Najdôležitejším faktorom teda ostáva, či sa daná osoba cíti urazená na cti a či mohol výrok byť spôsobilý danú osobu uraziť na cti alebo vydať na posmech. Správny orgán je povinný v každom prípade jednotlivo dokázať, že spôsob urážky na cti alebo spôsob vydania na posmech boli podľa všeobecnej verejnej mienky spôsobilé ublížiť na cti. Správny orgán je povinný odlišiť subjektívne pocity osoby dotknutej na cti od reálneho skutkového stavu (Spišiaková, 2020). Priestupok urážky na cti je možné spáchať nie len slovným alebo písomným výrokom ale aj iným skutkom. V skutočnosti tak platí podmienka, že výrok alebo iný skutok, ktorým obvinený z priestupku iného urazil na cti alebo vydal na posmech, je urážlivý či zosmiešňujúci a obvinený z priestupku o tejto skutočnosti vedel, pretože nik sa nemôže dopustiť urážky bez toho, aby vedel že urážku pácha. Taktiež obvinený z priestupku musel vedieť, že jeho výrokom alebo skutkom bolo inému ublížené na cti, zavinenie páchatel'a v tomto prípade zahŕňa výrok/iný skutok a rovnako aj dôsledok, ktorým je ublíženie na cti, aj keď len z nedbanlivosti. Z týchto dôvodov samotný výrok alebo iný skutok nemôže byť postačujúci na naplnenie skutkovej podstaty priestupku urážky na cti, pretože výrok alebo iný skutok môže byť na určitom mieste, v určitej situácii alebo v určitej skupine ľudí urážlivý alebo zosmiešňujúci, no na inom mieste, v inej situácii a v inej skupine ľudí vôbec nie (Červený a Šlauf, 2001).

Zmier je tak alternatívnou formou ukončenia správneho konania na základe procesnej dohody. Procesnou dohodou účastníci správneho konania vyriešia spor, ktorý bol predmetom správneho konania. Zmier v tomto prípade vyžaduje schválenie správnym orgánom, ktorý posúdi jeho súlad s legislatívou a verejným záujmom. Napriek potrebnému schváleniu zmieru

správnym orgánom, správny orgán do znenia a obsahu zmieru medzi účastníkmi konania žiadnym spôsobom nezasahuje. V prípade, že správny orgán usúdi, že zmier nie je v súlade s platnou legislatívou a/alebo s verejným záujmom, zmier neschváli a je povinný v danej veci vydať rozhodnutie (Sobihard, 2013). Ak je predmetom správneho konania konflikt medzi jeho účastníkmi, je možné aby dané správne konanie skončilo aj vo forme dohody medzi účastníkmi správneho konania. Spomínaná dohoda je v rámci správneho konania označovaná ako zmier medzi účastníkmi správneho konania a v právnej teórii je možné o zmiere hovoriť aj ako o istom druhu správnej dohody (Píry, 2022).

### **1.1 Výhody a nevýhody zmieru v konaní o priestupkoch**

Inštitút zmieru v priestupkovom konaní ma viacero výhod, no je možné identifikovať aj jeho nevýhody. Medzi výhody zmieru môžeme bezpochyby zaradiť rýchlosť a efektívnosť v priestupkovom konaní. V prípade návrhového priestupku urážky na cti je možné uzavrieť zmier a priestupkové konanie zastaviť. Zastavením priestupkového konania vo veci urážky na cti sa dosiahne efektívnosť tým, že sa urazení na cti a obvinený z priestupku uzmieria, čím odbremenia správny orgán od ďalšieho prejednávania priestupku. Rovnako ukončenie priestupkového konania zmierom je rýchlejšie ako ukončenie rozhodnutím, ktorému častokrát predchádza opakované ústne pojednávanie a predvolávanie svedkov, ktoré si môže vyžadovať časový horizont presahujúci aj jeden mesiac. Výhodou však nie je len časová, ale aj ekonomická efektívnosť, ktorá spočíva v menšom spotrebovaní materiálu (npr. papier, obálky a pod.).

Ďalšiu výhodu je možné identifikovať z pohľadu zamestnancov prejednávajúcich priestupky na okresných úradoch. V prípade, ak dosiahnu medzi urazeným na cti a obvineným z priestupku zmier, sú administratívne aj časovo odbremenení od častokrát zdĺhavého rozhodovacieho procesu. Zastavenie konania nesie určite menšiu mieru administratívnej aj časovej náročnosti ako proces rozhodovania o priestupku, ktorý obsahuje možné viacnásobné predvolanie urazeného na cti a obvineného z priestupku, možné dodatočné predvolanie svedkov a vydanie rozhodnutia, voči ktorému je možné podať odvolanie. Častokrát administratívne vyťažení a zahltení zamestnanci sa tak môžu venovať prejednávaniu iných priestupkov.

Výhody z uzatvorenia zmieru plynú aj pre urazeného na cti a obvineného z priestupku. V prípade urazeného na cti je *de facto* priznanie viny, oľutovanie skutku a vyhlásenie o zdržaní sa takéhoto konania obvineným z priestupku to, čo je častokrát jediným dôvodom podania návrhu. Rovnako v prípade uzatvorenia zmieru navrhovateľ neuhrádza trovy konania, ktoré by uhrádzal v prípade, že okresný úrad rozhodne o priestupku v prospech obvineného z priestupku. V prípade obvineného z priestupku, ktorý vinu priznal a oľutoval, je výhodou

absencia nutnosti uhradiť trovy konania a vyhnutie sa zapísaniu priestupku do Centrálnej evidencie správnych deliktov a priestupkov.

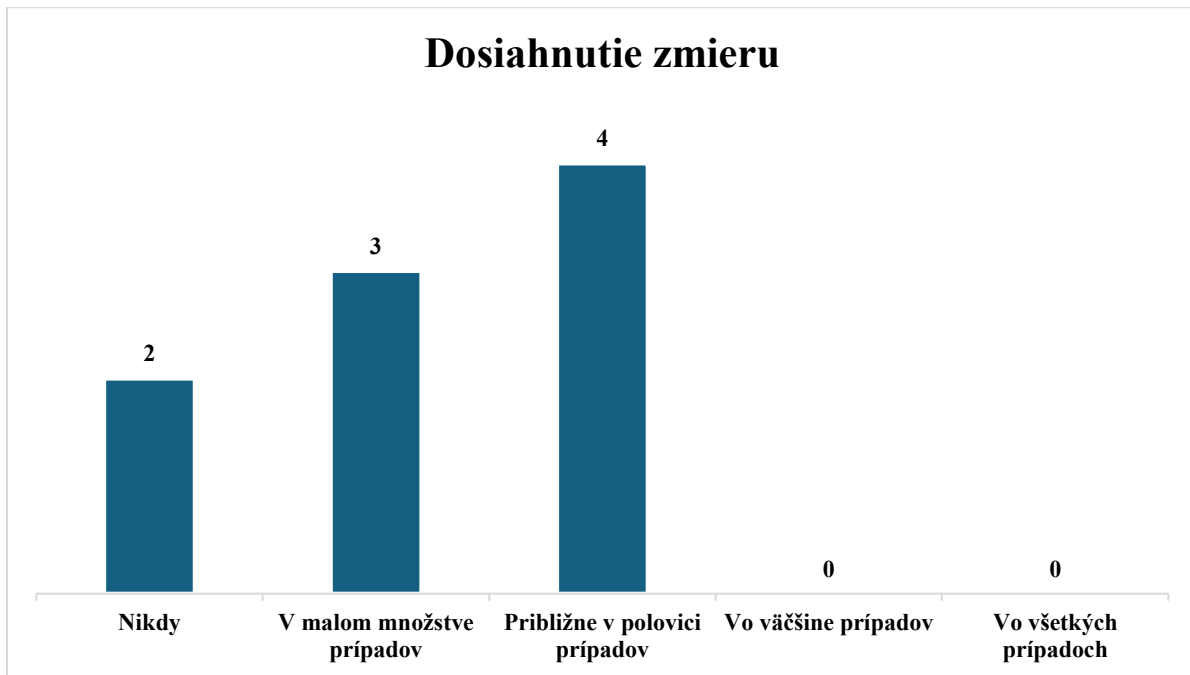
Medzi nevýhody spojené z využitím zmieru v konaní o priestupkoch je možné zaradiť jeho veľmi úzke využitie len na priestupok urážky na cti. Je možné polemizovať o jeho využití aj napríklad na priestupky proti majetku, ktoré je tiež správny orgán povinný ústne pojednávať, no v niektorých prípadoch je do dňa ústneho pojednávania škoda poškodenému zo strany obvineného uhradená a samotné ústne pojednávanie a následný rozhodovací proces sa môžu javiť ako nepotrebné. Z tohto dôvodu by bolo možné uvažovať o využití zmieru aj na priestupky proti majetku.

Nevýhodou spojenou so zmirom sa môže javiť aj nedostatočná pripravenosť úradníka na okresnom úrade uzatvoriť zmier. Zamestnanci prejednávajúci priestupky na okresných úradoch, ktorí majú vo svojej kompetencii uzatvárať zmier medzi urazeným na cti a obvineným z priestupku nemajú počas svojho pôsobenia žiadne špeciálne vzdelávanie alebo školenie, ktoré by im pomohlo efektívnejšie dosahovať zmier.

## **2. Využívanie zmieru úradníkmi Okresného úradu Košice**

V rámci zisťovania využívania zmieru v priestupkovom konaní na Okresnom úrade Košice tvorilo výskumnú vzorku deväť úradníkov na oddelení priestupkov, ktorí pracujú na spomínanom oddelení minimálne jeden rok. Výskumná vzorka je tak totožná s celou populáciou. Kritérium jedného roka bolo stanovené z dôvodu, že nie každý úradník na oddelení priestupkov vo svojich začiatkoch rieši priestupky podľa § 49 ods.1 písm. a) priestupkového zákona, keďže dočasná štátna služba trvá v rozmedzí 3 až 6 mesiacov. V tomto prípade sme sa chceli vyhnúť situácií, v ktorej by úradník zamestnaný len niekoľko mesiacov neriešil priestupok urážky na cti, prípadne by riešil len minimálne množstvo takýchto priestupkov, na základe ktorého by získané dáta skresľovali výslednú hodnotu výskumu. Všetkým deviatim úradníkom, ktorí splnili stanovené kritériá boli položené dve jednoduché otázky. Prvá otázka znela: *Snažíte sa vždy v prípade priestupkov urážky na cti dosiahnuť medzi urazeným na cti a obvineným z priestupku zmier?* Na túto otázku všetkých deväť opýtaných odpovedalo pozitívne, teda vždy sa pri priestupkoch urážky na cti snažia o dosiahnutie zmieru. Druhá otázka znela: *Ako často ste počas svojho pôsobenia na oddelení priestupkov dosiahli zmier medzi urazeným na cti a obvineným z priestupku ?* Pri tejto otázke bola opýtaným ponúknutá škála odpovedí 1-5, pričom 1 = nikdy, 2 = v malom množstve prípadov, 3 = približne v polovici prípadov, 4 = vo väčšine prípadov a 5 = vo všetkých prípadoch. Nasledujúci Graf 1 zobrazuje odpovede opýtaných na druhú otázku.

**Graf 1 Dosiachnutie zmieru**



Zdroj: Vlastné spracovanie.

Z Grafu 1 je zrejmé, že dvom opýtaným sa nepodarilo zmier uzatvoriť ani v jednom z riešených prípadov. Trom opýtaným sa podarilo dosiahnuť zmier v malom množstve prípadov a štyrom opýtaným sa podarilo uzavrieť zmier približne v polovici riešených prípadov. Ani jednému z opýtaných sa nepodarilo uzatvoriť zmier vo väčšine prípadov alebo vo všetkých prípadoch.

Výsledky výskumu nie sú prekvapivé ale očakávané, pretože v praxi dochádza k viacerým prípadom, kedy účastníci konania zmier uzavrieť nechcú. Jednou zo situácií, ktorá nastáva pomerne často je napríklad tá, pri ktorej účastníci priestupkového konania vedú voči sebe aj konanie pred súdom a samotné rozhodnutie o priestupku urážky na cti chcú použiť len ako dôkaz na súdnom konaní. Najčastejším prípadom neochoty uzavrieť zmier sú dlhotrvajúce susedské spory, ktoré vyústili až do podania návrhu na prejednanie priestupku urážky na cti. Veľmi častá je aj situácia, kedy obvinený z priestupku je ochotný uzatvoriť zmier, navrhovateľovi sa ospravedlní a svoj výrok oľutuje, no navrhovateľ trvá na urážke na cti. Nemenej častá je aj situácia, že navrhovateľ je ochotný po ospravedlnení sa zo strany obvineného z priestupku zmier uzavrieť, no obvinený z priestupku na svojom výroku trvá a nemieni sa ospravedlniť. Ojedinelým nie je ani prípad, kedy počas pojednávania návrhu priestupku urážky na cti dôjde zo strany navrhovateľa k takému výroku, ktorý obvineného z priestupku urazí na cti, načo obvinený z priestupku priamo na pojednávaní oznámi správnomu orgánu, že po pojednávaní podá aj on návrh na prejednanie priestupku urážky na cti.

## **Záver**

Alternatívne spôsoby riešenia sporov majú svoje nezastupiteľné miesto aj v správnom konaní a špecificky v konaní o priestupkoch. Priestupok podľa § 49 ods. 1 písm. a) priestupkového zákona, ktorý spočíva v urážke na cti je jedným z najtypickejších prípadov, v ktorých je možné využitie alternatívneho spôsobu riešenia sporov – zmieru. Ako už bolo vyššie spomenuté zmier predstavuje dohodu medzi účastníkmi konania o priestupku, o ktorú je sa správny orgán povinný pokúsiť. Aj napriek tomu, že sa odborníci nevedia zhodnúť, či je možné zmier v priestupkovom konaní využiť aj na iné priestupky ako je priestupok urážky na cti, v praxi sa zmier využíva výlučne pri priestupku urážky na cti. Zmier je tak možné považovať za veľmi efektívny a hospodárny spôsob riešenia priestupku urážky na cti, pretože šetrí čas nie len správnomu orgánu a jeho zamestnancom, ale aj účastníkom konania. Jeho využitie je tak prospešné pre na jednej strane správny orgán, ale aj na druhej strane pre účastníkov konania, ktorým jeho využitím odpadá povinnosť náhrady trov konania. Aj napriek tomu, že zákon o priestupkoch ukladá správnomu orgánu povinnosť pokúsiť sa o uzatvorenie zmieru, nie je pravidlom, že sa zmier uzavrieť podarí. Z výskumu na Okresnom úrade Košice jasne vyplýva, že jeho zamestnanci na priestupkovom oddelení dokázali uzatvoriť zmier najčastejšie len približne v polovici prípadov. Tento stav je možné pripísať osobnostiam účastníkov konania a ich pohnútkam, no bezpochyby aj absencií školenia zamestnancov priestupkového oddelenia v danej oblasti. Záverom je možné súhlasiť s Jakabom (2021), že právna úprava zmieru v priestupkovom konaní vzťahujúca sa len na priestupok urážky na cti sa môže javiť ako nepostačujúca a je možné uvažovať nad zmenou v legislatíve, ktorá by umožnila využitie zmieru aj v prípade iných priestupkov.

## **Zoznam bibliografických odkazov**

ČERVENÝ, Z. a ŠLAUF, V. 2001. Přestupkové právo. Komentář k zákonu o přestupcích včetně textu souvisejících předpisů. 7. aktualizované vydání. Praha: Linde. ISBN 978-80-7201-263-3.

JAKAB, R. 2021. Priestupkové právo – ako ďalej ? In: ROMŽA, S. a kol. 2021. V. Košické dni trestného práva. Privatizácia trestného práva – ako ďalej? Košice: UPJŠ v Košiciach, s. 157-169. ISBN 978-80-574-0046-2.

KOŠIČIAROVÁ, S. 2020. Zákon o priestupkoch. Podrobný komentár s judikatúrou. Praha: Leges s. r. o.. ISBN 978-80-7502-465-7.

PÍRY, M. 2022. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Veľký komentár. Žilina: Eurokódex. ISBN 978-80-8155-111-6.

POTÁŠCH, P. a kol. 2011. Vybrané správne procesy. Teoretické a praktické aspekty. 2. vydanie. Bratislava: EUROKODEX. ISBN 978-80-89447-38-1.

SOBIHARD, J. 2013. Správny poriadok. Komentár. Bratislava: IURA EDITION spol. s r. o.. ISBN 978-80-8078-600-7.

SPIŠIAKOVÁ, H. 2020. Zákon o priestupkoch. Komentár. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o.. ISBN 978-80-571-0219-9.

TOMAŠ, L. 2021. Restoratívne prvky v správnom trestaní. In: Právny obzor, roč. 104, 2021, č. 2, s. 155-169. ISSN 2729-9228.

Zákon č. 108/1933 Sb. o ochrane čti.

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

Zákon č. 89/1950 o trestnom konaní správnom.

### **Kontaktná adresa**

Mgr. Patrik Fajak, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Popradská 66, 040 11 Košice

patrik.fajak@upjs.sk

# Mediácia a práva pacientov v Maďarsku

## Mediation and patients' rights in Hungary

Júlia Kovács Téglási

### Abstract

*The study examines the role of health-care mediation in enforcing patients' rights within Hungary's constitutional framework of the right to health. It argues that mediation does not replace court proceedings but complements them as a faster, more flexible and less adversarial form of dispute resolution, strengthening the practical effectiveness of legal protection. The paper outlines the main legal foundations (the Fundamental Law, the Health Care Act, and sector-specific mediation rules). It situates mediation among other patient rights tools, such as patient advocates, the ombudsman, ethics committees, and complaint procedures. It analyses mediators' status, qualifications and numbers, as well as the course of proceedings, including the involvement of liability insurers, time limits and costs. The study concludes that, although the regulatory framework is clear and detailed, the real effectiveness of health-care mediation depends on insurers' cooperation and the parties' willingness to engage.*

**Key words:** *right to health, health-care mediation; patients' rights; alternative dispute resolution; Hungary*

### Úvod

Cieľom tejto štúdie je preskúmať, ako alternatívne mechanizmy riešenia sporov - najmä mediácia v zdravotníctve - zapadajú do rámca práva na zdravie, ktoré garantuje Základný zákon Maďarska z roku 2011, a ako sa tieto mechanizmy viažu na právo na právnu ochranu a právo na opravný prostriedok. Štúdia v tomto kontexte analyzuje postavenie dotknutých inštitútov (predovšetkým mediácie) v systéme právnych prostriedkov nápravy a ich úlohu pri efektívnom uplatňovaní práv pacientov. Následne budú predstavené nástroje právnej ochrany, ktoré riešia konflikty vo vzťahu medzi lekárom a pacientom. Patria medzi ne okrem iného medičná rada, inštitúcia zástupcu práv pacientov a možnosť pacientov podávať sťažnosti priamo. Keďže tieto postupy možno interpretovať predovšetkým v rámci verejného zdravotníctva, zameriam sa v tomto príspevku hlavne na skúmanie tohto sektora.

### 1. Ústavné základy mediácie v systéme zdravotnej starostlivosti v Základného zákona Maďarska

Právo na zdravie je zakotvené v článku XX Základného zákona Maďarska nasledujúcim spôsobom: každý má právo na telesné a duševné zdravie, ktoré štát podporuje prostredníctvom verejnej politiky a inštitucionálnych prostriedkov (s osobitným dôrazom na fungovanie systému zdravotnej starostlivosti, prevenciu, ochranu životného prostredia a

bezpečnosť pri práci). Toto ustanovenie má dvojaký význam: na jednej strane je podmienené požiadavkou právneho štátu, aby bola starostlivosť zabezpečená a dostupná, a na druhej strane je povinnosťou štátu vytvoriť organizačné podmienky na praktické uplatňovanie tohto práva. Zároveň je právo na právnu ochranu a obrátenie sa na súd ústavne chránené v článku XXVIII Základného zákona (právo na spravodlivý proces, a právnu ochranu) a v článku XXIV (spravodlivé správne konanie a právna ochrana) v správnych veciach. V prípade ujmy musí existovať spôsob, ako ju napraviť, ktorý musí byť spravodlivý, transparentný a účinný.

Alternatívne riešenie sporov (najmä mediácia v oblasti zdravia) nie je v tomto rámci „alternatívou“ k súdnej náprave, ale skôr len doplnkovým nástrojom. Z troch dôvodov je v súlade so Základným zákonom:

a) Efektívnosť a dostupnosť - ponúka rýchle, nákladovo efektívne a empatické riešenie zdĺhavých súdnych sporov, čím posilňuje praktické vykonávanie cieľov ochrany zdravia stanovených v článku XX.

b) Poskytuje záruky spravodlivosti - mediácia je dobrovoľný postup, ktorý zabezpečuje rovnaké zaobchádzanie a spravodlivé vypočutie v súlade s požiadavkami spravodlivého postupu stanovenými v článku XXVIII.

c) Zachovanie možnosti súdnej cesty - ADR nebráni stranám v tom, aby sa domáhali súdnej nápravy; ak sa nedosiahne dohoda alebo nie je splnená, súdne vymáhanie (napríklad doložka vykonateľnosti a začatie súdneho konania) zostáva otvorené, čím sa rešpektuje záruka nápravy podľa článku XXVIII.

## **2. Sociálne požiadavky na riešenie sporov v oblasti zdravotnej starostlivosti.**

Konania vo veciach náhrady škody v oblasti zdravotnej starostlivosti zvýšili ekonomickú záťaž poskytovateľov zdravotnej starostlivosti, ako aj pracovnú záťaž súdov, ktoré rozhodujú o týchto nárokoch. Legitímne preto vznikla otázka, aké zmeny by bolo možné zaviesť, aby sa zabezpečili účinnejšie formy riešenia sporov, než aké poskytuje súdne konanie, ponúkli sa lacnejšie riešenia a určitým spôsobom, aby obmedzili zodpovednosť poskytovateľov zdravotnej starostlivosti.

Postupne sa rozšírili sa tri typy alternatívnych riešení sporov, a to:

- mimosúdne riešenie sporov na základe poistenia bez posudzovania zavinenia,
- arbitráž špecializovaná na spory v oblasti zdravotnej starostlivosti a napokon
- mediácia.

Prvá možnosť mimosúdneho riešenia sporov sa rozšírila hlavne v škandinávskych krajinách a na Novom Zélande. V Nemecku a USA zatiaľ ešte prebieha akademická a odborná diskusia o prijatí tohto modelu.

Arbitráž je preventívny postup, ktorým sa predchádza súdnym sporom a ktorý je podľa znenia zákona vhodný vtedy, ak je aspoň jedna zo strán osobou vykonávajúcou odbornú hospodársku činnosť a právny spor súvisí s touto činnosťou. Strany môžu slobodne rozhodovať o predmete konania, ak ho stanovili v arbitrážnej zmluve. V Spojených štátoch a v Nemecku boli zriadené arbitrážne sudy špecializujúce sa na zdravotnú starostlivosť.

Najbežnejšou formou alternatívneho riešenia sporov je mediácia. Ide o metódu riešenia konfliktov, pri ktorej nestranná osoba so skúsenosťami (mediátor) pôsobí ako sprostredkovateľ medzi stranami v konflikte a pomáha im nájsť vzájomne prijateľné riešenia.

Maďarský zákon o zdravotnej starostlivosti si z hore uvedených možností vybral mediáciu a stanovil, že podrobné pravidlá musia byť upravené v samostatnom zákone. Týmto samostatným zákonom je zákon CXVI. z roku 2000 o mediácii v oblasti zdravotnej starostlivosti, prvý z rôznych sektorových predpisov o mediácii. Právne spory medzi poskytovateľmi zdravotnej starostlivosti a pacientmi však nespĺnili pôvodné očakávania, a to predovšetkým kvôli protichodným záujmom poskytovateľov zdravotnej starostlivosti a poisťovní zodpovednosti. Vzhľadom na náklady konania (a pravidlá týkajúce sa znášania nákladov) bolo začatých len veľmi málo konaní a takmer žiadne z nich neskončilo úspešnou mediáciou.

### **3. Nástroje na riešenie sporov v zdravotníctve**

Nezávislý mediátor pomáha stranám dosiahnuť dohodu v sporoch v oblasti zdravotníctva. Neplatí tu všeobecný zákon o mediácii, ale konkrétny rámec pre zdravotníctvo, lebo § 34 zákona o zdravotnej starostlivosti vytvára základ pre mimosúdne urovanie. Podrobný postup je stanovený už v spomínanom zákone CXVI z roku 2000.

Žiadosť sa podáva na MISZK (Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara, Maďarská komora súdnych znalcov). Po uplynutí dvakrát 15-dňovej lehoty na schválenie oboma stranami sa stanoví termín a prvé stretnutie sa zvyčajne koná do 30 dní. Poisťovňa musí byť taktiež pozvaná a má právo vyjadriť sa; dohoda je platná (aj čiastočne) len vtedy, ak ju poisťovňa uzná. V prípade nedodržania podmienok môže byť zmluva vynútená súdnym rozhodnutím, pričom rýchlosť je zásadná: do štyroch mesiacov od prvého stretnutia sa buď dosiahne dohoda, alebo sa konanie ukončí.

Toto konanie prebieha pred komorou, ako nezávislým orgánom a kľúčový je spotrebiteľský charakter služby. Výhodou je, že ide o oficiálne a zároveň flexibilné konanie, ktoré často vedie k rýchlej dohode; nevýhodou je, že spravidla nie je záväzné.

Ak existuje podozrenie na porušenie základných práv, obrátenie sa na parlamentného komisára pre základné práva (teda na ombudsmana) je dobrý spôsob, ako odhaliť chyby na úrovni celého systému, resp. systémové chyby. Ombudsman prirodzene „nesúdi“, ale preskúma a vyšetroje, nevydáva však nezáväzné odporúčania.

V Maďarsku existujú aj nemocničné etické fóra, ktoré poskytujú usmernenia v etických otázkach. Ich silnou stránkou sú profesionálne hodnoty a rýchla reakcia; avšak aj ich rozhodnutia sú len odporúčaniami bez priamej donucovacej sily. Príslušné kapitoly zákona o zdravotnej starostlivosti obsahujú pravidlá upravujúce etické postupy.

Ak sa strany môžu dohodnúť priamo - napríklad vo forme odškodnenia, ospravedlnenia, čiastočnej platby atď. - tak mimosúdne vyrovnanie je najrýchlejšia a najspoľahlivejšia cesta. Neexistuje tu však žiadna zabudovaná záruka spravodlivosti. Odporúča sa uzavrieť dohodu vo forme, ktorú je možné v prípade potreby vynútiť (napr. s „pomocou“ súdu alebo notára).

Porovnaním vyššie uvedených možností možno konštatovať, že mediácia v zdravotnej starostlivosti je ideálne riešenie vtedy, ak je cieľom obnoviť vzťah a dosiahnuť rýchlu inštitucionálnu dohodu. Prvé stretnutie totiž trvá približne 30 dní, maximálne trvanie konania sú štyri mesiace a dohoda sa môže uzavrieť s určitými podmienkami.

Zmierovacie konanie je flexibilný nástroj v sporoch spotrebiteľov a poskytovateľov služieb v súkromnej zdravotnej starostlivosti, ale vo všeobecnosti nie je záväzné. Postup ombudsmana zabezpečuje silnú publicitu, ale jeho odporúčania nie sú záväzné. Etické fóra poskytujú rýchle riešenia v podobe odporúčaní v súlade s profesionálnymi štandardmi bez priameho presadzovania. Výsledky porovnania nájdete v nasledujúcej tabuľke:

Tabuľka 1: Porovnanie nástrojov riešenia sporov v oblasti zdravotnej starostlivosti

Metóda	Popis	Výhody	Nevýhody
<b>Mediácia (zdravotnícke mediálne konanie)</b>	Nezávislý mediátor pomáha stranám dosiahnuť dohodu v zdravotníckom spore.	Rýchla, dôverná; prvé zasadnutie do 30 dní; najviac 4 mesiace na uzavretie dohody.	Bez záväzného rozhodnutia; voči poisťovni je dohoda účinná len po jej akceptovaní.
<b>Zmierovacia komisia (spotrebiteľské ADR)</b>	Konanie pred komorou/nezávislou komisiou v spotrebiteľskom spore (napr. súkromné zdravotníctvo).	Oficiálne, no flexibilné; často vedie k rýchlej dohode.	Bez automatickej vykonateľnosti; rozhodnutia sú spravidla nezáväzná.
<b>Ombudsmanská kontrola</b>	Pacient sa môže obrátiť na komisára pre základné práva so sťažnosťou na porušenie práv.	Verejný dohľad; správy identifikujú systémové problémy.	Odporúčania nie sú právne záväzná.
<b>Etické komisie</b>	Nemocničné fóra pre etické otázky.	Dôraz na odborné štandardy; rýchle, nesúdne fórum.	Poradný charakter; bez priamej vynútiteľnosti.
<b>Mimosúdna dohoda (priama dohoda)</b>	Priama dohoda medzi pacientom a poskytovateľom mimo súdu.	Rýchla, dôverná; flexibilný obsah.	Bez vstavaných garancií férovosti; vynútiteľnosť si môže vyžadovať ďalší právny úkon.

#### 4. Postup mediácie v oblasti zdravotnej starostlivosti

Právny základ pre mediáciu v oblasti zdravotnej starostlivosti tvoria nasledovné právne normy:

- zákon CLIV. z roku 1997 o zdravotnej starostlivosti
- zákon CXVI. z roku 2000 o mediácii v oblasti zdravotnej starostlivosti
- spoločná vyhláška ministerstva zdravotníctva a spravodlivosti 4/2001. (II. 20.) EüM-

IM o osobitných otázkach týkajúcich sa mediácie v oblasti zdravotnej starostlivosti

Zákon o zdravotnej starostlivosti z roku 1997, v podstate upravuje presadzovanie práv pacientov. Tento zákon poskytuje viacero možností osobám, ktoré mohli utrpieť porušenie svojich práv ako pacienti, aby mohli podať sťažnosť alebo aby požiadali o nejakú formu právneho prostriedku nápravy. Medzi tieto patrí systém vyšetovania sťažností pacientov, inštitúcia zástupcu práv pacientov, ktorý pomáha pacientom uplatňovať ich práva, a aj Sprostredkovateľská rada ktorý je akýmsi alternatívnym fórom na riešenie sporov.

Článok 34. zákona z roku 1997 osobitne upravuje práve sprostredkovateľskú radu. V jeho zmysle, ak vznikne právny spor medzi pacientom a poskytovateľom zdravotnej starostlivosti, tak obe strany môžu spoločne iniciovať mimosúdne urovanie prostredníctvom sprostredkovania.

Samostatný zákon číslo CXVI. z roku 2000 o mediácii v oblasti zdravotníctva, obsahuje podrobné pravidlá postupu mediácie. Tento zákon stanovuje presný postup iniciovania a konania, ako aj zloženie mediačnej rady a spôsob, akým sa takáto konzultácia môže uskutočniť.

Najdôležitejším princípom zákona je, že všetky strany zapojené do právneho sporu sa dobrovoľne rozhodnú pre mediáciu, ktorá je založená na dôvere a povinnom zachovaní dôvernosti. Tento postup je teda metódou riešenia sporov, pri ktorej nie sú žiadni porazení, ale teoreticky obe strany vyhrávajú a dohoda odráža ich vzájomnú spokojnosť.

## **5. Účel, predmet a postup mediácie v oblasti zdravotnej starostlivosti**

Mediácia v oblasti zdravotnej starostlivosti umožňuje stranám rýchlo, efektívne a mimosúdne vyriešiť ich právny spor. To je obzvlášť dôležité v sporoch v oblasti zdravotnej starostlivosti, kde môže byť obnovenie dôvery a komunikácie mimoriadne dôležité.

Tento postup môže iniciovať samotný pacient alebo, ak pacient zomrel, tak jeho príbuzní alebo dedičia. Na druhej strane, poskytovateľ zdravotnej starostlivosti môže tiež navrhnúť začatie medičného konania. Žiadosť musí byť vo všetkých prípadoch podaná Maďarskej komore súdnych znalcov. Je dôležité poznamenať, že konanie môže byť začaté len vtedy, ak o to spoločne požiadajú obe strany, t. j. ak s tým druhá strana súhlasí. Komora preto najskôr zašle žiadosť druhej strane, ktorá má 15 dní na to, aby sa vyjadrila, či súhlasí s účasťou na mediácii.

Ak obe strany vyjadria súhlas a uhradia všeobecné procesné náklady, komora ich pozve na stretnutie, aby sa dohodli na zložení medičnej rady.

Členovia rady sú menovaní zo zoznamu mediátorov, ktorý vedie komora. Rada sa skladá minimálne z dvoch členov: jeden má právnické vzdelanie a druhý má vysokoškolské vzdelanie v inej oblasti, napríklad v zdravotníctve alebo v inej relevantnej oblasti. Ak sa strany nedokážu dohodnúť, osoby navrhnuté oboma stranami sa automaticky stávajú členmi rady.

Strany sa môžu tiež rozhodnúť, že konanie bude viesť individuálny mediátor namiesto rady zloženej z viacerých členov. Táto zjednodušená forma konania môže byť flexibilnejšia hlavne v prípadoch menších sporov.

Po vymenovaní mediátora nadobudnú platnosť osobitné pravidlá týkajúce sa konfliktu záujmov: komora oznámi vymenovaného mediátora do ôsmich dní a mediátor musí takisto do ôsmich dní vyhlásiť, či vymenovanie prijíma a či na jeho strane neexistuje konflikt záujmov.

## **6. Právne postavenie mediátorov**

Každý, kto požiada o zápis do registra mediátorov vedeného Maďarskou komorou súdnych znalcov a spĺňa zákonné požiadavky, sa môže stať mediátorom v oblasti zdravotníctva. Kľúčovou požiadavkou je vysokoškolské vzdelanie, zvyčajne v oblasti práva, medicíny alebo inej oblasti súvisiacej so zdravotníctvom, vrátane sociológie alebo klinickej psychológie. Okrem toho sa vyžaduje najmenej osem rokov odbornej praxe, ako aj absolvovanie mediátorského výcviku stanoveného zákonom a splnenie osobitných požiadaviek na spôsobilosť pre mediáciu.

Existujú aj formálne a osobnostné požiadavky: prijať možno len osoby s právnou spôsobilosťou a bezúhonným trestným registrom, ktoré zároveň nie sú podrobené profesijnému zákazu. Vylúčení sú aj sudcovia, prokurátori a osoby zamestnané vo verejnej službe. Tieto osoby prinajmenšom nemôžu byť zaradené do registra, pokiaľ trvá ich pracovný pomer. Každý, kto následne prestane spĺňať podmienky, musí byť z registra vyškrtnutý. Akákoľvek zmena ovplyvňujúca spôsobilosť, musí byť oznámená komore v stanovenej lehote (zvyčajne 30 dní).

Podľa systému súdneho registra Ministerstva spravodlivosti je v Maďarsku v súčasnosti registrovaných 2 114 mediátorov, z ktorých 1 814 sú fyzické osoby a 300 sú právnické osoby. V rámci týchto čísiel oblasť mediácie v zdravotníctve zahŕňa 51 registrovaných mediátorov (46 fyzických osôb a 5 právnických osôb). Mediátori v zdravotníctve tvoria teda 2,41 % z celkového počtu mediátorov (51/2 114); mediátori v zdravotníctve z radov fyzických osôb predstavujú 2,54 % zo všetkých mediátorov z radov fyzických osôb (46/1 814), zatiaľ čo mediátori v zdravotníctve z radov právnických osôb tvoria 1,67 % zo všetkých mediátorov z radov právnických osôb (5/300). Vnútorne zloženie segmentu zdravotníctva teda vykazuje 90,2 % fyzických osôb a 9,8 % právnických osôb.

## **7. Proces mediácie**

Po začatí mediácie poskytovateľ služieb upovedomí svoju poisťovňu zodpovednosti a informuje komoru o názve a sídle tejto poisťovne. Poisťovňa bude pozvaná na zasadnutia rady a bude mať právo vyjadriť sa; poskytovateľ zdravotníckych služieb však môže vyhlásiť, že žiada, aby bola poisťovňa z konania vynechaná.

Postup je výslovne rýchly: akonáhle sa strany dohodnú na mediátorovi (mediátoroch) a komora ich vymenuje, zasadnutie sa musí naplánovať najneskôr do 30 dní od dohody a strany sú výslovne pozvané, aby sa konania zúčastnili osobne.

Zastupovanie je flexibilné: strany môžu zastupovať dospelé osoby s právnou spôsobilosťou, združenia alebo nadácie alebo ich zákonní zástupcovia (advokáti alebo právni poradcovia komory). Na strane pacienta môže konať len spoločenská organizácia, ktorá má vo svojom zakladajúcom dokumente uvedenú ochranu práv pacientov, ľudských práv alebo inú činnosť v prospech pacientov; poskytovateľ a služieb môže zastupovať aj zájmová skupina.

Od 1. júla 2025 je možné zasadnutia organizovať aj online. Ak prebieha súdne konanie na rovnakom právnom základe, strany sú povinné požiadať o odročenie konania do 8 dní od podania svojho prvého vyhlásenia; v prípade, že tak neurobia, mediácia musí byť ukončená.

Pokiaľ ide o náklady konania, je potrebné poznamenať, že proces menovania a konzultácií sa začína po zaplatení všeobecných procesných nákladov komore a podrobnosti implementácie sú uvedené v nariadení 4/2001. (II. 20.) EüM-IM. Všeobecné procesné náklady tvorí 16 000 forintov (HUF), odmena mediátora je 5 000 forintov za hodinu (5000 HUF/hodina/mediátor) (minimálne) a požiadavky na odbornú prípravu (25 hodín základnej odbornej prípravy + 25 hodín ďalšieho vzdelávania každých 5 rokov).

## **8. Zhrnutie**

Maďarský rámec pre mediáciu v oblasti zdravotnej starostlivosti je jasný a podrobne regulovaný. Jeho skutočná efektivita, prípadne účinnosť však závisí od troch dôležitých faktorov: od konzistentného zapojenia poisťovní zodpovednosti, od realistických nákladov, ako aj časových rámcov a spolupráce medzi stranami. Táto logika sa konzistentne uplatňuje v celom konaní, prípadne systéme, a to od vymenovania mediátorov až po vynútiteľnosť dohôd. Nakoniec, súdne konanie zostáva konečnou zárukou uplatnenia práv, ale včasná aktivácia nástrojov ADR môže priniesť hmatateľné úspory nákladov a času a dokonca aj zisky v podobe dôvery v systém zdravotnej starostlivosti.

## **Bibliografia**

### **1. Primárne zdroje**

Alaptörvény (Základný zákon Maďarska).

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) - (Občiansky zákonník)

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Zákon CLIV. z roku 1997 o zdravotnej starostlivosti).

2000. évi CXVI. törvény az egészségügyi közvetítói eljárásról (Zákon CXVI. z roku 2000 o mediácii v oblasti zdravotnej starostlivosti).

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Zákon č. CXI. 2011 o komisárovi pre základné práva).

4/2001. (II. 20.) EüM-IM rendelet az egészségügyi közvetítói eljárás egyes kérdéseiről (Spoločná vyhláška 4/2001. (II. 20.) EüM-IM o osobitných otázkach týkajúcich sa mediácie v oblasti zdravotnej starostlivosti).

Magyar Igazságügyi Szakértői Kamara (Maďarská komora súdnych znalcov): metodické pokyny a zoznam mediátorov.

Ministerstvo spravodlivosti - Systémy súdnych registrov.  
<https://inyr.im.gov.hu/mediators/specialization-search>

## **2. Zoznam použitej literatúry**

Badó, K. and Téglási, A. (2023) A testi és lelki egészséghez való jog alkotmánybíróvági gyakorlata az Alaptörvény tükrében. In Szalma, J. (ed.) A Magyar Tudomány Napja a Délvidéken 2021: Jog, erkölcs, jogállamiság és társadalom. Vajdasági Magyar Tudományos Társaság, pp. 75–97.

Decastello, A. (2008) A közvetítói eljárás az egészségügyben. Doktori értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.

Decastello, A. (2010) Mediáció az egészségügyben: Konfliktusok – betegjogok – megoldások. HVG-ORAC.

Gombos, K., Herczeg, R., Erőss, B., Kovács, S.Z., Uzzoli, A., Nagy, T., Kiss, S., Szakács, Z., Imrei, M., Szentesi, A., Nagy, A., Fábán, A., Hegyi, P. and Gyenesei, A. (2021) Translating scientific knowledge to government decision makers has crucial importance in the management of the COVID-19 pandemic. *Population Health Management*, 24(1), pp. 35–45. doi:10.1089/pop.2020.0159.

Németh, Z. (2022) A mediáció alkotmányos alapjai a magyar alaptörvényben. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 40(2), pp. 163–173. <https://doi.org/10.32978/sjp.2022.018>

Takács, A. (2013) Az alapvető jogok országgyűlési biztosa és a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság. In Patyi, A. and Téglási, A. (eds) *Államtan és a magyar állam szervezete*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, pp. 221–238.

Zakariás, K. (2023) Az egészséghez való jog. In Jakab, A., Könczöl, M., Menyhárd, A. and Sulyok, G. (eds) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*, pp. 1–15. ORAC Kiadó Kft.; Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete. Available at: <https://real.mtak.hu/163238/>

Zakariás, K. (2023) Betegjogok. In Jakab, A., Könczöl, M., Menyhárd, A. and Sulyok, G. (eds) *Internetes Jogtudományi Enciklopédia*. ORAC Kiadó Kft.; Eötvös Loránd Kutatási Hálózat Társadalomtudományi Kutatóközpont Jogtudományi Intézete. Available at: <https://real.mtak.hu/163237/>

### **Kontaktná adresa**

Dr. Téglásiné dr. Kovács Júlia PhD, Llm  
Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
H-1082 Budapest, Üllői út 82, Magyarország  
[teglasine.kovacs.julia@uni-nke.hu](mailto:teglasine.kovacs.julia@uni-nke.hu)

# Ways of resolving conflicts in public primary schools in Poland<sup>1</sup>

Sławomir Śliwa

## Abstract

*This article concerns research on conflicts in schools. The aim of the research was to diagnose the conditions for conflicts in schools and to develop practical recommendations for teaching staff and supervisory authorities on the organization of good practices in the field of conflict management in schools.*

*The research questions were as follows:*

- 1. What are the causes of conflicts in schools?*
- 2. Are there any correlations between conflict resolution styles and methods and other variables?*

*The study used a proprietary research tool, a test.*

*The research was conducted in the Opole Province. The sample was selected at random. Out of more than 100 primary schools belonging to the Model Training Schools in the Opole Province and schools supported by the Academy of Applied Sciences – University of Management and Administration in Opole, 25 schools were randomly selected. Two schools did not participate in the study, so two additional schools were randomly selected.*

*The research group consisted of 629 teachers (570 women and 59 men) from the randomly selected schools.*

*The research was analyzed using the STATISTICA program. The results presented in this article refer only to the relationships between variables that were statistically significant.*

*The results of the study showed the most common types of conflicts at school, the categories of conflicts that occur among teachers, and the styles and methods of conflict resolution preferred by the teachers surveyed.*

**Keywords:** *conflicts, school, competences, teachers, cooperation with parents*

## Introduction

Conflicts are an inherent and common element of everyday human interactions, forming part of the structure of interpersonal relationships that we build in various areas of social life – in professional, educational, and family contexts. It is impossible to imagine a social reality devoid of tensions, misunderstandings, or differences of interest, which naturally arise where different people coexist, representing different value systems, goals, expectations, and life experiences. In the course of everyday life, every person, regardless of their social role, experiences situations that can lead to conflict, both in formal and informal relationships.

The phenomenon of conflict is particularly evident in spaces of collective functioning, such as workplaces, educational institutions—including schools and universities—or family environments, where a multitude of social roles, generational differences, and diverse expectations lead to a clash of different points of view. These places are arenas for potential

---

<sup>1</sup> The research described in this article is an excerpt from a broader study described in the publication Śliwa, S. (2023). *Kompetencje nauczycieli w zakresie rozwiązywania konfliktów w szkole. Stare problemy – nowe ujęcie*. Opole: Sindruk.

disputes which, if not properly identified and resolved, can result in increased tensions and a deterioration in the quality of interpersonal relationships. At the same time, each of these spaces also offers the possibility of constructively overcoming conflict situations, provided that its participants are equipped with adequate interpersonal and communication skills.

The underlying causes of conflicts are extremely diverse and can be objective or subjective, rational or emotional, resulting from real conflicts of interest or from perceptual errors. Sources of tension may include divergent political or religious views, deeply rooted beliefs and value , incompatible lifestyles, competing professional goals, as well as cultural, linguistic, or environmental differences. It is also worth noting that conflicts are often caused not so much by the content of communication itself, but by the way it is conducted—imprecise wording, lack of openness, prejudice, or inability to listen can generate tension even in the most harmonious relationships.

It is also important to note that conflicts can result from improper information flow, distortion of information, or a complete lack of communication, which in turn leads to misinterpretation of the other party's intentions. For this reason, it seems crucial to improve interpersonal communication skills as one of the basic tools for conflict prevention and resolution. The ability to accurately identify the sources of conflict, understand its dynamics, and respond appropriately is the foundation for building healthy and effective relationships in every area of social life.

Conflict can be viewed in many ways. On the one hand, we associate it with something unpleasant, a situation we would rather not have to deal with because it can cause unpleasant feelings such as anxiety, fear, or shame. Especially nowadays, the interpretation of conflict can vary and everyone can create their own definitions. For some, conflict is a desirable situation or phenomenon because it leads to constructive change in reality. There are certainly also people who, thanks to conflict, can manage an organization efficiently and effectively in their own way, and conflict gives them the opportunity to be an efficient manager (Śliwa, 2023, p. ).

Conflict is a dispute between at least two interdependent parties who express it. These parties recognize that their goals are incompatible and conclude that they are mutually hindering each other in achieving their goals. It can be viewed in terms of: 1) a moderate difference, 2) a dispute, 3) an argument, 4) a campaign, 5) a legal dispute, or 6) a fight or war (Hocker, Wilmot, 2011, p. 32).

A common type of conflict is interpersonal conflict, which is an integral part of human existence. It arises wherever people meet and work together. It is caused by differences in goals, needs, attitudes, beliefs, views, or ways of behaving, etc. Whether they affect mutual relations

in a positive or negative way depends on the behavior of the participants in the conflict (Twardowski, 2015, p. 58; Cywińska, 2004, pp. 13-14).

Christopher W. Moore (2012, pp. 76-77) classifies conflicts according to:

- Conflicts reflecting differences in values, which are caused by different criteria for evaluating ideas or behaviors, exclusive goals that are important due to their proximity, different lifestyles, ideology, or religion.
- Conflicts concerning relationships, which are caused by strong emotions, common misperceptions or stereotypes, poor or misguided communication, and repeated negative behaviors.
- Conflicts concerning information related to lack of information, misinformation, differing views on what is important, different ways of interpreting information or data, and different interpretation procedures.
- Conflicts concerning conflicting interests caused by presumed or actual competition for the satisfaction of material interests, procedural interests, or psychological interests.
- Structural conflicts caused by destructive patterns of behavior or interaction, unequal control of ownership or distribution of resources, unequal distribution of power and authority, geographical, physical, or environmental factors that hinder cooperation, or time constraints.

When it comes to ways of resolving conflict, Ewa Więcek-Janka (2006, pp. 111-112) describes the five most common ones as follows:

- Cooperation (collaboration) is the best way out of a conflict situation, because each of the cooperating parties wants to fully satisfy the desires and aspirations of the other party. To this end, solutions are sought through creative thinking, differences are identified, and methods of reducing them are sought. However, in order to cooperate, the parties to the conflict must demonstrate openness, trust, and spontaneity.
- Rivalry is a style chosen by individuals who strive to achieve certain goals or are guided by personal interest regardless of the consequences for the other party. In formal groups, the authority of a common superior is often used, and each party constructs its own arsenal in pursuit of victory.
- Accommodation is used when the parties try to defuse the conflict and are willing to put the interests of their opponent above their own. This situation occurs when the parties are keen to maintain good mutual relations.

- Avoidance means that the parties are aware that a conflict exists, but respond to it by withdrawing or suppressing it. Withdrawal is the physical isolation of an individual, whereby they mark out their own territory. If isolation is impossible or undesirable, the parties suppress the conflict, i.e., they refrain from revealing their differences.

In particular, all kinds of tensions and conflicts between students, teachers, and parents can be seen in schools. Successive educational reforms, traditional educational and upbringing goals, imperfect teaching methods, forms, and programs, working conditions and teaching aids, as well as teaching staff and the impoverishment of the teaching profession contribute to the emergence of conflict situations in schools. Added to this are stress, feelings of insecurity and alienation not only among young people but also among teachers, which are further causes of conflict (Skowronek, 1999, p. 59). The issue of conflicts in schools is very important due to the goals and tasks set for schools as educational institutions where the process of education, upbringing, socialization, and securing the needs of each educational entity is carried out. The effectiveness of these processes undoubtedly depends on the quality of interpersonal relationships at school and on the achievement of communication goals by all entities involved in the implementation of the school's tasks. Conflict at school manifests itself in various forms of intrapersonal, interpersonal, and group behavior (Błachnio, Maliszewski, 2015, pp. 104-106).

### **Research methodology**

The aim of the research was to diagnose the determinants of conflicts at school and to develop practical recommendations for the teaching staff of educational institutions and supervisory authorities regarding the organization of good practices in the field of conflict management at school.

The research problems were contained in the following questions:

3. **What are the causes of conflicts at school?**
4. **Are there any correlations between conflict resolution styles and methods and other variables?**

The study used a proprietary research tool, a test. It consisted of four different scales, which assessed the characteristics of the phenomenon under study on a five-point ordinal scale (1 – definitely not, 2 – rather not, 3 – neither yes nor no, 4 – rather yes, 5 – definitely yes). The first scale concerned the causes of conflicts between teachers (N-N scale), the second scale concerned the causes of conflicts between teachers and parents (N-R scale), the third scale

concerned ways of responding to conflict (SRK scale), and the fourth scale concerned methods of conflict resolution (MRK scale).

The research was conducted in the Opole Province. The sample was selected at random. Out of more than 100 primary schools belonging to the Model Training Schools in the Opole Province and schools supported by the Academy of Applied Sciences – University of Management and Administration in Opole, 25 schools were randomly selected. Two schools did not participate in the study, so two additional schools were randomly selected.

From the randomly selected schools, the research group consisted of 629 teachers (570 women and 59 men). These were teachers with extensive experience. The largest group consisted of teachers aged 35-45.

**Table 1. Metric data of the teachers surveyed**

		Group 1 (N=629)	
		N	%
Age	Up to 25	7	1.1
	26-35	130	20.7
	36-45	205	32.6
	46-55	160	25.4
	56 years and older	127	20.2
Length of service	up to 5 years	60	9.5
	from 6 to 15 years	198	31.5
	from 16 to 25 years old	162	25.8
	over 25 years old	209	33.2
Level of advancement	Beginner	117	18.6
	Appointed	148	23.5
	Certified	364	57.9
Place of work	Village	130	20.7
	Urban-rural municipality	53	8.4
	City	446	70.9

Source: own research.

The analysis of the research was carried out using the STATISTICA program. The results presented in this article refer only to the relationships between variables that were statistically significant.

## Research results

The research results show that the most common type of conflict in schools is between students (59.9%), teacher and parent (35.1%), teacher and student (28.3%), parent and parent (27.0%), and teacher and teacher (25.1%).

The following people are most often involved in resolving conflicts: school counselor (90.1%), psychologist (82.7%), principal (81.6%). Respondents also indicated that other teachers (77.4%) and special education teachers (64.9%) quite often help to resolve conflicts.

The results of the study indicate that teachers perceive conflict between teachers at school primarily as a relational conflict. On the other hand, conflict between teachers and parents is primarily based on parents expressing their interests and attitudes towards teachers and the school.

When it comes to ways of dealing with conflict, the surveyed teaching staff prefers methods that involve taking up the challenge and attempting to resolve the conflict. They also choose constructive methods of conflict resolution based on discussion and the participation of third parties.

The teachers surveyed declared that in the event of a conflict, they would primarily choose styles related to compromise, cooperation, and accommodation.

The study showed that the more teachers respond to conflict at school by attempting to resolve it, the more they choose methods related to conflict resolution through negotiation, mediation, conciliation, supervision, arbitration, or discussion ( $\rho = 0.48$ ;  $p < 0.001$ ). On the other hand, the more teachers strive to avoid conflict, the more often they choose methods associated with resolution through top-down decisions by third parties ( $\rho = 0.30$ ;  $p < 0.001$ ) or random methods independent of them, e.g., drawing lots ( $\rho = 0.33$ ;  $p < 0.001$ ). The correlations in these cases proved to be statistically significant, moderate, and positive.

Additionally, the more people strive to resolve a conflict through a third party, the more they also choose random methods of conflict resolution that do not depend on the parties to the conflict but, for example, on random factors ( $\rho = 0.63$ ;  $p < 0.001$ ).

Negative, moderate correlations were also observed between avoidance behavior in conflict situations and compromise and cooperation. It turned out that the more teachers avoid conflict, the less they strive for compromise ( $\rho = -0.35$ ;  $p < 0.001$ ) and cooperation ( $\rho = -0.45$ ;  $p < 0.001$ ).

The results of the study also showed that women ( $M_{\text{rang}} = 320.53$ ) experience relational conflict between teachers significantly more often than men ( $M_{\text{rang}} = 261.56$ ) ( $U = 13662.00$ ;  $p$

= 0.017). Women ( $M_{(\text{rank})} = 319.88$ ) also significantly more often than men ( $M_{(\text{rank})} = 267.90$ ) declare that they experience structural conflict between teachers at school ( $U = 14036.00$ ;  $p = 0.035$ ).

In the case of teacher-parent conflicts, women ( $M_{\text{rank}} = 320.47$ ) also notice conflicts related to relationships to a greater extent than men ( $M_{\text{rank}} = 262.13$ ) ( $U = 13695.50$ ,  $p = 0.018$ ). In addition, women ( $M_{\text{rank}} = 321.02$ ) more often than men ( $M_{\text{rank}} = 256.80$ ) feel that parents perceive them and the school negatively, which is related to expressing their interests and claims towards teachers and the school ( $U = 13381.00$ ;  $p = 0.018$ ).

When it comes to styles of behavior in conflict situations, women ( $M_{\text{rank}} = 319.67$ ) more often than men ( $M_{\text{rank}} = 269.92$ ) choose avoidance ( $U = 14092.00$ ;  $p = 0.043$ ). In turn, men ( $M_{(\text{rank})} = 361.15$ ) more often than women ( $M_{(\text{rank})} = 310.22$ ) declared an accommodative response ( $U = 14092.00$ ;  $p = 0.038$ ).

It also turned out that the workplace influences individual variables. Statistically significant negative, strong correlations were observed between this variable and the SRK (KRK) subscale ( $\rho = -0.52$ ,  $p = 0.040$ ) and positive, strong correlations with the subscale related to the competitive style of conflict resolution ( $\rho = 0.58$ ,  $p = 0.028$ ). Teachers working in the city are more likely to choose non-constructive conflict resolution and a competitive attitude when resolving conflicts.

In addition, a statistically significant difference was also observed between workplaces in terms of the perception of relational conflict between teachers ( $H(2) = 15.86$ ;  $p < 0.001$ ). Post hoc comparisons with Bonferroni correction showed that teachers working in rural areas ( $M_{\text{rank}} = 258.63$ ) have a significantly lower perception of relational conflict between teachers than teachers working in cities ( $M_{\text{rank}} = 329.42$ ;  $p < 0.001$ ) and teachers working in urban-rural municipalities ( $M_{\text{rank}} = 331.91$ ;  $p = 0.039$ ).

In addition, the place of work significantly differentiated the perception of conflict related to the negative perception of the school and teachers and the expression of claims against teachers by parents ( $H(2) = 13.88$ ;  $p < 0.001$ ). Teachers working in rural areas ( $M_{\text{rank}} = 265.43$ ) also perceived this type of conflict to a lesser extent than teachers working in cities ( $M_{\text{rank}} = 331.53$ ;  $p < 0.001$ ).

## **Discussion**

The trends identified in the study can be explained by many socio-institutional and psycho-pedagogical factors. Firstly, the predominance of conflicts between students (59.9%) may result from the natural developmental stage of children and adolescents, in which social

skills are intensively formed, and at the same time difficulties arise in regulating emotions, resolving disputes, and accepting the perspective of another person. A lack of sufficient support in developing these skills leads to the escalation of minor tensions into open conflicts.

Conflicts between teachers and parents (35.1%) often stem from inconsistent expectations of the role of the school and the teacher. Parents, who are increasingly aware and demanding, may perceive the school's actions as insufficient, which leads to complaints, demands, or criticism. Teachers, on the other hand, operating in a reality of excessive workload and not always adequate institutional support, may interpret these attitudes as a form of undermining their authority.

Conflicts within the teaching staff (25.1%) often result from the relational nature of cooperation between teachers, based on mutual dependencies, differences in working styles, as well as formal and informal hierarchies. In the absence of clearly defined rules of communication and cooperation, as well as deficits in the school's organizational culture, relational tensions arise that can turn into lasting conflicts.

On the other hand, people who tend to avoid conflict more often prefer external, top-down, and often arbitrary solutions that shift responsibility to third parties or random factors. This may indicate a low sense of agency among these teachers or a lack of sufficient psycho-pedagogical tools to deal with conflict constructively.

It is also worth noting the negative correlations between avoidance style and compromise strategies. These data indicate that avoiding conflict not only precludes direct involvement, but also limits the ability to build solutions based on mutual concessions and common goals. Avoidance can therefore not only lead to the escalation of unresolved tensions, but also weaken the culture of cooperation within the school team.

From a pedagogical and managerial point of view, these results provide a strong argument for systematically strengthening communication and mediation skills among teachers and building an institutional environment that promotes cooperation, dialogue, and responsibility for social processes taking place at school.

The presented research results indicate significant differences in the perception and experience of school conflicts depending on the gender of teachers. Women are much more likely than men to identify relational and structural conflicts in intragroup relationships (teacher-teacher), which may indicate their greater sensitivity to interpersonal and organizational tensions in the work environment.

This tendency is also reflected in the analysis of relationships with parents. Women are more likely than men to perceive elements of relational conflicts in these interactions, and they

also feel more strongly the demanding attitudes of parents and their negative attitude towards the school and the teacher as an institution. It can be assumed that this is due not only to women's greater emotional openness and higher empathy, but also to the fact that they are statistically more often than men directly involved in educational activities and communication with parents.

In turn, an analysis of response styles in conflict situations reveals interesting differences between the sexes. Women are more likely to choose avoidance strategies, which may indicate a preference for maintaining emotional balance and avoiding conflict escalation in the workplace. Although this attitude is psychologically understandable, in the long run it can lead to the accumulation of tensions and the deepening of hidden disputes. Men, on the other hand, show a greater tendency toward an accommodating style, which may suggest a tendency to quickly defuse conflicts at the expense of their own interests, treating concession as a way of maintaining organizational peace.

The results of the study clearly indicate that the teacher's workplace is an important factor in differentiating both the perception of conflicts and the style of their resolution. The strong correlations observed between the work environment and particular dimensions of attitudes towards conflict – negative in the case of the SRK scale and positive in relation to the competitive style – allow us to conclude that teachers working in cities are more likely to use non-constructive and confrontational strategies. The strong intensity of the competitive style may be the result of greater environmental pressure, increased competitiveness, and more difficult interpersonal conditions in large educational institutions.

In turn, teachers employed in rural areas show a significantly lower intensity of relational conflicts compared to teachers from cities and urban-rural municipalities. This may be due to the more integrated nature of relationships in local communities, stronger social ties and a culture of cooperation based on mutual support, as well as a lower level of formalization and institutional control.

A similar trend can be seen in the perception of conflicts resulting from parents' negative perception of the school and their demanding attitudes towards teachers. Teachers working in rural areas are less likely to perceive this type of conflict than their urban counterparts, which may indicate greater social trust in teachers in these environments and more direct and informal contact between the school and the family.

## Conclusion

In light of the analyses carried out, it can be concluded that conflicts in the school environment are multifaceted and deeply rooted both in the psychosocial specificity of those involved in school life and in the institutional structure of the school itself. The indicated predominance of conflicts between students, as well as tensions in teacher-parent and teacher-teacher relationships, highlight the need for a systemic approach to shaping social, communication, and organizational competences within educational institutions. At the same time, the noticeable tendency to avoid conflicts and delegate responsibility for their resolution to external entities indicates the need to strengthen the sense of agency among teachers and equip them with practical tools for constructive management of contentious situations. Only then will it be possible to build a culture of dialogue, cooperation, and mutual understanding in schools.

The results of the study clearly indicate marked differences in teachers' approaches to conflict situations, depending on their personal attitudes toward conflict as a social phenomenon. Teachers who take an active stance and are willing to try to resolve conflicts are more likely to use dialogic and cooperative methods—such as negotiation, mediation, conciliation, or supervision—which are based on mutual understanding, respect for the positions of the parties, and a joint search for solutions.

The conclusions from the above analysis suggest that conflict resolution strategies, as well as the ways in which they are perceived, are strongly rooted in psychosocial conditions related to gender. This means that training and intervention in the field of conflict management need to be adapted to the diverse needs and styles of functioning of women and men in the teaching profession.

Furthermore, the research results provide important insights for pedagogical practice and education management. In particular, they highlight the need to differentiate systemic and training support for teachers depending on local working conditions. Where conflicts are more intense, especially in urban environments, it is worth investing in the development of mediation and communication skills, as well as emotional and organizational support mechanisms that will reduce tensions and promote a culture of cooperation in complex school structures.

In practice, there is a widespread belief that every conflict must have a winner and a loser. However, a conflict can also be resolved in such a way that neither side feels victory or defeat, a compromise is reached, a conflict "without a loser." One must learn to perceive and control one's feelings and experiences, and practice cognitive processes. The basic prerequisite

for conflict resolution is self-awareness, awareness of one's capabilities, knowing what one wants and what one can do, and awareness of one's life goals and values. How a person is able to perceive and understand what is happening in their relationships with others, how they are able to communicate with them and solve common problems, depends on interpersonal tactics (Švecová, 2021).

As emphasized, every conflict is unique and requires everyone to have the skills and abilities to resolve it. This involves assessing the situation and the style of conflict resolution (Rovenská and Župová, 2018, p. 33).

## **Bibliography**

Błachnio, A., Maliszewski, W. (2015). Konflikty w szkole w ujęciu interakcjonizmu symbolicznego. Perspektywa postrzegania szkoły jako organizacji. W: D. Borecka-Biernat, M. Cywińska (red.), *Konflikt społeczny w perspektywie socjologicznej i pedagogiczno-psychologicznej. Wybrane kwestie* (s. 104-117). Warszawa: Difin.

Cywińska, M. (2004). *Konflikty interpersonalne dzieci w młodszym wieku szkolnym w projekcjach i sądach dziecięcych*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Hocker, J.L., Wilmot, W.W. (2011). *Konflikty między ludźmi*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Moore, Ch.W. (2012). *Mediacje. Praktyczne strategie rozwiązywania konfliktów*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Rovenská, D., Župová, E. (2018). Konflikty a stratégie riešenia konfliktov Conflicts and conflict strategies. *VEREJNÁ SPRÁVA A SPOLOČNOSŤ*, 23, s. 23-36.

Skowronek, A. (1999). Konflikty we współczesnej szkole i metody ich rozwiązywania. *Studia Pedagogiczne. Problemy Społeczne, Edukacyjne i Artystyczne*, 12, s. 59-88.

Švecová, D. (2021). Konflikty medzi žiakmi a ich riešenia z pohľadu vedenia školy. Manažment školy v praxi, 3. Dostup on-line (26.10.2025): <https://www.direktor.sk/sk/casopis/manazment-skoly/konflikty-medzi-ziakmi-a-ich-riesenia-z-pohladu-vedenia-skoly.m-1073>

Śliwa, S. (2023). *Kompetencje nauczycieli w zakresie rozwiązywania konfliktów w szkole. Stare problemy – nowe ujęcie*. Opole: Sindruk.

Twardowski, A. (2015). Konflikty interpersonalne – sens, przebieg i przezwyciężanie. W: D. Borecka-Biernat, M. Cywińska (red.), *Konflikt społeczny w perspektywie socjologicznej i pedagogiczno-psychologicznej. Wybrane kwestie* (s. 57-75). Warszawa: Difin.

Więcek-Janka, E. (2006). *Zmiany i konflikty w organizacji*. Poznań: Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej.

**Sławomir Śliwa**

Faculty of Social Sciences, Academy of Applied Sciences – Academy of Management and Administration in Opole, Niedziałkowskiego 18, 45-085 Opole, Poland,

email: s.sliwa@g.wszia.opole.pl

ORCID: 0000-0003-0465-0644

# Potenciál využitia mediácie pri riešení pracovnoprávných sporov

## The potential of using mediation in resolving labor disputes

Vladimíra Žofčinová<sup>1</sup>

### Abstract

*The article analyzes the potential of mediation as an alternative mechanism for resolving disputes in employment relations, focusing on its applicability also in public administration. It examines the transformation of employment relations in the context of the digital age, emphasizing the need for flexible and effective mechanisms for resolving employment disputes, as new forms of disputes will also arise. Mediation has the potential to be a more widely used, effective and less adversarial process compared to litigation. The study applies comparative, analytical and systemic methods. The findings emphasize that mediation contributes to social stability, procedural efficiency with the potential for its development in resolving labor conflicts.*

**Key words:** *mediation; labor disputes; employment relations; alternative dispute resolution; public administration*

### Úvod

Pracovnoprávne vzťahy spájajú odlišné záujmy zamestnancov a zamestnávateľov, ktoré si vyžadujú neustále hľadanie rovnováhy medzi právami, povinnosťami a spravodlivým usporiadaním pracovných podmienok a to z psychologického, ekonomického, politického a právneho hľadiska. Ich zložitosť z právno-dogmatického hľadiska môžeme vnímať naprieč dejinami pracovného práva. V ich priebehu teória i prax riešila rôzne aplikačné problémy spojené s ich praktickou realizáciou, optimálnosťou usporiadania vzťahov medzi zamestnávateľom a zamestnancom, hranice subordinácie, esenciálne znaky závislej práce v aktuálnej podobe trhu práce, ako aj výber spôsobu riešenia sporov v pracovnoprávných vzťahov.

Sme svedkami doby, keď oblasť pracovnoprávných vzťahov prechádza výraznou dynamikou spojenou s novými spôsobmi zamestnávania, mení sa optika nazerania na pracovný čas, atypické formy zamestnávania, informačno-komunikačné technológie, kyberpriestor, odmeňovanie, prekážky v práci, právo na odpojenie. Je evidentný rozmach výkonu závislej práce v nových formách zamestnávania prostredníctvom informačných a digitálnych technológií, čo si vyžaduje zmenu prístupov v pracovnoprávnej oblasti. V nasledujúcich

---

<sup>1</sup> Príspevok je súčasťou riešenia úloh z projektu grantovej schémy VEGA a je publikovaný s finančnou podporou z grantového projektu VEGA 1/0505/23 Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov (ADR) vo verejnej správe.

desaťročiach v niektorých členských štátoch Európskej únie, napríklad v Rumunsku, ale aj na Slovensku očakáva, že až viac ako 60 % pracovnej sily stratí prácu z dôvodu zavádzania informačno-komunikačných technológií<sup>2</sup>. Už dnes vidíme ako sa pracovná sila vytráca zo supermaketov a nahrádza sa samoobslužnými pokladňami. Umelá inteligencia, ktorá je v súčasnosti v mnohých oblastiach už realitou, zasahuje aj do oblasti pracovnoprávných vzťahov (Morávek, 2021). Zavedenie nových digitálnych technológií umožňuje konkurenčnú výhodu zamestnávateľov, zlepšuje ich výrobky a služby a vytvára nové pracovné príležitosti.<sup>3</sup> Podľa záverov Európskej komisie kolaboratívne platformy prinášajú možnosť vytvárania nových pracovných príležitostí, flexibilné pracovné podmienky a nové zdroje príjmov.<sup>4</sup> Rýchle sa rozvíjajúce systémy digitálnych technológií prinášajú do hospodárskeho života štátov široké spektrum výhod a predností, ale zároveň vzbudzujú ostražitosť. Konkurenčná výhoda pre zamestnávateľov je na druhej strane spojená s obavami z možnej nepredvídateľnosti ich správania osobitne v situáciách, keď sú na tieto systémy prenesené aj rozhodovacie procesy, do ktorých by mal vstupovať človek svojou „ľudskou inteligenciou“ (Barancová, 2024).

Pracovné právo v „tradičnej“ podobe už nereflektuje a nezabezpečuje dostatočnú ochranu pri zabezpečovaní práv zamestnancov, ktorí pôsobia v digitálnom prostredí. Tieto zmeny v pracovnoprávnej oblasti sú predobrazom potenciálnych problémov, s ktorými sa zákonodarca bude musieť vysporiadať, pretože konflikty a spory medzi zamestnancami a zamestnávateľmi vznikajú a predpokladáme, že v novej ére aj budú vznikáť.

Riešenie sporov, ktoré vznikajú v oblasti pracovnoprávných vzťahov sa netýkajú výlučne pracovného prostredia u zamestnávateľov v súkromnej sfére, ale aj pracovnoprávných vzťahov vo verejnej sfére.<sup>5</sup> Ide o demokratický základ organizácie a riadenia vecí verejných v podmienkach moderných demokracií založených na princípoch decentralizácie a subsidiarity. Verejná správa je odrazom vyspelosti moderného demokratického politického systému a rovnako ako zamestnávateľ v súkromnom segmente musí reflektovať na dynamický vývoj spoločnosti, trhu práce, technológií, digitalizácie, ale aj na meniacu sa legislatívnu a aplikačnú optiku pri riešení problémov, ktoré vznikajú v praxi zamestnávateľov pri riešení konfliktných a sporových situácií v subordinačnom vzťahu medzi zamestnávateľom a zamestnancom. Existujúce globálne trendy jednoznačne vyžadujú transformáciu spôsobu spravovania štátu, ktorá musí zohľadniť potrebu novej kvality prístupov k riešeniu pracovnoprávných aj

---

<sup>2</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614539/EPRS\\_STU\(2018\)614539\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/614539/EPRS_STU(2018)614539_EN.pdf).

<sup>3</sup> [https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2024/01/Vyskumna\\_sprava\\_digitalizacia.pdf](https://ivpr.gov.sk/wp-content/uploads/2024/01/Vyskumna_sprava_digitalizacia.pdf)

<sup>4</sup> Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, Európska agenda pre kolaboratívne hospodárstvo, COM (2016) 356 final, Brusel 2. 6. 2016.

<sup>5</sup> Našu pozornosť z hľadiska vedeckej profilácie venujeme aj zamestnávateľom pôsobiacim vo verejnom segmente.

organizačných sporov, s dôrazom na transparentnosť, efektívnosť a odbornosť rozhodovacích procesov. Výraznú úlohu a zodpovednosť za naplnenie tohto cieľa nesú nielen politické elity, ale aj vrcholoví manažéri verejnej správy, odborný aparát a radoví zamestnanci, ktorí predstavujú „vzácne aktíva“ ako kľúčový ľudský kapitál nevyhnutný pre realizáciu výkonnej moci a zachovanie dôvery občanov v štát a jeho inštitúcie. Realizácia subjektívnych práv a právnych povinností v pracovnoprávných vzťahoch je jednou z najdôležitejších foriem realizácie práva, zložitého procesu aplikácie právnych noriem do sociálnej skutočnosti, determinovaného rôznorodosťou obsahu a charakteru spoločenských vzťahov. Tieto práva a povinnosti majú zásadný význam pre rovnováhu a stabilitu medzi zamestnávateľom a zamestnancom.

Keďže verejná správa patrí medzi najväčších zamestnávateľov na Slovensku, otázky riešenia sporov vznikajúcich v pracovnoprávných vzťahoch majú výraznú spoločenskú odozvu a zostávajú trvalo aktuálne. Samotná problematika riešenia sporov zároveň predstavuje otázku realizácie práva v oblasti ochrany zamestnaneckých aj zamestnávateľských záujmov, a to nielen prostredníctvom súdnych mechanizmov, ale aj formou alternatívneho riešenia sporov. Tejto téme sme sa venovali s Doc. Molitorisom, považujeme za aktuálne a žiaduce sa k danej tématike vrátiť (Žofčinová - Molitoris, 2023).

Tento aspekt nadobúda osobitný význam najmä v rámci územnej samosprávy, ktorá je špecifická tým, že predstavuje prejav záujmu spoločenstva na samospravovaní, samoregulácii a samorozhodovaní. Ide o taký typ správy, kde jeden subjekt – obyvatelia jednotky územnej samosprávy – sú zároveň v dvojakej pozícii. Jednak sú objektom, voči ktorému smeruje správa a na druhej strane sú v pozícii subjektu tejto správy, majú možnosť participovať na jej výkone. Jednou z právomocí obcí, miest a vyšších územných celkov (pre účely tohto príspevku zjednocujúco ďalej len „obec“), ktorú smerom do vnútra, v rámci svojho riadenia a pôsobnosti zastávajú a naplno vykonávajú, je pozícia obce ako zamestnávateľa (Žofčinová, 2021).

V pracovnoprávnej regulácii, podľa § 7 zákona č. 311/2001 Z.z. Zákonníka práce v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákonník práce“) zamestnávateľom môže byť „*právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu*, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch“. V nadväznosti zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov vymedzuje, kto má postavenie právnickej osoby a medzi tieto zaraďuje aj jednotky územnej samosprávy. Táto pozícia je nezastupiteľnou v tom význame, že ľudský kapitál tvorí kľúčový zdroj prevažnej väčšiny činností, ktoré obce realizujú (Žofčinová – Král, 2014). Vzhľadom na vyššie uvedenú subsidiárnu pôsobnosť Zákonníka práce je kľúčovým zákonom regulujúcim

postavenie a kompetencie obcí v oblasti personálneho zabezpečenia zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov. Obecnému úradu nebola priznaná právna subjektivita, preto len obec ako právnická osoba má právo pôsobiť ako zamestnávateľ. Vychádzajúc z § 9 Zákonníka práce právne úkony zamestnávateľa, ktorý je právnickou osobou, robí štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu. V nadväznosti na § 9 Zákonníka práce ako aj zo zákona o obecnom zriadení v § 13 ods. 5 vyplýva, „že štatutárnym orgánom je starosta obce“. Starosta obce ako štatutárny orgán obce má v pracovnoprávných vzťahoch postavenie zamestnávateľa a v kontexte tejto témy je aj stranou sporu v prípade, že k sporu v pracovnoprávnej oblasti dôjde. Jeho povinnosťou je zastupovať obec v rámci riešenia takýchto sporov, buď prostredníctvom priameho súdneho konania, alebo prostredníctvom alternatívnych spôsobov riešenia sporov, ako je mediácia. Okrem toho, starosta obce nesie zodpovednosť za dodržiavanie pracovnoprávných predpisov a zabezpečenie ochrany práv zamestnancov, čo zahŕňa aj povinnosť riešiť konflikty interne, predtým než dôjde k súdному konaniu.

V príspevku pozornosť venujeme otázke riešenia sporov v pracovnoprávných vzťahoch nielen prostredníctvom súdnej ochrany, ale možnosťami využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov (ADR) vo verejnej správe, najmä mediácie a naším cieľom je poukázať na jej význam. Z hľadiska použitia metód vedeckého skúmania, sme sa pre naplnenie obsahovej línie príspevku snažili preskúmať právny stav *de lege lata* s použitím systematickej kvalitatívnej analýzy právnych predpisov, ktoré skúmajú dynamiku určitej udalosti z hľadiska jej právnej úpravy. V príspevku sú aplikované všeobecno-vedné metódy, primerane bola použitá zovšeobecňujúca abstrakcia k vyvodzovaniu záverov, metóda komparácie, analyticko-syntetická metóda, prevažne v časti prieniku do legislatívnych prameňov, ako aj citačná obsahová analýza využívaná pri interpretácii súvisiacich dokumentov. Rovnako sme uplatňovali analýzu sémantického charakteru, ktorá umožňuje preniknúť do terminológie skúmanej problematiky ako základného postulátu potrebného pre vyloženie obsahu právneho textu. Okrem logických postupov bola aplikovaná metóda kauzality a dedukcie, zovšeobecňovanie a hľadanie analógií. Nemenej významne bola použitá aj metóda systémového prístupu.

## **1. Súdna ochrana v pracovnoprávných sporoch**

Spoločnosť sa od nepamäti usiluje riešiť konflikty, pričom samotné spôsoby ich riešenia prešli dlhodobým historickým vývojom. Pojem *spor* je v podstate identický s pojmom *konflikt*, ktorý pochádza z latinského slova *conflictus* – „zrážka“ alebo „stret“ – a označuje rozpor medzi dvoma či viacerými subjektmi. Bělina (2017) tvrdí, že spor je možné vymedziť ako stret

protichodných názorov aspoň dvoch subjektov. Nie všetky konfliktné situácie predstavujú právny spor. V tejto súvislosti je dôvodné uviesť znaky, ktoré sú pre právne spory, resp. pre oblasť pracovnoprávných vzťahov typické. Za spor v právnom zmysle považuje stret názorov nositeľov práv a povinností z konkrétnych právnych vzťahov, keď aspoň jedna strana vystupuje v právnom záujme ochrany svojho subjektívneho práva. Pracovnoprávny spor potom predstavuje rozpor názorov osôb, ktoré sú nositeľmi subjektívnych pracovnoprávných práv a povinností voči sebe navzájom, a to ohľadom obsahu ich pracovnoprávneho pomeru alebo vzťahu.

Niektorí autori (Burton, 1990, Dukes, 2004) rozlišujú medzi konfliktom a sporom. Spor vnímajú v oblasti majetkových vzťahov a škodách na majetku, ktoré sa môžu urovnať nielen prostredníctvom ADR, ale aj súdnou cestou (Nevická, 2020). Konflikty sa týkajú základných potrieb človeka a musia byť riešené s akcentom na hodnoty a potreby človeka. V aplikačnej praxi sa používa syntetizujúco termín „spor“ a nie „súdny konflikt“ a preto v ďalšom texte budeme používať terminus technicus „spor“. Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok (ďalej len „CSP“) vychádza z pojmu „civilný proces“ a prijatie tohto zákona významnou mierou ovplyvnilo procesnú ochranu poskytovanú pracovnoprávnym vzťahom. Pojem civilný proces pochádza z latinského slova *processus* (lat.*procedere*) pôvodného významu postup, teda postupovať vopred.

Podľa Števéčka (2016) základnými skúmanými charakteristikami civilného procesu ako sociálneho fenoménu na pozadí definovania jeho koncepcií je miera ingerencie procesných strán a súdu do substancovania skutkového základu sporu, do oblasti procesného dokazovania i do rýchlosti a hospodárnosti konania, pri súčasnom rešpektovaní, alebo naopak rezignovaní na čo možno najspravodlivejšie súdne rozhodnutie (v zmysle miery „priblíženia sa“ k skutočným hmotnoprávnym pomerom sporových strán). Súhrn predovšetkým týchto znakov (resp. prevalencia ich fenomenálnej stránky, teda prejavov týchto znakov v normatívnej právnej úprave) definuje koncepciu civilného procesu.

V Slovenskej republike je základným prameňom práva Ústava Slovenskej republiky, ktorá garantuje právo na súdnu a inú právnu ochranu a v čl. 46 ustanovuje, že „*každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky*“. Rovnako je právo na súdnu a inú právnu ochranu garantované aj v čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, kde sa uvádza, že „*každý sa môže domáhať ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v určených prípadoch na inom orgáne*“. Podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky „*každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných*

*prieťahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom“.* Čl. 48 ods. 2 Ústavy SR zaisťuje základné procesné práva účastníkov súdneho konania. Jeho cieľom je poskytnúť účastníkom spravodlivý proces, ktorý je verejný, efektívny, prebieha bez zbytočných prieťahov, a zároveň garantuje účastníkom možnosť vyjadriť sa ku všetkým dôkazom a zúčastniť sa konania. Tento článok je jedným z kľúčových garantov právneho štátu a dodržiavania zásady rovnosti účastníkov pred súdom. Nemenej významné je ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podľa ktorého *„každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom“.*

V súvislosti s otázkou riešenia sporov vznikajúcich z pracovnoprávných vzťahov (aj v územnej samospráve) priniesol CSP výraznú zmenu, ktorá zdôraznila odlišnosť charakteru pracovnoprávných vzťahov v komparácii s ostatnými vzťahmi vznikajúcich v oblasti civilného práva, ako aj potrebu ich ochrany. Z ustanovenia čl. 1 CSP vyplýva, že *„spory vyplývajúce z ohrozenia alebo porušenia subjektívnych práv prejednáva a rozhoduje nezávislý a nestranný súd, ak taká právomoc nie je zákonom zverená inému orgánu“.* Zároveň podľa § 3 CSP *„súdy prejednávajú a rozhodujú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, ak ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú iné orgány“.*

Interesantným sa javí, že CSP zaviedol osobitnú kategóriu sporov, a to spory s ochranou slabšej strany, medzi ktoré patria spotrebiteľské, antidiskriminačné spory a individuálne pracovnoprávne spory. Ustanovenie § 316 CSP definuje individuálny pracovnoprávny spor ako spor medzi zamestnancom a zamestnávateľom vyplývajúci z pracovnoprávných a iných obdobných pracovných vzťahov. Za individuálny pracovnoprávny spor sa považuje aj spor, ktorý vyplýva zo zásady rovnakého zaobchádzania, ak súvisí s individuálnym pracovnoprávnym sporom. Zakotvenie tejto osobitnej právnej úpravy vychádzalo z viacerých predpokladov a osobitostí pracovnoprávných vzťahov, čo vysvetľujeme ďalej v príspevku.

V tejto súvislosti poukazujeme na základnú zásadu Zákonníka práce uvedenú v čl. 2: *„výkon práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov musí byť v súlade s dobrými mravmi; nikto nesmie tieto práva a povinnosti zneužívať na škodu druhého účastníka pracovnoprávneho vzťahu alebo spoluzamestnancov“.* Napriek tomu však v pracovnoprávných vzťahoch často dochádza ku konaniu v rozpore s touto zásadou, a teda aj k zneužívaniu práva. Ako príklad sporov z pracovnoprávných vzťahoch uvádzame: medziľudské konflikty na pracovisku, neplatné skončenie pracovného pomeru, nevyplatenie mzdy, pracovné úrazy, rôzne formy diskriminácie na pracovisku, násilie a šikanovanie na pracovisku (mobbing, bossing a pod.). Vzhľadom na to, že pracovnoprávne vzťahy právna teória rozdeľuje na individuálne a

kolektívne, rovnako aj spory, ktoré z týchto vzťahov vznikajú, rozdeľujeme na individuálne a kolektívne.

Pracovné právo ako samostatné odvetvie práva v rámci osobitnej úpravy riešenia pracovnoprávných sporov sa opiera o aplikáciu ustanovení CSP. Konkrétna úprava spôsobov riešenia pracovnoprávných sporov reflektuje na ochrannú funkciu pracovného práva, ktorá sa premieta aj do úpravy individuálneho pracovnoprávného sporu v CSP. Uvedené vyplýva najmä z toho, že vo väčšej miere dochádza k zneužívaniu práv v neprospech slabšieho účastníka pracovnoprávného vzťahu, teda zamestnanca. Z tohto hľadiska pracovné právo musí prinášať nielen spôsoby a možnosti riešenia už vzniknutých sporov, ale tiež vytvárať prostredie, aby k takýmto sporom nedochádzalo alebo len minimálne.

Zavedenie osobitnej kategórie sporov s ochranou slabšej strany je dôležitým krokom na zvýšenie spravodlivosti v civilných sporoch. Týmto krokom sa slovenský právny poriadok priblížil európskym štandardom, ktoré kladú dôraz na ochranu zraniteľných skupín obyvateľstva. Navyše, táto ochrana prispieva k zníženiu nerovnováhy medzi účastníkmi sporu a zabezpečuje, že slabšia strana nebude znevýhodnená len kvôli svojej sociálnej alebo právnej pozícii. Týmto spôsobom CSP zabezpečuje, že v prípadoch, kde jedna zo strán predstavuje slabšiu stranu, budú súdy dbať na dodržiavanie spravodlivých postupov a práv, čím sa posilní ochrana právneho postavenia týchto osôb.

Zákonný rámec pre riešenie pracovnoprávných sporov je uvedený v čl. 9 základných zásad Zákonníka práce, podľa ktorého „zamestnanci a zamestnávatelia, ktorí sú poškodení porušením povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov, môžu svoje práva uplatniť na súde. Zamestnávatelia nesmú znevýhodňovať a poškodzovať zamestnancov preto, že zamestnanci uplatňujú svoje práva vyplývajúce z pracovnoprávných vzťahov.“ Z normatívneho hľadiska je prejednávanie sporov z pracovnoprávných vzťahov nezávislými súdmi upravené v § 14 Zákonníka práce. Do úpravy individuálneho pracovnoprávného sporu CSP zaraďuje aj antidiskriminačné spory, ktoré vznikajú na pracovisku. Toto zaradenie je príznačné, keďže rovnako Zákonník práce v čl. 6 Základných zásad vymedzuje zásadu zákazu diskriminácie a považuje ju za jednu zo základných zásad pracovného práva ako takého.

## **2. Spôsoby riešenia pracovnoprávných sporov alternatívnou formou**

Alternatívne spôsoby riešenia sporov (tiež označované skratkou „ADR“ z anglického Alternative Dispute Resolution) sú vo vyspelej Európe súčasťou viacerých národných právnych poriadkov. ADR je nielen predmetom záujmu a vedeckého bádania právnych disciplín, ale aj aplikačnej praxe. V praxi sa stretávame s použitím skratky ADR prenesene aj ako – amicable

dispute resolution (priateľské riešenie sporov), čím je logicky zvýraznená alternatívnosť k „nepriateľskému“ riešeniu sporov pred súdmi a inými orgánmi využívajúcimi autoritu verejnej moci (Kutlík, 2020). Za významné pri využití ADR považujeme rýchlejšie a efektívnejšie dosiahnutý záver sporu v porovnaní s civilným procesom, ktorý má častokrát dlhodobější charakter riešenia sporu. Využívanie alternatívnych spôsobov riešenia sporov sa aj naďalej rozširuje (Káčer – Cisko, 2018). O alternatívny spôsob riešenia sporov ide v prípade, keď určitá tretia osoba určitým spôsobom pôsobí na sporné strany, radí im a pomáha spor urovnať, pričom výsledkom takéhoto procesu nie je vydanie záväzného rozhodnutia, ale uzavretie zmluvy alebo dohody o riešení sporu. K ADR môžeme zaradiť najmä: vyjednávanie, med-arb, vypracovanie neutrálneho posudku, inštitút ombudsmana, minitribunál, arb-med, arbitráž. K najčastejšie využívaným prostriedkom ADR patrí mediácia, ktorej sa budeme detailnejšie venovať.

Pojem "alternatívne riešenie sporov" po prvýkrát použil harvardský profesor práv Frank Sander na historickom stretnutí amerických predstaviteľov a zástupcov právnických profesií, zameranom na reformu amerického súdnictva konanom v roku 1976. V úvode sme konštatovali, že ADR majú nezastupiteľné miesto v otázke riešenia sporných situácií, ktoré vznikajú okrem iných aj v oblasti pracovnoprávných vzťahov. Optikou delenia jednotlivých metód alternatívneho riešenia sporov, Holá rozlišuje tieto metódy na základné a hybridné. Ako uvádza, za základné sa považujú vyjednávanie, mediácia a arbitráž. Hybridné metódy potom vznikajú kombináciou základných metód, pričom jedna metóda obvykle plynule prechádza do druhej (Holá – Hrnčířiková, 2017). Snaha o nájdenie miesta pre efektívne využívanie ADR aj v týchto rozhodovacích procesoch, ktoré sú často zdĺhavé z dôvodov sporných postojov účastníkov konania, nie je prostredím štátov Rady Európy novým trendom. Ústava SR v čl. 46 ods. 1 ako aj Listina základných práv a slobôd v čl. 36 ods. 1 umožňuje právo domáhať sa svojho porušeného práva aj na inom orgáne, odlišnom od súdu. Vyššie sme konštatovali, že aj z dikcie CSP je prípustné rozhodnutie sporu iným orgánom. Podľa § 170 ods.2 CSP priebeh predbežného prejednávania sporu „ak je to možné a účelné, súd sa pokúsi o vyriešenie sporu zmluvou, prípadne stranám odporučí, aby sa o zmier pokúsili mediáciou.“ Niektorí autori vo všeobecnosti klasifikujú dva základné spôsoby riešenia právnych sporov. Prvá rovina spočíva v spôsobe, v rámci ktorého sa strany pokúšajú riešiť spor samostatne bez zapojenia akejkoľvek tretej osoby. Naopak, druhý spôsob predpokladá zapojenie tretej osoby. Je však potrebné tiež rozlišovať, či taká osoba pomáha sporným stranám nájsť cestu, ako vzájomný spor urovnať, alebo je oprávnená spor medzi stranami prerokovať a vydať pre sporné strany záväzné a vykonateľné rozhodnutie.

Príklad riešenia sporov v pracovnoprávnej oblasti môžeme vnímať aj v prípade

kolektívnych sporov. Kolektívne spory definuje § 10 zákona č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní (ďalej len „zákon o kolektívnom vyjednávaní“). Zákon o kolektívnom vyjednávaní predpokladá rozdielny procesný postup pri kolektívnych sporoch o uzavretie kolektívnej zmluvy a pri sporoch o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy, z ktorých nevznikajú nároky jednotlivým zamestnancom. Rozoznávame dva druhy kolektívnych pracovných sporov, a to spory o uzavretie kolektívnej zmluvy a plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy. Spory o uzavretie kolektívnej zmluvy sa podľa zákona o kolektívnom vyjednávaní riešia v konaní pred sprostredkovateľom alebo v konaní pred rozhodcom. Prvým krokom v rámci riešenia kolektívneho sporu je konanie pred sprostredkovateľom. Ak medzi stranami vznikne kolektívny spor, ktorý nedokážu medzi sebou vyriešiť, vstupuje do riešenia sporu tretí nestranný subjekt, ktorého úlohou je formou mediácie, prednášania logických argumentov aj vzhľadom na svoje znalosti pracovnoprávných predpisov predniesť sporiacim sa stranám návrh, akým je možné vzniknutý kolektívny spor vyriešiť. Pokiaľ ide o výsledok konania pred sprostredkovateľom, ten nie je pre zmluvné strany záväzný. V prípade, ak sa zmluvné strany rozhodnú iniciovať konanie pred rozhodcom, rozhodnutie rozhodcu už je záväzné. Podľa § 13 ods.4 zákona o kolektívnom vyjednávaní, rozhodcom nesmie byť osoba, ktorá bola v tom istom spore sprostredkovateľom. V prípade sporov o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy je vo výraznej miere zastúpená obligatórnosť a ingerencia štátu ako nositeľa verejnej moci nielen vo forme rozhodcu do kolektívneho sporu, ale aj samotnými dôvodmi, pre ktoré je možné preskúmať rozhodnutie rozhodcu. Postavenie orgánu verejnej moci sui generis má v prípade sporu o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy aj rozhodca v zmysle zákona o kolektívnom vyjednávaní, keďže autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov (strán kolektívnej zmluvy), ktoré s ním nie sú v rovnakom postavení a obsah rozhodnutie nezávisí od vôle strán. V spore o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy má preto rozhodovanie zjavne verejnoprávny charakter (Olšovská et al., 2014). Rozdiel medzi kolektívnymi pracovnými spormi o plnenie záväzkov z kolektívnych zmlúv a spormi o uzavretie kolektívnej zmluvy spočíva aj v tom že v sporoch o uzavretie kolektívnej zmluvy možno za podmienok ustanovených v zákone o kolektívnom vyjednávaní ako krajný prostriedok použiť štrajk alebo výluku. Vyhláseniu štrajku však musí predchádzať riešenie sporu pred sprostredkovateľom. Ďalším rozdielom od sporov o plnenie záväzkov z kolektívnej zmluvy, rozhodnutie rozhodcu v spore o uzavretie kolektívnej zmluvy je konečné a nemožno sa proti nemu odvolať. Účinky plynúce z platnej uzavretej kolektívnej zmluvy v prípade sporu o uzatvorenie kolektívnej zmluvy nastávajú dňom doručenia rozhodnutia rozhodcu zmluvným stranám. Rozhodnutie rozhodcu v prípade kolektívneho sporu o uzatvorenie kolektívnej zmluvy nahrádza podpis

kolektívnej zmluvy zmluvnými stranami (Švec et al., 2019).

### 3. Mediácia a jej potenciál pri riešení pracovnoprávných sporov

Mediácia je podľa Kutlíka najvyšší „vývojový stupeň“ systému alternatívnych riešení sporov, ktorý je vo všetkých krajinách Európskej únie ako jediný regulovaný samostatnou právnou úpravou (Kutlík, 2020). Právny poriadok Slovenskej republiky neobsahuje osobitný právny predpis, ktorý by upravoval mediáciu v individuálnych pracovnoprávných sporoch, a to ani v oblasti výkonu závislej práce vo verejnom sektore. Na spory vyplývajúce z pracovnoprávných vzťahov sa vzťahuje zákon č. 420/2004 Z.z. o mediácii a o doplnení niektorých zákonov. Podľa §2 ods. 1 predmetného zákona *„mediácia je mimosúdna činnosť, pri ktorej osoby zúčastnené na mediácii pomocou mediátora riešia spor, ktorý vznikol z ich zmluvného vzťahu alebo iného právneho vzťahu.“* V Českej republike, bola mediácia do právneho poriadku zavedená zákonom č. 202/2012 Sb., o mediácii a o zmene niektorých zákonov (ďalej len „zákon o mediácii“), okrem iného na základe povinnosti Českej republiky ako členského štátu Európskej únie implementovať smernicu 2008/52/ES. Zákon o mediácii v ustanovení § 2 stanovuje, že *„mediácia je postup pri riešení konfliktu za účasti jedného alebo viacerých mediátorov, ktorí podporujú komunikáciu medzi osobami zapojenými do konfliktu (ďalej len „strana konfliktu“) tak, aby im pomohli dosiahnuť zmierlivé riešenie ich konfliktu uzavretím mediačnej dohody.“* Tieto definície nezahŕňajú typické špecifiká mediácie, predovšetkým jej základné pojmové znaky, ako sú dobrovoľnosť, dôvernosť a nestrannosť. Domnievame, že by bolo žiaduce, aby boli súčasťou samotnej definície mediácie. Inšpiratívnu je zadefinovanie mediácie v nemeckom zákone Mediationsgesetz, bol prijatý 21. júla 2012. o mediácii, ktorého ustanovenie § 1 stanovuje, že mediáciou sa rozumie *„mediácia je dôverný a štruktúrovaný postup, v ktorom sa strany dobrovoľne a nezávisle usilujú o priateľské vyriešenie svojho konfliktu s pomocou jedného alebo viacerých mediátorov.“*

V právnom priestore Slovenskej republiky absentuje inštitút súdnej mediácie ako samostatný inštitút spôsobu alternatívneho riešenia pracovnoprávných sporov. Aj keď mnohé členské štáty EÚ prijali osobitné právne predpisy o mediácii a súdy plne nabádajú strany, aby svoje spory riešili mimosúdnym konaním, mediácia stále nie je v EÚ rozšírená. Je to spôsobené najmä nedostatkom štruktúrovaných informácií o mediácii a jej výhodách v porovnaní so súdnym sporom (Stefan - Prytyka, 2021). Príkladom dobrej praxe pre fungujúci systém samostatnosti inštitútu súdnej mediácie pri riešení pracovných sporov je právny systém Fínska. Nevická (2020) konštatuje, že v porovnaní s fínskou právnou úpravou je mediačné konanie na Slovensku mimosúdnym konaním vedeným osobami rozdielnymi od sudcov. Týmto sa javí

alternatívna forma mediačného konania ako nerovnocenná a logicky je potlačená dôvera strán sporu v mediačné konanie. Kutlík (2020) uvádza, že pojem mediácia je pôvodom z latinčiny a znamená stredný, nestranný či neurčitý. Aj vzhľadom na tieto preklady možno povedať, že samotný pojem mediácia má množstvo definícií, ktorých spoločným menovateľom je však jedno: zásah tretej strany do nefungujúcej, poruchovej komunikácie. Mediácia je sprostredkovanie riešenia konfliktných a problémových situácií, ktorým sa uľahčuje komunikácia a vzájomné pochopenie, a predovšetkým sa zameriava na vytvorenie priaznivej atmosféry, v ktorej bude príležitosť obojstranne hľadať možnosti riešenia. Treba však zdôrazniť, že konflikt ako taký nie je neprirodzenou vecou a rozhodne patrí do spektra medziludskej komunikácie. Tento proces riešenia konfliktu by za normálnych okolností mal vyústiť do dosiahnutia stranami sformulovanej mediačnej dohody, ktorá by mala na rozdiel od súdnych rozhodnutí znamenať, že po skončení mediačného procesu by mali byť sporné pracovnoprávne vzťahy obnovené. Zároveň treba zdôrazniť, že v prípade neúspechu sa účastníci môžu obrátiť na súd a žiadať súdnu ochranu. Mediačné konanie môže začať z vlastnej iniciatívy strán sporu. § 170 CSP ustanovuje, že „ak je to možné a účelné, súd sa pokúsi o vyriešenie sporu zmiernom, prípadne stranám odporučí, aby sa o zmier pokúsili mediáciou“. Mediáciu pri riešení sporov vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov, ktorej jedným z pilierov je dobrovoľnosť, môže ktorákoľvek zo strán v ktorejkoľvek fáze prerušiť a odmietnuť v nej pokračovať. Potenciál mediácie môžeme vnímať v cenovej výhodnosti oproti súdnemu sporu, v jej rýchlosti, t.j. riešenie môže nastať okamžite (teda bez prietáhov a pod.), v dôvernosti, v uplatnení zásady rovnosti a pod. Mediačná dohoda musí byť dohodou strán a nie predstavou mediátora, ako by mala dohoda vyzeráť. Dohodu nemusí spisovať samotný mediátor. Strany si môžu prizvať vlastných právnych zástupcov, resp. iné osoby, ktoré budú zároveň garantovať, že dohoda bude v súlade s platnými právnymi normami. Mediačná dohoda je pre osoby zúčastnené na mediácii záväzná. Na jej základe môže oprávnený subjekt podať návrh na súdny výkon rozhodnutia alebo návrh na vykonanie exekúcie (tzv. exekučný titul), ak je spísaná vo forme notárskej zápisnice, resp. ak je schválená vo forme zmiernu pred súdom.

Radanova et al. (2024) v štúdiu „Voľný pohyb mediátorov v rámci Európskej únie: nová hranica, ktorá sa ešte len má dosiahnuť?“ skúma práve výzvy v regulácií profesií mediátorov na úrovni Európskej únie. Identifikuje niektoré odborné požiadavky a požiadavky na odbornú prípravu v tejto oblasti a analyzuje ich vplyv na slobodu a kvalitu sprostredkovateľských služieb ponúkaných z jedného členského štátu do druhého. Ďalej načrtáva rozmanitosť regulačných modelov a akreditačných postupov, ktoré sa uplatňujú na mediátorov, ktorí získali osvedčenie v Únii alebo tretích krajinách, a dáva to do kontextu šírenia povinných modelov mediácie.

Skúmajú rôzne postupy, ktoré sa vzťahujú na školenia a akreditácie, aby zistili podobnosti a rozdiely v platných profesionálnych štandardoch a ich vplyv na dosiahnuté dohody o urovaní mediácie. Dôležité postavenie má mediácia v pracovnoprávnej oblasti, kde pod vplyvom rôznych objektívnych, ale aj subjektívnych (až výslovne súkromných) problémov bude agenda riešenia konfliktov neustále aktuálna. Dôkazom toho je napríklad aj výrazná profilácia tém v mediácii na pracoviskách. Okrem klasických konfliktov rôznych osobných animozít, ktoré dokážu prerásť z intrapsychického problému jednotlivca cez problém interpersonálny dvoch silných osobností až po konflikt skupinový, prichádzajú nové témy pre mediáciu, napríklad mobbing, bossing či sexual harassment (formy násillia a obťažovania na pracovisku). Od začiatku tohto storočia začína moderná mediácia najmä v severských krajinách deliť problémové situácie na pracovisku aj podľa iných kritérií, subjektov a predmetu sporu na konflikty „chladné“ a „teplé“. Ako „chladné“ alebo aj štrukturálne sú na pracoviskách označované konflikty, ktoré súvisia predovšetkým s rozdeľovaním materiálnych zdrojov, napríklad mzdy a mzdových nárokov, ale napríklad aj kvalitou pracovného prostredia. Sú príznačné predovšetkým pre priemyselné spoločnosti s väčším prepojením na samotný proces výroby. „Chladné“ spory sa na každom pracovisku opakujú so železnou pravidelnosťou a ich špecifikom je, že účastníkmi sú skupiny a nie jednotlivci. Vďaka tomu sú konflikty viac-menej neosobné, založené na báze kolektívu. Nástupom nových technológií a celkovej organizácie práce sa spoločnosti stali závislejšími od medziľudských vzťahov zamestnancov, ale aj od novo sa rodiaceho neanonymného vzťahu medzi zamestnancom a zákazníkom či odberateľom. Tomu sa samozrejme prispôbil aj štýl riadenia a práca manažmentu ako celku. Konflikty v tejto novej situácii sa „oteplujú“ a viac približujú k individualite osobnosti. Toto má mimoriadny význam hlavne na pracoviskách, kde prerastá osobná identita do identity profesionálnej, kde je práca aj životným poslaním, napríklad profesia zdravotnej sestry, ochrancu životného prostredia, žurnalistu a pod. Mediácia v medziľudských konfliktoch vyžaduje diferencovanejší prístup, iné nástroje a kompetencie ako, povedzme, pri „chladných konfliktoch“. Tradičné schémy rokovaní (ktoré len pomaly prerástli z negociácie do mediácie) medzi zamestnancami a zamestnávateľmi sa ukázali ako niečo skostnatelé, čo v konečnom dôsledku nedokázalo riešiť osobné alebo medziľudské konflikty.

V kontexte skúmania mediácie nájdeme oporu vo vedeckých štúdiách. Autori Euwema et al (2019) v štúdií *Mediation and Conciliation in Collective Labor Conflicts in Europe* analyzujú používanie mediácie a zmierovania v kolektívnych pracovnoprávných konfliktoch v Európe. Výskum preukazuje, že mediácia môže byť efektívnym nástrojom pri riešení pracovných sporov, najmä v kontexte kolektívnych zmlúv. Štúdia zahŕňa skúmanie mediácie v

krajinách ako Belgicko, Španielsko a Holandsko, kde je mediácia integrovaná do riešenia pracovnoprávných sporov. Autori dospeli k záveru, že mediácia vedie k udržateľným riešeniam a znižuje konfliktnosť. Maria Zhomartkyzy v štúdií *Comparative study of mediation practices in European countries* diskutuje o výsledkoch využívania mediácie v rôznych oblastiach. Vníma pozitívny vplyv mediácie na sociálne vzťahy, znižovanie záťaže sudcov a zvyšovanie dôvery v justičný systém (Zhomartkyzy, 2023). Analýza zdôrazňuje pozitívne účinky mediácie, ako je zlepšenie sociálnych vzťahov, zníženie zaťaženia súdneho systému a budovanie dôvery v mechanizmy riešenia sporov.

Pokiaľ ide o využitie mediácie v samospráve, konštatujeme podľa Združenia miest a obcí Slovenska, že hoci väčšina starostov a primátorov súhlasí s tvrdením, že mediácia je účinný nástroj na riešenie medziľudských problémov v obciach a mestách, služby mediátora priamo využíva len 4,5 percenta samospráv.<sup>6</sup> Obce a mestá často čelia pracovnoprávnym sporom, v ktorých ako zamestnávateľa zodpovedajú za riešenie konfliktov. V samospráve má mediácia obrovský potenciál, pretože dokáže efektívne riešiť konflikty a obnoviť dobré pracovné vzťahy, čo je kľúčové pre zachovanie stabilného a funkčného prostredia. Starostovia a primátori majú možnosť využívať služby mediátorov, avšak podľa prieskumov ich reálne využíva iba menšina samospráv. Význam mediácie spočíva v tom, že umožňuje riešenie sporov rýchlejšie a ekonomickejšie v porovnaní so súdnym procesom, pričom podporuje zachovanie a stabilitu pracovných vzťahov. V prostredí samosprávy, kde pracovné vzťahy sú často dlhodobé a prepojené s komunitnými vzťahmi, je tento aspekt mimoriadne dôležitý. Starosta obce, ktorý je v pozícii zamestnávateľa je častokrát v úzkom „priateľskom“ prepojení so zamestnancami, čo môže spôsobiť vypätú atmosféru pri riešení negatívnych pracovnoprávných otázok, napr. porušenie pracovnej disciplíny, nerešpektovanie pokynov nadriadeného zamestnanca a pod. V tejto súvislosti účasť mediátora ako tretej strany je aplikačne prospešná, nakoľko môže byť „architektom sporu“ bez emócií a osobného zainteresovania. Úspešné využitie mediácie v samospráve môže viesť k zníženiu nákladov na súdne spory, k zlepšeniu atmosféry na pracovisku a k vytváraniu príležitostí pre konštruktívnu spoluprácu medzi zamestnancami a zamestnávateľom (starostom obce, primátorom mesta).

## **Záver**

V súčasnosti nemáme futuristickú víziu a nevieme predvídať, akým tempom a v akej miere bude počet pracovnoprávných konfliktov v spoločnosti narastať. Je však zrejmé, že ich

---

<sup>6</sup> Podľa informácií zo zasadnutia ZMOS. 2019. Samosprávy mediátorov nehľadajú. 34 [cit. 2024-01-29]. Dostupné z: <https://npmodmus.zmos.sk/clanok/samospravy-mediatorov-nehladaju.html>

štruktúra sa bude postupne meniť a popri tradičných typoch sporov budú pribúdať nové formy vyplývajúce z nástupu novej digitálnej éry. Medzigeneračné napätia na pracoviskách, rastúci počet zamestnancov – cudzincov, ako aj zmeny spôsobené technologickým pokrokom prinesú nové výzvy pre oblasť mediácie. Tá bude musieť ešte výraznejšie zdôrazňovať princíp *ex aequo et bono* – hľadanie riešení založených na slušnosti, spravodlivosti a dobrých mravoch, skôr než na prísnom formalizme právnych noriem.

V tejto súvislosti nadobúda osobitný význam fenomén **digitalizácie, automatizácie, robotizácie a razantného nástupu umelej inteligencie**, ktorý už nemožno považovať za futuristickú víziu. Je nesporné, že umelá inteligencia zasahuje, resp. bude zasahovať aj do oblasti pracovnoprávných vzťahov, *in concreto* bude výrazným spôsobom zasahovať osobitne do oblasti ochrany osobných údajov zamestnancov, práva na súkromný život, práva na ochranu ľudskej dôstojnosti, do kvality pracovných podmienok, bezpečnosti a ochrany zdravia zamestnancov, spôsobov odmeňovania zamestnancov pomocou algoritmov, a tým následne aj do spôsobov výkonu manažérskych funkcií, do oblasti zodpovednostných pracovnoprávných vzťahov, ako aj skončenia pracovného pomeru. Tým vznikne nová podoba sporov a ich spôsobov riešenia. Ako príklad dobrej praxe sme uviedli skúsenosť mediačného konania pri riešení pracovnoprávných sporov vo Fínsku. Štatistické údaje z Fínska preukazujú, že pokiaľ je mediačné konanie vedené priamo sudcami na súde, ktorí sú vybranými odborníkmi pre sporovú oblasť a ich rozhodnutie je rovnako záväzné ako rozhodnutie súdu v sporovom konaní, pričom súdne mediačné konanie je vedené oveľa rýchlejšie a hospodárnejšie, strany sporu si volia práve súdne mediačné konanie v oveľa väčšom počte ako všeobecné mediačné konanie.

Pracovnoprávne vzťahy sú z hľadiska svojho obsahu osobité a zároveň majú charakter hybridných vzťahov na pomedzí súkromného a verejného práva. Domnievame sa, že širší diapazón ich ochrany by priniesol efektívnejšiu, rýchlejšiu, hospodárnejšiu a uspokojivejšiu vymožitelnosť nárokov strán sporu v pracovnoprávnej oblasti. Zvýšením povedomia mediácie ako samostatného alternatívneho spôsobu riešenia sporov by došlo aj k odbremeneniu záťaže všeobecných súdov. Pri riešení pracovnoprávných sporov je mediácia kľúčová najmä v tom, že zabezpečuje vysokú pravdepodobnosť obnovy dobrých vzťahov. Takýto výsledok, ako predpoklad prípadnej ďalšej spolupráce v zdravej pracovnej atmosfére, je len málo pravdepodobný v prípade neriešenia problému alebo riešenia sporu súdnou cestou. Mediácia a ostatné formy ADR sa síce na Slovensku sa udomácňujú pomalším spôsobom, ale ostávame v nádeji, že príklady dobrej praxe vyspelých štátov Európskej únie prispeje k ich napredovaniu.

Napriek všeobecnému uznaniu mediácie ako účinného nástroja na riešenie širokého spektra sporov sa na európskom kontinente táto forma alternatívneho riešenia už celé desaťročia

usiluje o pevnejšie zakotvenie vo vnútroštátnych súdnych systémoch. Mediácia predstavuje efektívny, rýchly a ekonomicky úsporný spôsob riešenia konfliktov, ktorý minimalizuje negatívne dôsledky na vzťahy medzi stranami. Pre jej širšie uplatnenie je však nevyhnutné posilniť spoločenské a odborné povedomie o jej prínosoch a zároveň vytvoriť vhodné legislatívne a inštitucionálne podmienky na jej systematické využívanie v aplikačnej praxi. Práve tieto úlohy predstavujú zásadnú výzvu do budúcnosti.

### **Zoznam bibliografických odkazov**

BARANCOVÁ, H. 2024. Umelá inteligencia a pracovné právo. Právny obzor, roč. 107, č. 2, s. 108 – 120. DOI: <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.2.02>.

BĚLINA, Miroslav a PICHRT, Jan. 2017. Pracovní právo. 7. doplněné a podstatně přepracované vydání. Praha: C. H. Beck. Academia iuris. 441 s. ISBN 978-80-7400-667-8.

EUWEMA, M. C. et al. 2019. Mediation in Collective Labor Conflicts. [cit. 2024-09-10]. Dostupné na internete: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-92531-8>.

HOLÁ, Lenka a HRNČIŘÍKOVÁ, Miluše. 2017. Mimosoudní metody řešení sporů: vysokoškolská učebnice. Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-246-2.

KÁČER, M. – CÍSKO, L. 2018. K rozhodcovskému konaniu pred Rozhodcovským súdom pri Hospodárskej komore Českej republiky a Agrárnej komore Českej republiky. In Міжнародні економічні відносини та світове господарство, č. 22/2018, 1. časť. Dostupné na internete: <http://www.visnyk-econom.uzhnu.uz.ua/index.php/en/22-2018en>.

KUTLÍK, F. 2020. Mediácia a riešenie konfliktov v pracovnej oblasti. Bratislava: SIMARS – Slovenský inštitút pre mediáciu a alternatívne riešenie sporov, z.z.p.o. ISBN 978-80-973506-1-1.

MORÁVEK, J. 2021. Změna některých výchozích paradigmat a její reflexe v právní úpravě pracovněprávních vztahů a sociálního zabezpečení. In: Právník, č. 2, s. 136 a n.

NEVICKÁ, D. 2020. Pracovnoprávne spory v Slovenskej republike a vo vybraných krajinách EÚ. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. 104 s. ISBN 978-80-571-0257-1.

Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. 2016. Európska agenda pre kolaboratívne hospodárstvo. COM (2016) 356 final. Brusel, 2. 6. 2016.

- OLŠOVSKÁ, A., TOMAN, J., ŠVEC, M., SCHUSTEKOVÁ, S., BULLA, M. 2014. Kolektívne pracovné právo. Bratislava: Nadácia Friedricha Eberta. ISBN 978-80-89149-37-7.
- RADANOVÁ, Y., TVARONAVIČIENÉ, A. 2024. Free movement of mediators across the European Union: a new frontier yet to be accomplished? In: Access to Justice in Eastern Europe (AJEE) journal. [cit. 2024-09-10]. DOI: <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-7.1-a000122>.
- ŠTEVČEK, M. 2016. Koncepcia civilného procesu v Slovenskej republike. [cit. 2024-09-10]. Dostupné na internete: <https://www.epi.sk/clanok-z-titulky/koncepcia-civilneho-procesu-v-slovenskej-republike-aktualita.htm>.
- ŠVEC, M., TOMAN, J. et al. 2019. Zákonník práce. Zákon o kolektívnom vyjednávaní. Komentár. Zväzok II. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. ISBN 978-80-571-0584-8.
- STEFAN, A., PRYTYKA, Y. 2021. Mediation in the EU: common characteristics and advantages over litigation. In: InterEULawEast: Journal for the International and European Law, Economics and Market Integrations, vol. 8, no. 2. DOI: <https://doi.org/10.22598/iele.2021.8.2.9>.
- ŽOFČINOVÁ, V. 2021. Pracovnoprávne vzťahy vo verejnej správe (delegovaná a dcérska pôsobnosť Zákonníka práce). Praha: Nakladatelství Leges. 142 s. ISBN 978-80-7502-577-7.
- ŽOFČINOVÁ, V. – KRÁL, R. 2014. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. In: Grant Journal, roč. 3, č. 2, s. 42 – 47. ISSN 1805-062.
- ŽOFČINOVÁ, V. – MOLITORIS, P. 2023. Mimosúdne riešenia sporov z pracovnoprávnych vzťahov v územnej samospráve – výzva pre právny poriadok Slovenskej republiky do ďalšej dekády jeho vývoja. In: Publicy 2023. Tri dekády štátnosti v európskom priestore. Trnava, 2024, s. 154. ISBN 978-80-572-0451-0. Dostupné na internete: [https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2024/06/zbornik\\_2023\\_2](https://fsvucm.sk/wp-content/uploads/2024/06/zbornik_2023_2).
- ZHOMARTKYZY, M. 2023. Comparative study of mediation practices in European countries. In: EUREKA: Social and Humanities. [cit. 2024-09-10]. Dostupné na internete: <https://journal.eu-jr.eu/social/article/view/3153>.

**Kontaktná adresa autora**

doc. JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD.

Katedra verejnoprávnych disciplín

Fakulta verejnej správy

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Popradská 66, 040 11 Košice

vladimita.zofcinova@upjs.sk

## **Možnosti využitia prostriedkov alternatívneho riešenia sporov (ADR) vo verejnej správe**

*Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 16.-17.10.2025*

**Zostavovatelia:** Mgr. Viktória Adamov Kráľová, PhD.

doc. JUDr. Martin Vernarský, PhD.

**Vydavateľ:** Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v

Košiciach Vydavateľstvo ŠafárikPress

**Rok vydania:** 2025

**Počet strán:** 134

**Rozsah:** 8,66 AH

**Vydanie:** prvé

**DOI:** <https://doi.org/10.33542/MVP-0491-0>

**ISBN** 978-80-574-0491-0

